

O MUNICÍPIO COMO ATOR DO FEDERALISMO BRASILEIRO: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE DOIS MUNICÍPIOS DE PORTE MUITO PEQUENO

**Celeste Aparecida Lopes da Silva
Samira Nêmeses Silva
Tiago Carneiro da Rocha**

RESUMO ESTRUTURADO

Introdução: A Constituição Federal de 1988 representou o marco legal do reconhecimento do município como ente federativo, o que acabou por fortalecê-lo, visto que passou a contar com um rol de autonomias até então não conhecidas: auto-organização, política, legislativa, financeira e administrativa. Embora autônomo, o município enfrenta muitos problemas, como a dependência orçamentária de outros entes, a reduzida receita tributária municipal e a fragilidade estrutural.

Objetivo: Esta pesquisa objetivou selecionar dois municípios de porte muito pequeno de Minas Gerais com classificação distinta (adjacente ou remoto) a uma mesma Região de Influência da Cidade (REGIC) e comparar os índices e realidade econômica-estrutural deles, de modo a verificar a (in)dependência em relação a outros entes federativos e efetividade na prestação de serviços.

Procedimentos Metodológicos: Este estudo de abordagem qualitativa, a partir de uma pesquisa documental, buscou levantar dados orçamentários e indicadores socioeconômicos dos municípios de Matutina – MG e de Santa Rosa da Serra - MG. Os dados secundários trabalhados foram coletados dos sítios eletrônicos governamentais dos referidos municípios, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).

Principais Resultados: A receita pública majoritária dos municípios analisados é constituída de transferências intergovernamentais e viu-se a importância dessas para a existência desses. Há predominância da destinação de recursos aos serviços básicos, mas a alocação entre eles se difere. Em relação aos indicadores socioeconômicos, a realidade entre os municípios é muito semelhante, sendo o mercado de trabalho um fator que os diferencia.

Considerações Finais: Os municípios de porte muito pequeno são totalmente dependentes das transferências intergovernamentais. O presente estudo reafirmou a fragilidade do desenho do federalismo fiscal brasileiro e a prejudicada qualidade da oferta de serviços à população. A gestão pública em municípios de porte muito pequeno mostra-se menos eficiente, mesmo nas áreas onde há uma maior dotação orçamentária, como saúde e educação.

Contribuições do Trabalho: Após a proposição da PEC do Pacto Federativo, muito se tem discutido sobre a efetividade na prestação de serviços e a capacidade de gestão do pequeno município; muitos são os argumentos favoráveis e desfavoráveis à extinção dos pequenos municípios. Este estudo buscou corroborar a discussão, apresentando uma comparação entre a situação econômica e estrutural vivenciada por dois municípios com menos de 5.000 habitantes.

Palavras-Chave: Federalismo; Federalismo fiscal; Pequenos municípios.

1 INTRODUÇÃO

A República Federativa do Brasil, embora assim denominada somente após a Constituição Federal de 1988 (CF/88), experimenta a forma federativa de Estado desde a Constituição de 1891. Por inspiração norte-americana, criou-se a Federação, união de vários entes, com suas parcelas de autonomia (MARTINS, 2022, p. 208). Até a promulgação da CF/88, União e Estados viviam sob a égide de um federalismo de primeiro grau (dual); com o advento da Constituição Cidadã, ele deu lugar ao de segundo grau (trinário), reconhecendo os Municípios como entes federativos e fomentando o exercício do cooperativismo (MARTINS, 2022, p. 586).

A repartição de competências idealizada pela CF/88 acabou por fortalecer os municípios, visto que passaram a contar com um rol de autonomias até então não conhecidas: auto-organização, política, legislativa, financeira e administrativa. Neste contexto, passa-se a conhecer o poder municipal (CORRALO, 2015).

Salienta-se que a autonomia existente na Federação não se confunde com independência (MARTINS, 2022, p. 123). Há muito a se evoluir para que a autonomia estampada na norma se torne efetiva, considerando que em muitas políticas públicas o município atua somente como executor, cabendo à União o estabelecimento das diretrizes (SIMINI, 2017).

Os pequenos municípios, especialmente, dependem em grande escala das transferências de recursos de outros entes; a reduzida receita tributária municipal e os problemas estruturais são os principais problemas enfrentados (FAVATO; TOLEDO, 2017). Conforme bem salienta Antinarelli (2012), analisando-se os municípios de Minas Gerais, vê-se que há uma grande disparidade entre eles, considerando sua localização, se em pequeno ou grande centro.

A fim de comparar os índices e realidade econômica-estrutural de dois pequenos municípios de Minas Gerais, esta pesquisa concentrou-se na região do Alto Paranaíba, uma das regiões de planejamento do referido estado (MG, 2023). Buscando-se na Classificação e Caracterização dos Espaços Rurais e Urbanos do Brasil, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2023), identificou-se os municípios do Alto Paranaíba com unidade populacional com menos de 3.000 habitantes em mancha de ocupação densa e baixo grau de urbanização, separando-os em adjacentes e remotos a uma mesma Região de Influência da Cidade (REGIC). Desta feita, foram selecionados para análise os municípios de Santa Rosa da Serra - MG e Matutina - MG, adjacente e remoto, respectivamente, à REGIC de São Gotardo - MG.

A elevação de Matutina - MG a município ocorreu em 12 de dezembro 1953, quando foi desmembrado de São Gotardo - MG; a conclusão da etapa de instalação do novo município deu-se em 01/01/1954. Ressalta-se que Matutina - MG possui área territorial de 260,957 km² e população estimada de 3.814 habitantes, conforme censo de 2022 (IBGE, 2023). Já o município de Santa Rosa da Serra - MG, também subordinado a São Gotardo - MG, foi criado em 1953, tornando-se município em 1962. Possui área territorial de 284,334 km² e população estimada 3.382 habitantes em 2022 (IBGE, 2023).

Os municípios brasileiros possuem diferentes portes e realidades socioeconômicas e definem-se municípios de porte muito pequeno aqueles que possuem população inferior a 5.000 habitantes (IBGE, 2023). Consideradas cidades de porte muito pequeno, Santa Rosa da Serra - MG e Matutina - MG possuem condições de proporcionar à população apenas os serviços básicos essenciais, dependendo estruturalmente das cidades próximas e financeiramente dos recursos de outros entes federativos.

As discussões sobre a efetividade na prestação de serviços e a capacidade de gestão do pequeno município se intensificaram após a proposição da PEC do Pacto Federativo (PEC nº 188/2019), provocando mobilizações pró e contra a proposta de extinção de pequenos municípios. Embora arquivada, trouxe à tona reflexões quanto a sustentabilidade destes

municípios e a necessidade de se estabelecer um critério populacional para a criação de outros. Buscando contribuir na elucidação desta problemática, a presente pesquisa objetivou analisar e comparar a realidade econômica e estrutural dos municípios de Santa Rosa da Serra - MG e Matutina - MG, de modo a verificar o nível de dependência e a efetividade das suas políticas públicas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O Federalismo e o Federalismo Fiscal Brasil

Gadelha (2018) define federalismo como um método de estruturação de organização política de um país, o que permite o exercício de poder em vastos territórios, possuidores de grandes diversidades culturais, econômicas e sociais através da divisão administrativa dos governos em unidades subnacionais: União, estados, municípios. Nesses termos, a União compartilha atribuições com os Estados, cada um detendo seu domínio próprio de competência. Complementa que o federalismo pode ser definido como o método de organização do Estado, no qual os entes federados possuem autonomia administrativa, política, financeira e tributária e juntam-se para criação de um pacto federativo (GADELHA, 2018).

Fiori (1995) reitera que o federalismo é responsável por unir os territórios e, ao mesmo tempo, certificar a identidade e autonomia dos entes federados. Para o autor, os entes podem ser desiguais, desde que sejam capazes, deve-se existir uma estratégia lógica que possibilite a pacificação e resolução de conflitos previsíveis entre os entes federados. Especialmente em regimes democráticos, deve-se estabelecer valores comuns entre os indivíduos, entes federativos e regiões visando proporcionar cooperação recíproca entre todos e pôr fim a instituição da divisão racional de recursos como o objetivo de garantir equilíbrio social e econômico entre os entes (FIORI, 1995).

Alves (2018) define Federalismo Fiscal como o método de relação estabelecido entre entes federados voltado para a ótica e autonomia financeira. O autor complementa a definição inicial de federalismo fiscal como sendo um agrupamento de normativas constitucionais, de cunho legal, administrativo, as quais permitem aos entes federados, através do financiamento de seus órgãos, a instituição de políticas públicas e serviços voltados para o atendimento satisfatório da sociedade (ALVES, 2018).

Gadelha (2018) complementa a definição de Federalismo Fiscal como sendo o ramo científico inserido no setor público que analisa a repartição fiscal e as diferentes competências existentes no governo. Tal estudo visa evidenciar métodos eficientes para alocação de recursos, bem como o máximo aproveitamento dos recursos arrecadados, mediante melhoria nos bens e serviços públicos ofertados conforme demanda da população.

Entretanto, o autor ressalta que o Federalismo Fiscal não deve ser considerado apenas como uma estratégia adotada para o melhoramento na alocação de recursos, mas também deve ser considerado como ferramenta que proporciona distribuição de renda e maior crescimento econômico (GADELHA, 2018).

2.2 A esfera municipal no federalismo brasileiro e a descentralização fiscal

Brito (2017) destaca que a concretização do Federalismo no Brasil deu-se somente com a vigência da Constituição Federal de 1988. Leroy e Bontempo (2017) complementam que a promulgação da Constituição de 1988 possibilitou o fortalecimento financeiro dos municípios, fato este que influenciou maior participação nas transferências constitucionais, bem como o aumento da capacidade tributária. Os autores ressaltam que os municípios possuem como fonte

de recursos: taxas, tributos de competência privativa, contribuições de melhoria, impostos e as transferências intergovernamentais oriundas dos Estados e da União (BRITO, 2017).

As forças democráticas e o movimento municipalista e dos estados influenciaram a definição do município como ente federativo na CF/88, atribuindo-lhe autonomia política, administrativa e financeira (PACHECO *et al.*, 2018).

Com a promulgação da CF/88, os municípios se tornaram competentes para legislar em várias áreas, incluindo questões de interesse local, tributos e atendimento à saúde e educação básica e fundamental; com as sequenciais emendas constitucionais, esse rol foi se ampliando (PACHECO *et al.*, 2018). Entretanto, vê-se que o aumento das receitas, sejam elas próprias ou decorrentes de transferências, não acompanharam o crescente aumento de responsabilidades do município, prejudicando a qualidade da oferta dos serviços e bens sob responsabilidade municipal (PACHECO *et al.*, 2018).

A nova forma de estado se delineou sobre uma descentralização parcial, onde a União permaneceu com a maior parte do poder e das fontes de receitas, justificando-os com a busca pela igualdade regional; isso representa grande limitação ao município, que se vê cada vez mais dependente das transferências governamentais (PACHECO *et al.*, 2018).

Oates (1999) afirma que a descentralização é a estratégia que possui maior eficácia no processo de aproximação entre gestores públicos e sociedade. Para o autor, as transferências intergovernamentais são responsáveis por conter os conflitos existentes entre a arrecadação tributária e prestação de serviços públicos por cada ente federado (União, estados e municípios) (OATES, 1999).

Para Gadelha (2018) a descentralização é vista como o reflexo das evoluções políticas, a qual proporcionou governos mais democráticos e participativos, que resultaram na maior preocupação dos administradores públicos com o atendimento das principais demandas da sociedade (GADELHA, 2018).

Entretanto, Suzart, Zuccolotto e Rocha (2018) pontuam que a descentralização é duramente criticada por apresentar elementos desfavoráveis ao gerenciamento macroeconômico. Os autores afirmam que a descentralização de forma estabilizada tende a acarretar complicações em relação às estratégias de restrição fiscal e financeira.

2.3 A realidade econômica, política e estrutural dos pequenos municípios brasileiros

Conforme bem destacam Afonso, Araujo e Nóbrega (2013), a gênese do problema estrutural político-administrativo brasileiro, que desprestigia o pequeno município, reside na própria divisão geográfica, que não considera desigualdades regionais e requisitos técnicos na criação dos mesmos, o que acaba por obstaculizar melhores condições de vincular despesas locais a receitas próprias.

Marconato, Parré e Coelho (2021), demonstraram que o Quociente do Resultado de Execução Financeira (QREF), resultado da divisão da receita orçamentária total pela despesa total do ente, é menor nos municípios menos populosos, indicando que esse desequilíbrio fiscal pode afetar a qualidade da oferta de bens e serviços públicos, o que pode conduzir a uma migração dos habitantes para centros de maior porte, afetando a arrecadação própria. Os mencionados autores indicam que uma possível solução seria uma reforma tributária que buscase a descentralização da arrecadação, o que acabaria por favorecer os pequenos municípios.

Ao analisarem municípios do estado de Santa Catarina, Hudzinski, Witt e Senff (2019) destacaram a insuficiência do sistema próprio de arrecadação e a grande dependência das transferências governamentais; dentre elas, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) possui a maior parcela de relevância, contribuindo na busca pelo equilíbrio socioeconômico dos municípios. Os municípios com maior dependência dos recursos oriundos do FPM, que são os

menos populosos, são os que apresentam um menor IEGM, indicando uma gestão pública menos eficiente (HUDZINSKI; WITT; SENFF, 2019).

Neste sentido também concluíram Silva, Quintela e Vieira (2018) ao analisarem o perfil do pequeno município de Ladainha - MG; as receitas oriundas de arrecadação própria são insuficientes para custear as despesas básicas do município e as transferências intergovernamentais representam quase 90% de sua receita.

Não obstante sua importância, a forma como o sistema de transferências governamentais brasileiro é delineado sofre diversas críticas; uma delas reside no fato de a distribuição não levar em consideração as necessidades financeiras, o que acaba por desestimular a efetividade da arrecadação própria, principalmente em pequenos municípios, onde há uma maior proximidade entre gestão pública e cidadãos (AFONSO, ARAÚJO; NÓBREGA, 2013).

Desde a apresentação da Proposta de Emenda à Constituição nº 188/2019 - PEC do Pacto Federativo (arquivada em dezembro de 2022), formulada pela equipe econômica do Governo Bolsonaro e Congresso Nacional, muito se tem discutido sobre a sustentabilidade financeira dos pequenos municípios, visto que o referido documento previa o acréscimo do art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, determinando a incorporação dos municípios de até cinco mil habitantes se não a comprovassem (BRASIL, 2019).

Avaliando o grupo de municípios que atendem os requisitos da PEC nº 188/2019 (até 5.000 habitantes) e partindo da premissa de que a pequena estrutura de arrecadação própria de um município não está diretamente ligada à efetividade da sua prestação de serviços, Lobo, Ferreira e Nunes (2022) evidenciaram a capacidade de gestão dos pequenos municípios no que se refere aos indicadores assistência social, cobertura de saúde e frequência escolar. Ademais, mostraram que muitos deles apresentam um desempenho igual ou superior à média nacional e concluíram que a avaliação do desempenho na prestação de serviços públicos de um ente desse porte não deve se basear exclusivamente na dependência de transferências governamentais (LOBO; FERREIRA; NUNES, 2022).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa tem natureza descritiva/explicativa, delineada a partir de uma pesquisa documental. A análise dos dados foi realizada de forma qualitativa, no formato análise de conteúdo. Segundo Gil (2002, p. 42), a pesquisa descritiva/explicativa busca caracterizar determinado grupo e estabelecer relações entre variáveis, buscando identificar fatores que influenciam a ocorrência de determinadas situações. O mesmo autor aduz que a pesquisa documental objetiva levantar dados de materiais que ainda não foram tratados analiticamente ou que ainda podem ser reelaborados.

O processo de desenvolvimento da análise qualitativa se inicia com a redução e categorização dos dados que, posteriormente, são interpretados e reduzidos a um relatório (GIL, 2002). A análise de conteúdo se inicia com a escolha e preparação do material; seguidamente, passa-se à exploração do mesmo; por fim, faz-se o tratamento e interpretação dos dados (GIL, 2002).

Para Bardin (1977) a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise, aplicável ao campo das comunicações, que visa tanto enriquecer a tentativa exploratória quanto aumentar a tendência para a descoberta. O autor afirma que a análise de conteúdo divide-se nas fases seguintes. A pré-análise é a fase de organização, realizar leitura prévia para estabelecer um contato inicial com os documentos. Já a exploração do material consiste em realizar operações de codificação, decomposição, enumeração para organização dos dados através da definição de categorias e subcategorias. Logo, consiste em elaborar unidades de através de frases, palavras ou um resumo. Por fim, a última etapa, o tratamento dos resultados, é a interpretação dos dados categorizados e subcategorizados (BARDIN, 1977).

O presente estudo visou o aprofundamento de conhecimentos sobre a realidade econômica, política e estrutural dos municípios de Santa Rosa da Serra - MG e Matutina - MG. Os referidos municípios do Alto Paranaíba foram escolhidos por serem ambos de porte muito pequeno, ligados a uma mesma REGIC (São Gotardo) e possuem classificação distinta junto ao IBGE (adjacente e remoto).

Os dados secundários trabalhados foram coletados dos sítios eletrônicos governamentais dos referidos municípios, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), do IBGE e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED). Nos termos adotados na análise de conteúdo definida por Bardin (1977), os dados obtidos referente aos municípios objeto deste estudo foram analisados previamente e categorizados em duas categorias: fatores de pequena e grande influência para os municípios analisados.

Logo após, com a coleta e categorização dos principais elementos que influenciaram economicamente os municípios de Matutina - MG e Santa Rosa da Serra - MG, foi possível comparar a realidade de entes de mesmo porte, identificar se a localização influenciou o seu desempenho e delinear o nível de dependência econômica e estrutural dos mesmos. A interpretação dos dados foi realizada observando-se os objetivos da pesquisa e o levantamento teórico do assunto.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Receitas Públicas *versus* Despesas Públicas

Inicialmente, para atender ao objetivo proposto pelo estudo de comparar a realidade econômica e estrutural dos municípios de Matutina - MG e Santa Rosa da Serra - MG no ano de 2022, apresenta-se abaixo a Tabela 1 que ilustra a receita orçamentária bruta, as deduções do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e a receita orçamentária líquida de ambos os municípios.

Tabela 1. Comparativo das receitas públicas de Matutina - MG e de Santa Rosa da Serra - MG

	Matutina – MG	Santa Rosa da Serra – MG	Diferença (%)
Receita Orçamentária Bruta	R\$ 29.786.987,00	R\$ 33.361.055,28	10,73 %
Deduções (FUNDEB)	(R\$ 3.697.474,29)	(R\$ 3.793.183,71)	2,52 %
Receita Orçamentária Líquida	R\$ 26.089.512,71	R\$ 29.567.871,57	11,76 %

Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se, que em valores orçamentários os municípios de Matutina - MG e Santa Rosa da Serra - MG apresentaram orçamentos bem semelhantes no ano de 2022, obtendo uma diferença no total de suas receitas orçamentárias líquidas de 11,76%, enquanto isso o FUNDEB de ambos os municípios foi praticamente igual com uma variação entre eles de apenas 2,52%. No entanto, para maior compreensão das receitas orçamentárias bem como de suas fontes encontram-se abaixo os Gráfico 1 e 2, com o detalhamento das origens das receitas públicas de Matutina - MG de Santa Rosa da Serra - MG:

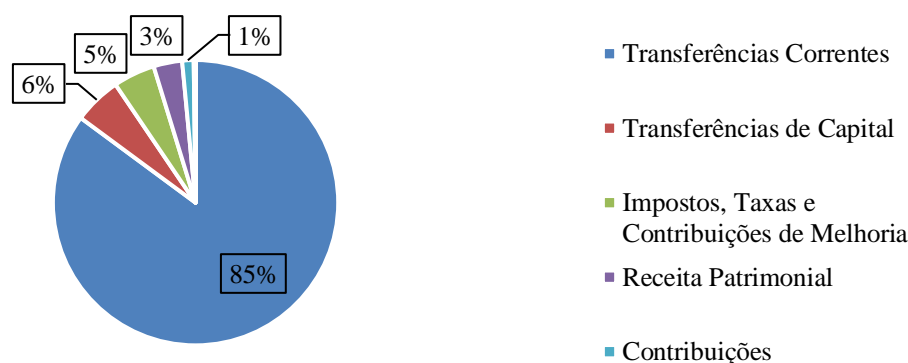


Gráfico 1. Origens das receitas públicas de Matutina – MG em 2022.

Fonte: Dados da pesquisa.

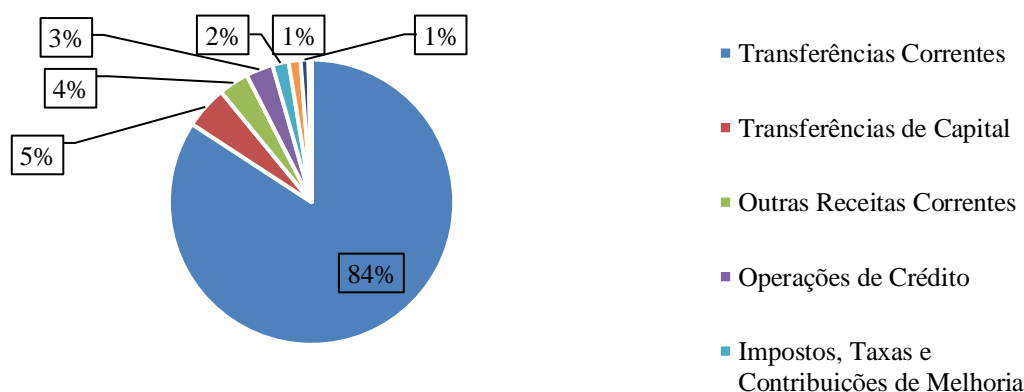


Gráfico 2. Origens das receitas públicas de Santa Rosa da Serra – MG em 2022.

Fonte: Dados da pesquisa.

Ao analisar os gráficos 1 e 2 identifica-se que a receita pública majoritária de ambos municípios é constituída de transferências intergovernamentais, situação esta que se coaduna com a delineada por Pacheco *et al.* (2018), Hudzinski, Witt e Senff (2019) e Silva, Quintela e Vieira (2018). Conforme Afonso, Araújo e Nóbrega (2013) aduziram que os pequenos municípios sejam desestimulados a buscar a efetividade da arrecadação própria, nos municípios de Matutina – MG e de Santa Rosa da Serra encontra-se uma situação similar. Situação esta que demonstra a o quão irrisórias são as arrecadações de competência própria dos municípios em relação à recepção das transferências intergovernamentais.

Adicionalmente, encontra-se abaixo a Tabela 2, com as discriminações das principais transferências intergovernamentais recebidas pelos municípios de Matutina - MG e Santa Rosa da Serra – MG em 2022, bem como suas respectivas representações percentuais em relação a receita orçamentária líquida:

Tabela 2. Principais fontes de transferência intergovernamentais de Matutina - MG e de Santa Rosa da Serra – MG no ano de 2022

	Matutina – MG		Santa Rosa da Serra – MG	
	Valor *	% da Receita Orçamentária Líquida	Valor *	% da Receita Orçamentária Líquida
FPM	R\$ 15,4	59,00%	R\$ 15,4	52,00%
Cota-parte do ICMS	R\$ 3,6	13,80%	R\$ 4,2	14,20%
FUNDEB	R\$ 2,7	10,30%	R\$ 2,8	9,50%
Total	R\$ 21,7	83,10%	R\$ 22,4	75,70%

* Nota: Valores em Milhões de Reais

Fonte: Dados da pesquisa.

Pela análise da Tabela 2, nota-se a essencialidade do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, situação essa que também foi vislumbrada por Hudzinski, Witt e Senff (2019); a cota-parte do ICMS e o valor recebido do FUNDEB também se mostram relevantes para Matutina - MG e Santa Rosa da Serra - MG.

Complementarmente, nos Gráficos 1 e 2 vislumbra-se a importância e significância das transferências correntes para os municípios de porte muito pequeno. Embora sejam inúmeras as fontes de transferências da União e do estado de MG para os municípios em análise, na Tabela 2 é apresentado o tripé de sustentação da gestão municipal, representando mais de 75% da receita líquida total, no caso de Santa Rosa da Serra - MG e ultrapassando os 83%, no caso de Matutina - MG.

Em relação às despesas públicas escutadas empenhadas no ano de 2022 em Matutina - MG e em Santa Rosa da Serra - MG totalizaram, respectivamente, R\$ 22.871.884,42 e R\$ 28.231.964,21. Tal execução orçamentária apresenta uma diferença de aproximadamente 19% entre os dois municípios, conforme detalhado abaixo pela Tabela 3:

Tabela 3. Despesas executadas por Matutina - MG e por Santa Rosa da Serra - MG no ano de 2022

	Matutina - MG	Santa Rosa da Serra - MG	Diferença (%)
Despesas Executadas (Liquidadas)	R\$ 22.871.884,42	R\$ 28.231.964,21	18,99%

Fonte: Dados da pesquisa.

Ademais, detalhando-se a execução de tais despesas públicas, é possível compreender melhor as diferenças quanto à execução de gastos entre os municípios, conforme apresentado abaixo pela Tabela 4:

Tabela 4. Detalhamento das despesas executadas por Matutina - MG e por Santa Rosa da Serra - MG no ano de 2022

	Matutina - MG	Santa Rosa da Serra - MG	Diferença (%)
Educação *	R\$ 5,8	R\$ 5,9	1,69 %
Saúde *	R\$ 4,2	R\$ 5,0	16,00 %
Gastos com Pessoal *	R\$ 11,6	R\$ 12,8	9,38%
<i>Total da despesa</i>			
<i>Total da receita arrecadada</i>	88,46%	98,64%	10,32%

* Nota: Valores em Milhões de Reais

Fonte: Dados da pesquisa.

Analisando-se o detalhamento das despesas, observa-se que os municípios de Matutina - MG e Santa Rosa da Serra - MG apresentaram similaridades nos gastos com educação, mas distanciam suas realidades quanto aos gastos com pessoal, a quantidade de gastos executados frente aos recursos arrecadados e principalmente quanto aos gastos com saúde. Entende-se que em municípios de porte muito pequeno há uma predominância da destinação de recursos aos serviços básicos, no entanto, mesmo com realidades bem semelhantes a execução orçamentária pode ser bem diferente tendo em vista as alocações realizadas pelos gestores públicos locais.

4.2 Indicadores Socioeconômicos

Logo em seguida, para continuar atendendo ao objetivo estudo de analisar e comparar a realidade econômica e estrutural dos municípios de Matutina - MG e Santa Rosa da Serra - MG, procedeu-se com a análise de alguns indicadores socioeconômicos. O primeiro deles foi o Produto Interno Bruto (PIB), que é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por

uma cidade, estado ou país, no período de um ano (IBGE, 2023). Sendo assim, os preços finais dos bens e serviços que fazem a composição do PIB, são aqueles que chegam até os consumidores, já inclusos os impostos incidentes. Desse modo, o PIB pode ser definido como um indicador de fluxo de novos bens e serviços finais produzidos durante determinado período, ou seja, se um município não produzir nada, seu PIB será nulo (IBGE, 2023).

Em 2020, o PIB de Matutina - MG totalizou R\$ 86.956.850,00 (oitenta seis milhões, novecentos e cinquenta e seis mil e oitocentos e cinquenta reais) e seu PIB per capita R\$ 23.244,28 (vinte e três mil, duzentos e quarenta e quatro reais e vinte e oito centavos). Em Santa Rosa da Serra - MG os referidos valores foram de R\$ 74.378.360,00 (setenta e quatro milhões, trezentos e setenta e oito mil e trezentos e sessenta reais) e R\$ 22.156,20 (vinte e dois mil, cento e cinquenta e seis reais e vinte centavos), respectivamente (IBGE, 2023). Vê-se que o desempenho e produtividade dos referidos municípios, reflexos do PIB, são semelhantes, mas ambos estão abaixo do PIB per capita Nacional e da média entre os municípios de sua região (IBGE, 2023).

Outro indicador importante e que é utilizado para medir o desenvolvimento social de uma localidade é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), visto que realiza comparação dos indicadores de riqueza, alfabetização, educação, esperança de vida, natalidade e outros, de países, cidades e municípios, visando analisar o bem-estar de uma população, com ênfase em crianças (IBGE, 2023).

O maior IDH de Minas Gerais, em levantamento de 2010, se dá no município de Nova Lima, 0,813 (IBGE, 2023). No mesmo levantamento, o IDH de Matutina - MG foi de 0,707 e o de Santa Rosa da Serra - MG 0,705, colocando-os em 188º e 200º lugar, respectivamente, na ordem dos 853 municípios de MG. Viu-se que o PIB e o PIB per capita de Matutina - MG é maior que o de Santa Rosa da Serra - MG, já o IDH é maior neste último. Isso confirma as conclusões de Duarte e Cavalcanti (2016) de que a progressão do IDH não está diretamente relacionada ao poder econômico do município.

Embora Pacheco *et al.* (2018) tenham destacado que o aumento das receitas públicas municipais não acompanhou o aumento das responsabilidades municipais, o IDH de Matutina - MG e Santa Rosa da Serra - MG, mesmo não se situando entre os maiores índices de Minas Gerais, observou uma importante evolução nos dois últimos levantamentos do IBGE, considerando que, em 2000, representavam 0,585 e 0,593, respectivamente, (IBGE, 2023).

Já o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), segundo Castro e Carvalho (2017) tem como objetivo analisar e avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas executadas por gestores públicos em sete dimensões: cidade protegida, educação; gestão fiscal, meio ambiente, planejamento, saúde e segurança em tecnologia de informação. Nesses termos, sua aplicação ocorre de forma anual com o intuito de evidenciar as estratégias desenvolvidas pelo governo municipal em relação às demandas apresentadas pela sociedade. Logo, sua principal função é sintetizar e analisar os dados das administrações municipais para verificação de conformidade, bem como realizar a divulgação de políticas públicas voltadas para atendimento das necessidades da sociedade (CASTRO; CARVALHO, 2017).

Os autores afirmam que os resultados colhidos pelo IEGM são organizados através de faixas de resultado, o que possibilita simplificação no processo de interpretação, o qual utiliza-se o modelo de letras. Em síntese, o IEGM possui 05 (cinco) faixas de resultados, estipuladas mediante a concretização das notas evidenciadas nos indicadores setoriais. Logo, cada faixa identificada através de uma letra evidencia o nível de crescimento e equilíbrio da gestão municipal (CASTRO; CARVALHO, 2017). Nesses termos, o enquadramento dos municípios é distribuído em faixas de qualificação: A (altamente efetiva), B + (muito efetiva), B (efetiva), C + (em fase de adequação) C (baixo nível de adequação).

Quanto ao IEGM dos municípios de Matutina - MG e Santa Rosa da Serra - MG apurados durante o ano de 2021, percebeu-se que todas as sete dimensões deste índice

apresentaram baixo nível de adequação (C) ou em fase de adequação (C+). No tocante às dimensões que compõem o referido índice, observou-se que Santa Rosa da Serra - MG é mais eficiente que Matutina - MG no quesito cidade protegida. Entretanto, mesmo Santa Rosa da Serra - MG apresentando maior eficiência, seu nível de adequação às imposições deste quesito é considerado baixo.

Resultados similares podem ser evidenciados nos quesitos planejamento, governo, ambiente e educação em que os índices são semelhantes, porém Santa Rosa da Serra - MG apresenta melhor utilização de recursos destinados a essas áreas. Em contrapartida, Matutina - MG apresenta uma otimização expressiva na utilização de recursos destinados à saúde e gestão fiscal. Ressalta-se que a aplicabilidade dos recursos destinados à saúde apresentou 62%, evidenciado efetiva aplicabilidade (B) e a área de gestão fiscal apresentou conceito (C+) fase de adequação, conforme disposto na Figura 1.

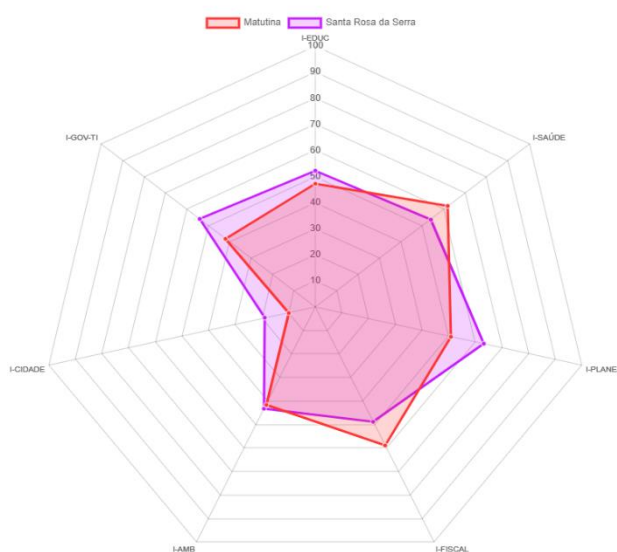


Figura 1. Comparativo do IEGM dos municípios de Matutina - MG e de Santa Rosa da Serra - MG em 2021.

Fonte: TCE - MG.

Por fim, o (CAGED) que é uma plataforma do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) foi criada para registrar vínculos empregatícios e é utilizada para estudo do mercado de trabalho brasileiro (MTE, 2023). A última divulgação de dados do referido cadastro, referente ao ano 2019, indicou que o número de empregos formais em Matutina - MG era 284; em Santa Rosa da Serra - MG esse número era de 144. No que se refere aos setores econômicos destes vínculos, os dados podem ser visualizados no Gráfico 3:

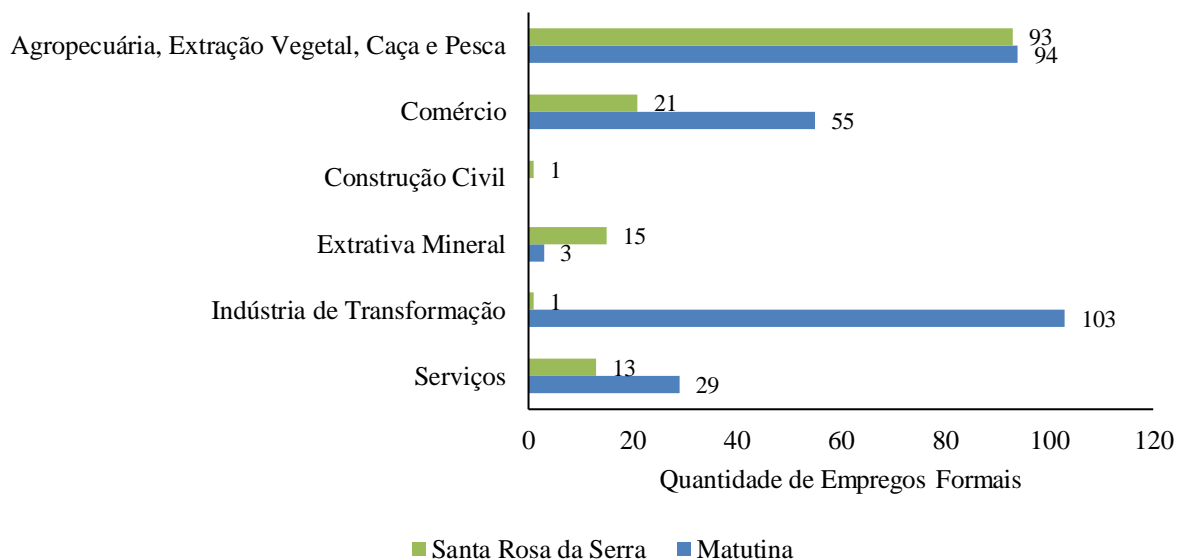


Gráfico 3. Empregos formais por setor econômico nos municípios de Matutina - MG e Santa Rosa da Serra – MG no ano de 2019.

Fonte: Dados da pesquisa.

A análise dos dados acima indica que o mercado de trabalho é um fator que diferencia os municípios em análise. Primeiramente, é importante destacar que, embora apresentem número populacional semelhante, o número de empregos formais em Matutina - MG é consideravelmente maior. Apesar da semelhança exposta pelo predomínio das atividades agropecuárias em ambos, nota-se uma maior presença da indústria, comércio e serviços em Matutina - MG. Marconato, Parré e Coelho (2021) evidenciaram a importância do setor de serviços para a melhoria dos indicadores fiscais e Silva e Porsse (2015) mostraram a relevância da indústria para tal, assim, vê-se que Matutina - MG apresenta estar em estágio mais avançado de desenvolvimento, se comparado a Santa Rosa da Serra - MG.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve por finalidade analisar e realizar comparativo entre as realidades econômicas de dois municípios de pequeno porte sendo eles, Matutina - MG e Santa Rosa da Serra - MG. Nesse sentido, buscou-se avaliar a capacidade de ambos em proporcionar à população serviços considerados essenciais, além de evidenciar a dependência desses municípios de recursos financeiros de outros entes federativos. Em complemento, a pesquisa visou avaliar a dependência estrutural de Matutina - MG e Santa da Serra em relação a municípios detentores de maior captação de recursos. Nesse sentido, foram coletadas informações dos municípios objeto deste estudo em seus respectivos sítios eletrônicos, TCE-MG, IBGE e CAGED.

O Brasil conta, atualmente, com um sistema de competências descentralizado, mas é evidente a centralização dos recursos financeiros na União, o que acaba se tornando um empecilho para o desenvolvimento dos municípios de porte muito pequeno, situação esta também vislumbrada por Pacheco *et al.* (2018). A dependência intergovernamental é um obstáculo ao planejamento de desenvolvimento do município a médio e longo prazo, motivo pelo qual o foco dos municípios de pequeno porte acaba sendo a manutenção básica dos seus serviços essenciais.

Analisando-se os dados socioeconômicos dos municípios de Matutina - MG e Santa Rosa da Serra - MG foi possível confirmar a expectativa gerada na gênese desta pesquisa, ante

os apontamentos de Pacheco *et al.* (2018), Hudzinski, Witt e Senff (2019) e Silva, Quintela e Vieira (2018): os municípios de porte muito pequeno são totalmente dependentes da União e dos estados, visto que seu sistema próprio de arrecadação é insuficiente até mesmo para a manutenção básica de seus serviços essenciais; o desenvolvimento local é condicionado ao poder diretivo da União, o que acaba por conduzir às inúmeras desigualdades regionais. O presente estudo reafirmou a fragilidade do desenho do federalismo fiscal brasileiro e a prejudicada qualidade da oferta de serviços à população.

Ademais, da análise dos indicadores socioeconômicos dos municípios em estudo, é possível inferir que a gestão pública em municípios deste porte mostra-se menos eficiente, mesmo nas áreas onde há uma maior dotação orçamentária, como saúde e educação, reafirmando a ideia de Pacheco *et al.* (2018) de que o aumento das receitas não tem acompanhado a demanda de serviços a serem ofertados pelos municípios.

Tanto Matutina - MG quanto Santa Rosa da Serra - MG não são autossuficientes no atendimento às necessidades da população. Embora o município de Matutina - MG seja classificado como remoto à sua REGIC e Santa Rosa da Serra - MG adjacente, vê-se que não há diferença significativa entre eles quanto ao estágio de desenvolvimento; embora Matutina - MG tenha apresentado melhores resultados na análise de PIB, IDH e Mercado de Trabalho, Santa Rosa da Serra - MG tem apresentado melhor resultado no IEGM. Assim, não foi possível identificar se a classificação do município como adjacente ou remoto a uma REGIC está diretamente relacionada com o seu desempenho econômico-estrutural; sugere-se que futuras pesquisas busquem comparar mais municípios de porte muito pequeno assim classificados.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAÚJO, Erika Amorim; NÓBREGA, Marcos Antônio Rios da. **O IPTU no Brasil: um diagnóstico abrangente**. Rio de Janeiro: FGV, 2013. 79p. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/1541>. Acesso em: 30 abr. 2023.

ALVES, Raquel de Andrade Vieira. Federalismo fiscal e distorções do modelo brasileiro. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, v. 6, n. 6, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/29441>. Acesso em: 30 abr. 2023.

ANTINARELLI, Monica Ellen Pinto Bezerra. Federalismo, autonomia municipal e a constitucionalização simbólica: uma análise da dependência financeira dos pequenos municípios mineiros. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 61, p. 445 - 472, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/P.0304-2340.2012v61p445>. Acesso em: 02 abr. 2023.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 3 ed. São Paulo: Edições 70, 1977.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019**. Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá

outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>. Acesso em: 30 abr. 2023.

BRITO, Johnatan Rafael Santana de. **Finanças Públicas e Federalismo Fiscal: Uma análise da efetividade fiscal dos municípios brasileiros**. 2017. Tese (Doutorado em Administração) - Departamento de Ciências Administrativas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/24356>. Acesso em: 29 abr. 2023.

CORRALO, Giovani da Silva. O poder municipal na federação brasileira: reflexão sobre a autonomia municipal e o federalismo. **Revista História: Debates e Tendências**, v. 15, n. 1, p. 128-139, ago. 2015. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rhdt/article/view/5281/3430>. Acesso em: 02 abr. 2023.

DUARTE, Vilmar Nogueira; CAVALCANTI, Karoline Almeida. Produto Interno Bruto (PIB) versus Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) na Microrregião de Dourados/MS. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**, v. 6, n. 1, p. 120–135, 2016. DOI: 10.24302/drd.v6i1.957. Disponível em: <http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/957>. Acesso em: 28 jun. 2023.

FAVATO; Deivid Dener Pereira Coelho; TOLEDO, Márcio Roberto. Federalismo, emancipação e dependência de municípios: uma análise da cidade de Santa Cruz de Minas/MG. **Revista Caderno de Geografia**, v. 27, n. 48, 2017. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/geografia/article/view/P.2318-2962.2017v27n48p184>. Acesso em: 02 abr. 2023.

FIORI, José Luis. O federalismo diante do desafio da globalização. **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, p. 19-38, 1995.

GADELHA, Sergio Ricardo de Brito. Conceitos introdutórios sobre federalismo e federalismo fiscal. In: **EDUCAÇÃO FISCAL DA SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL**, 2017, Brasília. **Introdução ao Estudo do Federalismo e Federalismo Fiscal no Brasil**. Brasília: Enap, 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3182/1/M%c3%b3dulo%201%20-%20Conceitos%20introdut%c3%b3rios%20sobre%20federalismo%20e%20federalismo%20fiscal.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2023.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo, Editora Atlas, 2002.

HUDZINSKI, Alana Albuquerque; WITT, Cleonice; SENFF, Carlos Otávio. A dependência do Fundo de Participação dos Municípios e a qualidade dos gastos e das políticas públicas: um estudo aplicado aos municípios do estado de Santa Catarina. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 17, n. 1, p. 114–142, 2019. DOI: 10.32586/rcda.v17i1.523. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/523>. Acesso em: 30 abr. 2023.

IBGE. **Classificação e Caracterização dos Espaços Rurais e Urbanos do Brasil**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do->

territorio/15790-classificacao-e-caracterizacao-dos-espacos-rurais-e-urbanos-do-brasil.html?=&t=o-que-e. Acesso em: 02 abr. 2023.

IBGE. **Matutina**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/matutina/panorama>. Acesso em: 02 abr. 2023.

IBGE. **Produto Interno Bruto**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 21 abr. 2023.

IBGE. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/pibmunic/#/home>. Acesso em: 21 abr. 2023.

IBGE. **Região de Influência da Cidade - REGIC**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 02 abr. 2023.

IBGE. **Santa Rosa da Serra**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/santa-rosa-da-serra/panorama>. Acesso em: 02 abr. 2023.

LOBO, Carlos; FERREIRA, NUNES, Marcos Antônio. A sustentabilidade fiscal e a oferta de serviços públicos: uma análise dos municípios brasileiros de pequeno porte. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 14, p. e20210187, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.014.e20210187>. Acesso em: 30 abr. 2023.

LEROY, Rodrigo Silva Diniz; BONTEMPO, Bárbara Lorena. Comportamento das Receitas Públicas de um Município Mineiro de Pequeno Porte. **RAGC**, v. 5, n. 18, 2017. Disponível em: 30 abr. 2023.

MARCONATO, Márcio.; PARRE, José Luiz; COELHO, Marcio Henrique. Dinâmica financeira dos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 2, p. 378–394, mar. 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200041>. Acesso em: 30 abr. 2023.

MARTINS, Flávio. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553620575. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620575/>. Acesso em: 02 abr. 2023.

MINAS GERAIS (MG), Estado de. **Geografia**. Belo Horizonte, 2023. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/pagina/geografia>. Acesso em: 25 abr. 2023.

MTE. Caged. **Perfil do Município**. Disponível em: https://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_perfil_municipio/index.php. Acesso em: 28 jun. 2023.

MTE. Caged. **Sobre o Caged**. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/programas-e-acoes-2/caged-3/sobre-o-caged/>. Acesso em: 28 jun. 2023.

OATES, Wallace E. (1999). An essay on fiscal federalism. **Journal of economic literature**.

PACHECO, Mauro Joaquim Júnior; ABRANTES, Luiz Antônio; ZUCCOLOTTO, Robson; LUQUINI, Roberto de Almeida. Emendas Constitucionais e Descentralização Fiscal:

Evolução e Interferências na Autonomia Financeira dos Municípios. **Desenvolvimento em Questão**, v. 16, n. 42, p. 180–208, 2018. DOI: 10.21527/2237-6453.2018.42.180-208.

Disponível em:

<https://revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/5661>. Acesso em: 30 abr. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MATUTINA. Nossa cidade. **História**. Disponível em:

<https://matutina.mg.gov.br/prefeitura/>. Acesso em: 02 abr. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA ROSA DA SERRA. **História**. Disponível em:

<https://www.santarosadaserra.mg.gov.br/portal/servicos/1001/historia/>. Acesso em: 02 abr. 2023.

SILVA, Eduardo Ramos Honório da; PORSSSE, Alexandre Alves. Esforço tributário e interação estratégica dos governos municipais: Uma análise com modelos geograficamente ponderados. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 46, n. 3, p. 115-130, 2015.

Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/revista/index.php/ren/article/view/194/172>. Acesso em: 28 jun. 2023.

SILVA, Fernanda Aparecida Guedes Honorato da; QUINTELA, Mirelle Cristina de Abreu; VIEIRA, Naldeir dos Santos Vieira. Perfil Orçamentário de Pequenos Municípios: O Caso do Município de Ladainha –MG. **Revista de Administração, Sociedade e Inovação**, Volta Redonda/RJ, v. 4, n. 2, pp. 160-182, 2018. Disponível em:

<https://doi.org/10.20401/rasi.4.2.207>. Acesso em: 30 abr. 2023.

SIMINI, Danilo Garnica. O status do município brasileiro na ordem constitucional vigente.

Revista Espaço Acadêmico, v. 17, n. 197, p. 43-55, out. 2017. Disponível em:

<https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/35540/20788>. Acesso em: 02 abr. 2023.

SUZART, Janilson Antônio da Silva; ZUCCOLOTTO, Robson.; ROCHA, Diones Gomes da. Federalismo Fiscal e as Transferências Intergovernamentais: Um Estudo Exploratório Com Os Municípios Brasileiros. **Advances in Scientific and Applied Accounting, [S. l.]**, v. 11, n. 1, p. 127–145, 2018. Disponível em:

<https://asaa.anpcont.org.br/index.php/asaa/article/view/363>. Acesso em: 30 abr. 2023.

TCE MG - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Fiscalizando com o TCE**, 2023. Disponível em:

<https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/public/dashboard>. Acesso em: 26 jun. 2023.