

Disparidades Inter-Regionais e Características dos Municípios do Estado de Minas Gerais

Disparities and Inter-Regional Characteristics of Municipalities of the State of Minas Gerais

Caio César de Medeiros Costa¹

Marco Aurélio Marques Ferreira²

Marcelo José Braga³

Luiz Antônio Abrantes⁴

Resumo:

Objetivando verificar a existência de estruturas socioeconômicas distintas significativamente entre si, este estudo se valeu de técnicas estatísticas que permitiram, tendo por base as condições socioeconômicas de finanças públicas e atividade econômica, caracterizar os municípios do Estado de Minas Gerais e investigar as disparidades inter-regionais no interior do Estado. Sob a luz do referencial teórico que aborda os temas Disparidades Regionais e Intervenção do Estado e Novo Ordenamento do Estado e Promoção do Desenvolvimento Socioeconômico, destacaram-se as relações entre o papel do Estado no contexto do federalismo e o desenvolvimento socioeconômico dos municípios, além de abordar as principais correntes teóricas que tratam da eclosão das disparidades e seus mo-

¹ Mestre em Administração pela Universidade Federal de Viçosa. Doutorando em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. Atua como pesquisador do Centro de Estudos em Política e Economia do Setor Pública e no Grupo Administração Pública e Gestão Social. caioquesq@hotmail.com

² Pós-Doutor em Administração Pública pela *Rutgers University – The State University of New Jersey* – USA. Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa – UFV. Atualmente é professor associado da Universidade Federal de Viçosa (UFV) e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração da UFV. marcoaurelio@ufv.br

³ Pós-Doutor pela *University of California at Davis, UCD* – EUA. Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa – UFV. Atualmente é Professor Associado da UFV e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada da referida instituição. Universidade Federal de Viçosa. mjbraga@ufv.br

⁴ Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Atualmente é Professor Adjunto III da Universidade Federal de Viçosa (UFV). abrantess@ufv.br

tivadores. Assim, os resultados confirmaram a ocorrência de disparidades significativas entre si e, conforme o exposto no referencial teórico, confirmaram também que o território mineiro é marcado por diferenças econômicas, sociais e de finanças públicas, demonstradas pela existência de dois grupos de municípios. Destaca-se, além disso, uma concentração espacial dos municípios, cujas condições socioeconômicas, de finanças públicas e de atividade econômica, são melhores que nos demais. Dentre as principais considerações pode se destacar a existência de uma relação entre as variáveis analisadas, uma vez que aqueles municípios que possuem uma maior atividade econômica possuem, também, melhores condições socioeconômicas e de finanças públicas, comprovando, assim, a importância do mercado na provisão de bens e de, em conjunto com o Estado, ser um catalisador do desenvolvimento socioeconômico, mas que, por outro lado, contribui para a eclosão das disparidades que, em tese, devem ser combatidas pelo Estado.

Palavras-chave: Disparidades regionais. Desenvolvimento socioeconômico. Ação do Estado.

Abstract

In order to ascertain the existence of socioeconomic structures significantly different from each other, this study made use of statistical techniques that allowed, based on socioeconomic conditions, public finance and economic activity characterize the municipalities of Minas Gerais and investigate the inter-regional disparities within the state. Through the theoretical framework that reveals the themes Regional Disparities and Intervention of the State and New State Planning and Promotion of Socioeconomic Development, there are the relations between the state's role in the context of federalism and socioeconomic development of the municipalities, in addition to reveal the main theoretical sources that deal with the emergence of disparities and their motivators. So the results confirmed the occurrence of significant differences between them and as explained in the theoretical framework also confirmed that the Minas Gerais's territory is marked by differences in economic, social and public finances, as demonstrated by the existence of two groups of municipalities. It should be noted, moreover, a spatial concentration of the municipalities, whose socioeconomic conditions, public finance and economic activity are better than the others. Among the main considerations can be pointed out the existence of a relationship between the analyzed variables, since those municipalities that have a greater economic activity have better socioeconomic conditions and public finances, proving the importance of the market in the provision of the property and with the State be a catalyst for socioeconomic development but, on the other hand, contributes to the emergence of disparities, in theory, should be combated by the State.

Keywords: Regional disparities. Socioeconomic development. State action.

Em um país de grandes dimensões como o Brasil, diferentes características são verificadas nos seus municípios. Essas distinções existentes contribuem para a emergência de disparidades regionais, além de diversos problemas e peculiaridades, entre eles a existência de bolsões de pobreza por um lado e de regiões que possuem municípios com condições a níveis considerados excelentes por outro.

As disparidades regionais estão presentes no Brasil desde o início de sua história, ocasionadas por diferentes fatores, dentre eles políticos e econômicos. Estas disparidades afetam o país não somente no contexto estadual, mas, também, em um contexto municipal, fazendo com que seja perceptível a emergência de diferentes níveis de desenvolvimento em cidades de um mesmo Estado e até mesmo de uma mesma microrregião.

Essa heterogeneidade entre os municípios é perceptível na maior parte das unidades da federação brasileira. Dentre estas unidades, o Estado de Minas Gerais se destaca pelo seu grande número de municípios e pelas diferenças regionais existentes, o que suscita diversas questões envolvendo a existência de diferenças significativas nas estruturas socioeconômicas existentes em seu território.

Visando a garantir boas condições socioeconômicas para todas as regiões, o Estado descentraliza diversas ações e recursos. No caso brasileiro, essa descentralização fiscal e administrativa foi consolidada pela constituição de 1988 e, a partir de então, a gestão de diferentes políticas e de uma parte do recurso público, até então a cargo de outros entes, passaram a ser de responsabilidade dos municípios.

Dentre as políticas cuja gestão é atribuída aos municípios, destacam-se a Educação Básica e Fundamental e a Atenção Básica de Saúde, políticas fundamentais na promoção do desenvolvimento. Consoante às dimensões de educação e saúde, melhores condições de emprego e renda são fundamentais

visando a um desenvolvimento dos municípios que vai além do econômico, e que propicie à população melhores níveis de qualidade de vida e de bem-estar social – o chamado desenvolvimento socioeconômico.

Propendendo a garantir a gestão e a execução das políticas a cargo do município e, por conseguinte, melhores níveis de desenvolvimento socioeconômico e diminuir as disparidades existentes, os governos municipais realizam diferentes funções, dentre elas a função alocativa. A partir da realização desta função, os governos municipais alocam recursos visando à provisão de bens e serviços, principalmente naquelas áreas cuja oferta pelo mercado é insuficiente.

De modo a permitir que os municípios executem a função alocativa, são utilizados, além dos recursos próprios, outros advindos das transferências oriundas dos demais entes federativos. Em grande parte dos municípios, o Fundo de Participação dos municípios (FPM)⁵ se caracteriza como a principal fonte de receita, sendo o tamanho da população o principal critério para se estabelecer a parcela deste fundo destinada a cada município.

Sendo o FPM um dos principais mecanismos utilizados pelos governos centrais com vistas a diminuir as disparidades inter e intrarregionais, este tem por finalidade principal equilibrar a capacidade dos municípios de ofertar bens e serviços à população.

Considerando as diferenças no que se refere às condições socioeconômicas dos municípios, estes tendem a apresentar demandas específicas/diferenciadas. Não obstante, deve-se ressaltar a complexidade associada ao atendimento destas demandas por parte dos entes centrais da federação. Esse cenário evidencia a importância do federalismo, na medida em que permite, até certo ponto, ao gestor municipal, alocar o recurso visando a corrigir as inópias verificadas e a promover o desenvolvimento socioeconômico local.

⁵ Os critérios e os cálculos necessários para se determinar a parcela destinada aos municípios do FPM são apresentados na Lei complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997 e alterados, em parte, pela Lei complementar nº 106, de 23 de março de 2001.

Associadas às políticas locais, diversas ações são adotadas, assim como diferentes bens e serviços são disponibilizados pelos governos centrais e contribuem para a indução do desenvolvimento socioeconômico. Tendo em vista as particularidades municipais, verifica-se a dificuldade e a ineficiência de se criar uma política específica para cada um dos municípios e emerge, assim, entre outras questões, a necessidade de se gerenciar as peculiaridades dos mesmos, agrupando os municípios para facilitar, entre outras questões, a instituição e a avaliação de políticas por parte dos demais entes.

Apontando para os aspectos que são considerados para se agrupar os municípios e, dessa forma, introduzir políticas e disponibilizar bens à população local, este estudo propõe uma nova forma de agrupamento em torno de aspectos lastreados aos seguintes eixos norteadores: finanças públicas, atividade econômica e condições socioeconômicas.

Nessa direção, este artigo objetiva evidenciar as disparidades existentes entre os municípios mineiros por meio do seu agrupamento, considerando-se as finanças públicas, a atividade econômica e as condições socioeconômicas. Espera-se que os agrupamentos sejam compostos por municípios semelhantes entre si e diferentes entre os grupos. Dessa forma, pretende-se responder à seguinte questão: Há diferenças socioeconômicas significativas capazes de caracterizar estruturas socioeconômicas municipais díspares no Estado de Minas Gerais?

A criação desses agrupamentos e a identificação das diferentes estruturas socioeconômicas dos municípios mineiros são importantes para o planejamento e avaliação das diferentes políticas públicas e da alocação dos recursos por parte dos governos visando à promoção do desenvolvimento socioeconômico.

Este artigo se estrutura, iniciando com a presente introdução, da seguinte forma: no item 2 são apresentados os tópicos disparidades regionais e intervenção do Estado e Novo ordenamento do Estado e promoção do Desenvolvimento Socioeconômico que compõem o referencial teórico; no

item 3 estão contidas as estratégias metodológicas empregadas no decorrer da pesquisa; no item 4 são apresentados os resultados e as discussões e, por fim, no item 5, são destacadas as conclusões do estudo.

Referencial Teórico

Considerando os objetivos da pesquisa e a necessidade de se atentar ao estado da arte no que se relaciona ao fenômeno abordado, este estudo buscou seu argumento teórico em duas temáticas principais. Essa divisão se faz necessária, dado que os temas são, em certa medida, complementares, porém a sua utilização para embasar o argumento é distinta no contexto deste trabalho. Nesse sentido, destacaram-se apontamentos teóricos que tratam das causalidades históricas e/ou econômicas das disparidades, além da intervenção do Estado com vistas a corrigir essa questão. No segundo subitem desse tópico de referencial teórico, são apresentados os argumentos que destacam o município como ente federado e nessa perspectiva um ente federado capaz de atuar no sentido de combater essas desigualdades.

Disparidades Regionais e Intervenção do Estado

O processo de desenvolvimento econômico e social não ocorre de maneira igual e simultânea em todos os locais. Este processo se dá de forma irregular e, uma vez iniciado em determinados pontos, fortalece áreas mais dinâmicas que apresentam maior potencial de desenvolvimento (Lima; Simões, 2009).

Desde o início de sua história republicana, a existência de disparidade inter e intrarregionais tem sido marcante no contexto brasileiro, envolvendo diferentes dimensões desde as econômicas até as sociais (Souza, 1998).

A heterogeneidade existente no Brasil se deve, entre outros aspectos, a fatores histórico-culturais, principalmente os relacionados à estrutura fundiária e econômica do país ainda nos tempos do Brasil Colônia. A influência do setor agrícola exportador no país,⁶ considerado o esteio da economia colonial, possuía grande influência nos centros de decisão política. Nessa direção, os apontamentos de Medeiros (2004) traduzem as relações ocorridas e que contribuíram para a eclosão de diferentes problemas oriundos da grande disparidade econômica e social existente no país.

Os circuitos da riqueza do setor exportador não se transmitiam aos demais setores sociais formando uma sociedade altamente polarizada. Por outro lado, a natureza instável e cíclica do desenvolvimento e o desenho da infraestrutura faziam com que o desenvolvimento de uma área não tivesse influência sobre as demais, “as regiões que entraram em declínio, em épocas distantes, sobreviveram secularmente apoiando-se em formas de economia de subsistência, sem qualquer impulso próprio de crescimento” e, daí, a formação de grandes áreas deprimidas (Medeiros, 2004, p. 3).

Os diferentes ciclos econômicos baseados em produtos agrícolas que se sucederam ao longo da história do Brasil, desde o ciclo do pau-brasil ao ciclo do café, contribuíram para a concentração do capital e da atividade produtiva em determinadas regiões. Essa situação é discutida em Furtado (2000), que destaca os elementos históricos da mudança dos centros econômicos ocorrida no Brasil.

Com vistas a contornar problemas como o apontado anteriormente, é necessária a influência estatal, de modo a evitar que a produção industrial, a atividade cultural, dentre outros fatores, se concentrem nas regiões de maior atividade econômica, deixando as demais em situação de estagnação.

⁶ Ver Furtado (1964).

Assim como os efeitos abordados na teoria da base exportadora discutida nos parágrafos iniciais, outros efeitos debatidos no contexto da teoria da localização espacial também contribuíram para a eclosão de disparidades no território brasileiro. Assim, diferentes autores se detiveram nas discussões dos fatores causadores das chamadas disparidades regionais por meio da teoria denominada teoria da localização espacial.

Myrdal (1968) discute a questão da concentração espacial da atividade econômica, situação discutida por Lima e Simões (2009).

[...] A origem de todo este processo estaria no fato de o poder atual de atração de um centro econômico residir em um fato histórico fortuito, ou seja, ter se iniciado com êxito ali e não em vários outros lugares, onde poderia do mesmo modo ter começado com igual ou maior êxito. Assim, os movimentos do capital, do trabalho e dos bens e serviços não neutralizam por si só a tendência de concentração regional (Lima; Simões, 2009, p. 14).

Assim sendo, outras regiões só tiveram o seu processo de desenvolvimento iniciado tardiamente, fato que contribuiu para que emergissem diferentes graus de desenvolvimento dentro do território brasileiro.

A ocorrência dessas disparidades extrapola a relação entre países, tanto que podem ser percebidas, dentro de um mesmo país, situações diferentes no que se refere ao grau de desenvolvimento, conforme assegura Myrdal (1968).

Dado o tamanho do Brasil e a forma de divisão territorial sob a qual se organiza, é cabível que as disparidades existentes no país não se resumam a Estados e mesorregiões. Nesse sentido, encontram-se, dentro de um mesmo Estado, grandes discrepâncias entre regiões e até mesmo entre municípios. Tal situação de disparidade é verificada, também, no Estado de Minas Gerais. Diferentes estudos destacam as disparidades existentes dentro do território mineiro, entre eles Silva, Fontes e Alves (2004), Hoffman e Simão (2005), Salvato et al., (2006), Perobelli, Faria e Ferreira (2007),

Silva (2009). Os trabalhos dos referidos autores destacam a ocorrência de disparidades em diferentes dimensões, enfatizando, na maior parte deles, desigualdades no tocante à renda. Alguns trabalhos, entretanto, como o de Silva (2009), destacam a questão da disparidade envolvendo a qualidade de vida e o bem-estar social.

O grande número de municípios e a criação de novas cidades sem condições de se “autossustentar”, têm contribuído para a ampliação do problema da disparidade, uma vez que a criação de municípios onera os cofres públicos, trazendo diferentes gastos e, em muitos casos, como apontado por Bremaeker (1994), nenhuma receita oriunda de arrecadação própria, sendo necessária a utilização de receitas advindas de transferências, que poderiam ser empregadas para outros fins como, por exemplo, investimentos em saúde, educação, entre outros. A situação dessas cidades tem origem, principalmente, na inexpressiva atividade econômica e no grande número de habitantes vivendo em situação de pobreza.

Objetivando diminuir as disparidades regionais, várias ações foram realizadas pelos governos centrais ao longo das últimas décadas, que vão desde a criação de mecanismos compensatórios à instituição de políticas intervencionistas, destacando-se, entre essas ações, as transferências fiscais dos entes superiores para os demais, conforme apontam Costa et al. (2011a).

A introdução de políticas e a alocação de recursos que busquem desenvolver uma determinada região ou localidade, deve se atentar ao exposto por Myrdal (1968), que delega ao Estado a função de promotor do desenvolvimento que, para tanto, deve neutralizar ou minimizar os efeitos regressivos⁷ sem, contudo, prejudicar a economia como um todo. O Estado, então, deve atuar para diminuir as disparidades existentes e promover um desenvolvimento socioeconômico igualitário a todos os municípios. A

⁷ Segundo Oliveira (2008, p. 7), “os efeitos regressivos (*backwash effects*) ocorrem através do comércio inter-regional, que beneficia as regiões mais prósperas e prejudica as regiões mais pobres.”

complexidade desse tipo de intervenção reside, porém, principalmente, em atender às peculiaridades locais e, dessa forma, suprir as demandas das áreas mais carentes de cada localidade.

Oliveira (2008) destaca que a eliminação das desigualdades regionais se torna factível, em conjunto com outros fatores, por meio do desenvolvimento de atividades interdependentes entre as regiões menos desenvolvidas e as desenvolvidas; além disso, o Estado deve combater a “ação regressiva produzida por oligopólios e empresas dominantes localizadas nas regiões ricas”; ainda, nesse sentido, deve-se procurar a instalação de infraestrutura e de pequenos projetos no interior das regiões menos desenvolvidas e buscar o desenvolvimento por meio de outras perspectivas, como regionalização dos gastos públicos e incentivos fiscais para estas regiões.

As muitas deficiências apresentadas por regiões subdesenvolvidas fazem com que seja necessária a atuação do Estado de modo a intervir no sistema de causação⁸ cumulativa e, assim, estimular o desenvolvimento e aumentar a qualidade de vida da população.

O Estado deve realizar ações de modo a compensar os efeitos de polarização do comércio inter-regional para incentivar o investimento, “influenciar a alocação do capital em diferentes regiões (adoção de controles de entrada e saída e medidas que estimulem o retorno do mesmo para as regiões periféricas)”, proporcionar melhores condições de infraestrutura de transportes e dar estímulos a novos investimentos nos setores industrial e agrícola por meio de subsídios; deve-se investir também em saúde, educação e treinamento da população (Feld; Baskaran; Schnellenbach, 2007), estimulando o crescimento equitativo. Sob essa lógica, o planejamento deve ser feito de forma atenta e englobar diferentes setores econômicos e sociais (Lima; Simões, 2009, p. 9).

⁸ “The concept implies, of course, a circular constellation of forces tending to act and react upon one another in such a way as to keep a poor country in a state of poverty” (Myrdal, 1968, p. 11).

Ainda na direção proposta por Myrdal (1968), Hirschman (1977) destaca que cabe ao Estado, por meio dos investimentos públicos, remediar a situação de desigualdade pela anulação ou minimização dos chamados efeitos regressivos. Segundo o autor, esta desigualdade é proveniente, em grande parte, do crescimento econômico de uma região que gera diversas externalidades para as demais regiões, aprofundando assim a situação de subdesenvolvimento já apresentada.

As ideias de Myrdal (1968) e Hirschman (1977), entre outros autores, que abordavam a questão da polarização da economia e os seus efeitos, foram tomadas como base pelos gestores públicos para a formulação das políticas de desenvolvimento regional. A partir de então, o Estado passa a assumir o papel de planejador nas mais diferentes áreas, desde as econômicas até as complementares (saúde, educação, etc.).

Destaca-se a participação do Estado de modo a possibilitar o desenvolvimento no território como um todo. Dada a atual conjuntura de heterogeneidade existente no território brasileiro e, particularmente, no território mineiro, são necessárias políticas que visem a diminuir essa distorção. Para tanto, políticas compensatórias e intervencionistas são vitais, de modo a diminuir os diferentes níveis de desenvolvimento, sejam econômicos ou sociais, existentes nos municípios brasileiros.

Novo Ordenamento do Estado e Promoção do Desenvolvimento Socioeconômico

A provisão de serviços e bens à sociedade se coloca como uma das principais funções econômicas do Estado, segundo Musgrave e Musgrave (1980). Nesse sentido, o Estado atua, principalmente, na provisão de bens cuja oferta, por parte do mercado, é realizada de forma insuficiente ou não ocorre, conforme destaca Wagner (1890) em um dos trabalhos pioneiros acerca da intervenção do Estado na economia e discutido por Cândido Junior (2001).

A oferta de bens por parte do Estado se caracteriza como fundamental para a promoção do desenvolvimento socioeconômico. A saúde e a educação, entre outros, necessitam de uma complementação por parte do Estado, posto que a oferta destes bens por parte do mercado não é suficiente ou é deficitária quando se busca atingir a população na sua totalidade. Conhecer a demanda destes bens é fundamental para a alocação do recurso de forma eficiente e eficaz, uma vez que setores cuja oferta já é suficiente, seja ela realizada pelo Estado ou não, são passíveis de investimentos de menor monta do que aqueles em que a oferta é insuficiente ou não existe. Incluem-se, no rol destas políticas e bens fundamentais para o desenvolvimento socioeconômico, as Políticas de Assistência Social, destacando o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, além das políticas de incentivo à formalização do emprego e à universalização do Ensino Básico e Fundamental.

A disponibilização destes bens deve-se atentar, entre outros pontos, assim como nos demais setores da economia, para a demanda pelo bem ou serviço, considerando que o Estado não disponibilizará, tendo em vista a escassez do recurso público, bens que não possuem demanda. A oferta de bens por parte do Estado varia de município para município, sendo as características diferentes e os produtos demandados também. Por exemplo, municípios que possuem um grande número de habitantes que utiliza serviços de saúde suplementar demandam menos investimentos e gastos em saúde por parte do governo que os demais. Logo, a produção destes bens está condicionada a outros fatores além da demanda como, por exemplo, a existência de receita suficiente nos cofres públicos.

Assim, são disponibilizados bens e serviços por meio das políticas públicas e da alocação de recurso, posto que estes contribuem para o desenvolvimento do município e para a ampliação dos níveis de bem-estar e de qualidade de vida da população. Visando a ampliar os níveis de desenvolvimento socioeconômico dos municípios, o Estado deve agir, conforme UNDP (2010), para habilitar a sociedade a viver a vida a que dá valor e possa

se desenvolver de forma saudável e criativa. É fundamental, portanto, que as políticas públicas e a provisão de bens públicos se deem de acordo com as características e particularidades de cada município ou grupo de municípios, levando em conta outros fatores que não somente os populacionais.

Tendo em vista a complexidade de se gerenciar políticas e recursos em países como o Brasil, o Estado se divide em Estados e municípios, sendo chamado de Estado federal, e é caracterizado pela coexistência de esferas territoriais autônomas de poder político, uma vez que o governo federal é considerado a esfera central, e as outras, subnacionais. Dentre as relações inerentes, apresenta-se o chamado federalismo fiscal que aborda, entre outras questões, a distribuição de recursos entre os entes federativos (Soares, 2010).

Tal complexidade é verificada, ainda, no que se relaciona às políticas em âmbito estadual, posto que alguns Estados da federação possuem uma grande quantidade de municípios e apresentam coexistência de diferentes estruturas socioeconômicas no seu território.

Com vistas a dirimir a complexidade de se introduzir políticas e aplicar recursos, dificuldade essa advinda, principalmente, das grandes disparidades percebidas no país e nos Estados, iniciativas de descentralização foram encetadas, sendo consolidadas em 1988, em um processo conhecido como municipalização, tendo em vista a importância dada aos municípios, sendo estes os responsáveis, em grande parte, pela gestão e financiamento do gasto público no que se relaciona a uma série de políticas e setores. Num país, porém, em que a heterogeneidade das unidades locais é sentida no que se relaciona a tamanho e renda, as transferências fiscais cumprem um papel vital para grande parte dos municípios (Afonso; Araújo, 2000) e o federalismo fiscal e administrativo influenciam na redução das disparidades e no incremento de regiões com níveis de desenvolvimento considerados aquém do ideal (Ezcurra; Pascual, 2008; Sepulveda; Martinez-Vasquez, 2011).

Os recursos públicos se constituem como um alicerce da federação. No caso de países como o Brasil e de Estados como Minas Gerais, nos quais ocorrem diferenças estruturais entre os entes, o papel destes recursos se torna ainda mais importante.

[...] a estruturação do poder entre esferas de governo e a própria unidade da Federação pressupõem uma transferência significativa de recursos públicos entre regiões com desigual capacidade econômica e com grandes assimetrias sociais (Affonso, 1994, p. 321).

Sendo assim, a existência dessas disparidades amplia ainda mais o desafio da descentralização e da existência da federação, mantendo sinergia econômica, social e cultural que são, em última instância, a sua razão de existir.

No Brasil, a situação de dependência dos municípios em relação aos demais entes é notória. Conforme Palombo (2006), para um grande número de municípios o montante de suas arrecadações próprias é expressivamente menor que as transferências advindas dos demais entes, criando, assim, uma dependência por parte dos municípios em relação às demais esferas de governo. Diferentes ações, portanto, têm sido realizadas pelos governos centrais de modo a permitir uma ampliação dos níveis de desenvolvimento das regiões que possuem tais níveis piores que as demais, conforme Costa et. al. (2011a).

O recurso público, por sua vez, se coloca como um importante catalisador do desenvolvimento em regiões consideradas “atrasadas”. Para tanto, é necessário que o recurso seja alocado de forma eficiente. Nessa direção, o processo de descentralização tem sido conhecido como uma das formas para melhorar a eficiência alocativa do setor público, pois aproxima a administração pública dos cidadãos (Giambiagi; Além, 2000).

Hayek (1945) destaca que o governo local, devido a uma maior proximidade com a população local, detém informações mais precisas acerca das preferências e necessidades locais e pode, portanto, tomar as melhores decisões acerca da alocação do recurso público. Nesse sentido, os gestores conhecem melhor as especificidades da localidade e disponibilizam os bens e os serviços tendo por base essas particularidades e necessidades específicas da população de determinado município.

Outras vantagens são advindas do processo de descentralização, conforme Tommasi e Weichselbaum (1999), que apresentam, como exemplo desses benefícios, as questões relacionadas à informação e *accountability*. Em complemento ao apontado por Hayek (1945), Tiebout (1956) afirma que os benefícios dos bens públicos e serviços são consumidos em conjunto, mas diferem em sua faixa de território. Por isso, as suas disposições devem ser decididas e pagas pelos moradores da área em que ocorrem os benefícios, situação que deveria ser replicada, também, em relação ao controle social, tendo em vista que, sendo esses cidadãos os beneficiários e os financiadores, eles também deveriam se atentar de forma mais direta para a fiscalização dos atos dos governantes.

Dado o tamanho dos municípios brasileiros, a proximidade dos governantes, apontada por alguns autores como uma das vantagens advindas do processo de descentralização, pode não ser totalmente capturada. Nesse sentido, a ocorrência das vantagens e desvantagens advindas do processo de descentralização e da conseqüente proximidade do principal com o agente, se relaciona ao fenômeno do localismo.

Diferentes peculiaridades municipais interferem na oferta do bem público e na conseqüente promoção do desenvolvimento socioeconômico. O localismo, por sua vez, privilegia o atendimento dessas diferenças, fortalecendo a autonomia decisória da unidade territorial correspondente, seja município, distrito ou outra base geográfica (Santos, 2002).

Oriunda desse processo, a possibilidade de otimizar diferentes características municipais, entre elas as econômicas, sociais, demográficas e administrativas, destaca-se como umas de suas principais vantagens.

Em contrapartida, alguns aspectos negativos podem surgir dessa descentralização: a possível facilidade de captura dos benefícios advindos do recurso por parte de grupos de interesse (Tiebout, 1956), a replicação de estruturas de gestão ineficientes (Prud'Homme, 1995) e a redução de economias de escala. Dentre os problemas advindos da descentralização, nos moldes como foi realizada no Brasil, Kerbauy (2001) aponta que, devido a diferentes aspectos, entre eles a natureza das elites locais, da burocracia e as dificuldades de implantação de novos arranjos institucionais, há entraves para uma participação popular mais efetiva nas decisões da municipalidade, o que mantém e reforça, em várias situações, o clientelismo. Kang (2011) destaca diferentes desvantagens que possam advir da descentralização, dentre elas a eclosão de disparidades e a ocorrência de ineficiência na prestação dos serviços públicos, caso haja concentração de poder por parte das elites locais.

Tendo em vista a importância da oferta de bens e serviços por parte do Estado que, em alguns casos, é realizada por parte do município, conhecer as características de cada cidade se torna fundamental, de modo a possibilitar a emergência de ações que visem a ampliar os níveis de eficiência na alocação dos recursos, tomando por base uma provisão de bens por parte do Estado que atenda às necessidades das comunidades locais e diminua o impacto de aspectos negativos oriundos da descentralização fiscal e administrativa.

Metodologia

Em vista da complexidade de se caracterizar os municípios, envolvendo os aspectos socioeconômicos e de oferta de bens públicos e de produção governamental, este estudo fez uso de análise multivariada de dados, de modo a possibilitar um maior entendimento do fenômeno aqui avaliado.

A análise de *cluster* foi realizada com o objetivo de agrupar os municípios com base nas características socioeconômicas, nas finanças públicas e nas condições de atividade econômica e, dessa forma, conhecer quais as diferentes estruturas socioeconômicas existentes nos municípios do Estado de Minas Gerais.

Área de Estudos e Fonte dos Dados

Com vistas a caracterizar os municípios mineiros com base nas condições socioeconômicas e de oferta de bens públicos e governamentais, procedeu-se as análises descritas nesta seção tendo como unidade de análise os 853 municípios do Estado de Minas Gerais, no ano de 2005.

Optou-se por esse espaço temporal em virtude da totalidade dos dados para um número maior de municípios que nos demais anos, o que possibilita uma análise mais completa sem o prejuízo dos objetivos propostos, uma vez que, conforme Lindemberg (1993), as mudanças socioeconômicas demandam um período médio de tempo para a sua ocorrência, o que permite fazer inferências acerca da situação atual, tomando por base os resultados deste estudo.

Para garantir a fidelidade no emprego da técnica, foram considerados todos os municípios do Estado de Minas Gerais. Segundo dados do IBGE (2011), Minas Gerais é o maior Estado em número de municípios no país, sendo o segundo em número de habitantes dentre as Unidades da Federação brasileira, além de possuir uma população de 19.597.330 pessoas, atrás apenas do Estado de São Paulo. O Produto Interno Bruto (PIB) do Estado representa 9,6% do PIB total do país para o ano de 2008. Mesmo com tamanha importância econômica, todavia, as disparidades regionais e a desigualdade social (Silva, 2009) são presentes no Estado, e diferentes estruturas socioeconômicas são perceptíveis. Tal quadro demanda, por parte

da gestão pública, conhecer estas estruturas e, dessa forma, instituir políticas que atendam às necessidades individuais de cada município, atenuando o problema das desigualdades.

A percepção do contexto para o agrupamento de municípios é que, por hipótese, as variáveis utilizadas serão suficientes para descrever as características dos municípios estudados.

Os dados empregados neste estudo são oriundos das bases de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Ministério da Saúde (Datasus), Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério do Trabalho e Emprego (Rais/Caged), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN), disponíveis no Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS).

Análise de Cluster

Visando a agrupar os municípios mineiros com base nas características socioeconômicas, finanças públicas e nas condições de atividade econômica e, dessa forma, conhecer quais as diferentes estruturas socioeconômicas existentes nos municípios do Estado de Minas Gerais, procedeu-se a análise de *cluster*, que tem por objetivo agrupar os municípios tendo por embasamento suas características homogêneas e, por meio desse agrupamento, conhecer as estruturas socioeconômicas existentes no Estado mineiro.

A análise de *cluster* é um processo de partição de uma população heterogênea em vários subgrupos mais homogêneos e, nesse caso, os elementos são agrupados de acordo com suas características semelhantes, não sendo meramente uma classificação (Doni, 2004).

A análise de *cluster* tem sido amplamente empregada na área de Ciências Sociais e, mais especificamente, utilizada em trabalhos relacionados à administração pública. (Vyas; Kumaranayake, 2006; Castles; Worlds, 2008;

Hood; Dixon; Beeston, 2008; Carvalho; Da Mata; Resende, 2008, Costa et al., 2011b, Silveira et al., 2010; Bouckaert; Nakrošis; Nemec, 2011; Liu, 2011).

Duran e Odell (1974) destacam que a análise de *cluster* objetiva determinar, com base nas características individuais, subconjuntos, de modo que cada um desses sujeitos pertença a somente um subconjunto e que os indivíduos agrupados em um mesmo subconjunto sejam similares, e aqueles pertencentes a grupos distintos sejam diferentes. Conforme Mingoti (2007), a análise de *Cluster* visa a dividir os indivíduos presentes em uma amostra em conjuntos, de forma que os pertencentes ao mesmo grupo tenham características semelhantes entre si com base nas variáveis utilizadas para caracterizá-los, e que os elementos que constem em grupos diferentes sejam heterogêneos em relação às mesmas variáveis. Verifica-se, pois, que a metodologia proposta atende ao objetivo deste estudo no que tange a agrupar os municípios que possuem características homogêneas e contribuir para conhecer as diferentes estruturas socioeconômicas existentes no Estado de Minas Gerais.

São dois os momentos principais envolvidos na análise de *cluster*, conforme apontam Ferreira, Abrantes e Perez (2008, p. 162): “a mensuração da similaridade ou associação entre as variáveis, determinando o número de grupos da amostra; e o esboço do perfil das variáveis, que determina a composição dos grupos”. Assim, faz-se necessária a utilização de algum procedimento para revelar a relação entre conjunto de componentes. Como no trabalho dos referidos autores, este estudo se pautou na distância dos elementos e, nessa direção, os agrupamentos são derivados do menor somatório da distância entre os componentes.

Em relação aos cálculos usados para se definir a distância dos elementos, podem ser utilizados os métodos hierárquicos e não hierárquicos. Optou-se pela realização do método hierárquico de *Ward* que, como aponta Mingoti (2007), fundamenta-se na “mudança de variação”, mais especificamente no aumento na variação entre os grupos e na diminuição da variação dentro

dos grupos. O procedimento deste método é fundamentado nos seguintes princípios, segundo a autora: (a) *a priori*, cada elemento é considerado como um único agrupamento; (b) em cada passo do algoritmo efetua-se o cálculo da soma dos quadrados dentro de cada agrupamento. O cálculo da distância dos elementos é feito tendo por base a equação 1 a seguir e exposta e discutida em Ferreira, Abrantes e Perez (2008):

$$d_{(A,B)} = \left[\sum_{i=1}^0 (X_{i(A)} - X_{i(B)})^2 \right]^{1/2} \quad (1)$$

Assim, $d(A,B)$ representa a medida de distância euclidiana da observação A a B, i se caracteriza como o indexador das variáveis. Caso o valor de $d(A,B)$ seja igual a zero, corresponde ao fato de os objetos comparados serem iguais a zero.

É imprescindível a validação da análise de *cluster*, que ocorre pelo teste de médias. No caso específico deste estudo, optou-se pelo teste t para duas amostras independentes que, segundo Pestana e Gageiro (2005), aplica-se sempre que se pretende comparar as médias de uma variável quantitativa em dois grupos diferentes de sujeitos e se desconhecem as respectivas variâncias populacionais. Para Hair et al. (2005), uma das questões mais frequentes examinadas na pesquisa em administração é se a média de dois grupos de respondentes quanto à alguma atitude ou comportamento são significativamente diferentes.

O teste t é um teste utilizado para determinar se os valores médios de dois grupos são estatisticamente diferentes. Este teste contrasta a diferença observada entre os dois grupos por meio do erro-padrão da diferença entre os dois grupos meios (Friel, 2010). Larson e Farber (2009) destacam que um teste t de duas amostras é empregado no intuito de avaliar a diferença entre duas médias populacionais μ_1 e μ_2 quando uma amostra de cada população é selecionada aleatoriamente.

De acordo com Sirkin (2006), o cálculo do valor de t para duas amostras independentes pode se dar pela equação 2 na sequência:

$$t_t = \frac{(\bar{x}_1 - \bar{x}_2)}{\sqrt{\frac{s_1^2}{n_1 - 1} + \frac{s_2^2}{n_2 - 1}}} \quad (2)$$

Ainda de acordo com o mesmo autor a equação 3 mostra o cálculo dos graus de liberdade gl:

$$gl = \frac{\left(\frac{s_1^2}{n_1 - 1} + \frac{s_2^2}{n_2 - 1}\right)^2}{\frac{\left(\frac{s_1^2}{n_1 - 1}\right)^2}{n_1 - 1} + \frac{\left(\frac{s_2^2}{n_2 - 1}\right)^2}{n_2 - 1}} \quad (3)$$

Em ambas as equações t_t representa o valor calculado de t ; \bar{x}_1 ; \bar{x}_2 representam os valores das médias a serem comparadas; S significa o valor do erro-padrão; n o número de observações da amostra. Assim, o valor de t_t deve ser comparado ao valor de t tabelado, com seus valores dispostos em distintos livros estatísticos: Pestana e Gageiro (2005) e McClave, Benson e Sincich (2008) entre outros. Caso o valor de T (calculado) em módulo, seja maior que o valor do t (tabelado), rejeita-se a hipótese nula. Pode se rejeitar de acordo com a significância estatística avaliada a hipótese de que as médias são estatisticamente iguais.

Variáveis utilizadas

Com vistas a conhecer a estrutura socioeconômica dos municípios mineiros, este estudo selecionou sete variáveis relacionadas às finanças públicas, à atividade econômica e às condições socioeconômicas, abarcando, assim, dimensões essenciais para as análises das avaliações deste trabalho.

As variáveis selecionadas são listadas a seguir:

X1= Taxa de emprego no setor formal (%)

X2= Produto Interno Bruto *per capita* (R\$ por mil)

X3= Percentual da População com cobertura privada de saúde (%)

X4= População Total

X5= Número de Benefícios *per capita* dos programas de Benefício de Prestação Continuada e Programa Bolsa Família – BPC+PBF *per capita*

X6= Taxa de Frequência ao Ensino Fundamental (%)

X7= Receita líquida municipal *per capita* (R\$)

A escolha das variáveis levou em conta o referencial teórico, selecionando aquelas que podem interferir na disponibilização de bens à sociedade e que estão relacionadas diretamente ao desenvolvimento socioeconômico. Entre as condições de oferta que se objetivou analisar, destacaram-se aquelas cuja produção do bem ou sua gestão ficam a cargo do município.

A variável taxa de emprego formal foi incluída no estudo visando a verificar as condições de empregos dos municípios e, dessa forma, conhecer a necessidade em aplicar recursos com vistas a gerar um maior número de empregos ou formalizar aqueles que estão na informalidade. A variável representa o número de empregados no setor formal em 31 de dezembro, dividido pela população de 16 a 64, e é expressa em porcentagem.

O Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* foi utilizado com o objetivo de mensurar a atividade econômica municipal. Cidades com uma atividade econômica maior possuem diferentes demandas em relação às demais e ainda têm mais capacidade de atender a estas demandas, tendo em vista uma maior arrecadação de impostos, gerando uma maior receita aos cofres públicos.

O número de benefícios dos programas de Benefício de Prestação Continuada e Programa Bolsa Família foram utilizados como *Proxy* de pobreza, visando a quantificar a parcela da população que necessita de atenção especial no que tange à assistência social. Podem ser beneficiários destes programas as famílias ou pessoas que possuem renda familiar, por pessoa, abaixo de R\$ 140,00, conforme estabelecido pelo Ministério do Desenvolvi-

mento Social e Combate à Fome. A variável expressa o número de benefícios dos programas de Benefício de Prestação Continuada (Deficiente e Idoso) e do Programa Bolsa Família, dividido pela população do município.

A população total foi adicionada ao estudo como uma *Proxy* de porte, uma vez que são diferentes as demandas existentes nos municípios em relação ao porte. Cidades com uma população maior necessitam, entre outros pontos, de uma oferta maior por determinados serviços, tendo em vista que a população demandante também é maior.

O percentual da população com cobertura privada de saúde visou a quantificar a parcela dependente dos serviços públicos de saúde. Nesse sentido, quanto maior a parcela da população que possui cobertura privada de saúde, menor o número de habitantes que dependem unicamente dos serviços públicos de saúde. Uma maior proporção da população com cobertura privada de saúde se relaciona, ainda, a uma menor necessidade de intervenção estatal no sentido de corrigir as falhas de mercado desse setor. Esse pressuposto se relaciona ao Brasil, país no qual a saúde se coloca como dever do Estado e direito do cidadão, expresso na Constituição Federal de 1988, daí a importância e a necessidade das políticas de saúde pública.

Por fim, a taxa de frequência ao Ensino Fundamental é um indicador de acesso das crianças à Educação Básica. Indica a razão entre o número de crianças de 7 a 14 anos que frequenta o Ensino Fundamental, dividido pelo número total de crianças de 7 a 14 anos. Foi acrescentada ao estudo visando a verificar as condições de oferta e produção dos serviços educacionais cuja gestão está a cargo do município.

Resultados e Discussão

Tendo em vista a existência de diferentes realidades no Estado de Minas Gerais e seus municípios, realizou-se, inicialmente, uma análise descritiva dos dados, buscando conhecer as características dos municípios relativas às condições socioeconômicas e de provisão de bens à sociedade.

A grande heterogeneidade das cidades mineiras pode ser constatada pela análise descritiva apresentada na Tabela 1. Nessa direção, em todas as variáveis são percebidas a existência de disparidade entre os municípios.

Tabela 1 – Análise Descritiva dos Dados

Variáveis	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-Padrão	Variância	Assimetria	Curtose
Taxa de Emprego no Setor Formal (%)	0,10	86,4	17,39	10,12	102,45	1,62	5,47
PIB per capita (R\$)	2387,71	205099	9557,12	11067,32	122485532,70	8,83	126,00
Parcela da população com cobertura privada de saúde	0,00	40,78	5,84	7,43	55,21	2,05	4,25
População Total	886	2375329	22552,7	93311,99	8707128397,93	19,81	479,56
BPC+PBF per capita	0,01	0,27	0,085	0,02874	0,001	0,678	1,694
Taxa de frequência ao Ensino Fundamental (%)	66,5	100	98,345	3,60	12,96	-3,31	14,98
Receita líquida municipal per capita (R\$)	504,71	6849,75	1255,54	622,61	387647,38	3,29	18,47

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Os valores do desvio-padrão apresentados, principalmente em algumas variáveis como PIB *per capita*, população e receita líquida *per capita*, confirmam a existência de disparidades acentuadas entre os municípios analisados. Os municípios de Juvelina e Santo Antônio do Retiro foram removidos da análise devido à falta de dados, ficando a amostra constituída por 851 municípios.

Pelos resultados apresentados, verifica-se que, para alguns municípios, o Estado é praticamente a única fonte de oferta de bens, posto que o papel do mercado representado, por exemplo, pela parcela da população com cobertura privada, é nulo.

Dadas as disparidades existentes, buscou-se, por meio da análise de *cluster*, agrupar os municípios mineiros, tendo por base as variáveis dispostas na Tabela 1 e que representam as condições socioeconômicas e de provisão de bens e serviços por parte dos poder público. Os valores foram normalizados de modo a permitir as análises aqui objetivadas, uma vez que os valores apresentados estão em unidades diferentes, o que poderia enviesar os resultados.

Por meio da técnica de *Ward*, foram gerados dois agrupamentos, conforme apresentados na Tabela 2.

Tabela 2 – Estatística Descritiva dos Agrupamentos Gerados pela Técnica de *Ward*

Cluster	Variáveis	Número de Municípios	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-Padrão
	Taxa de Emprego no Setor Formal (%)		11,9	86,4	33,23	11,73
	PIB <i>per capita</i> (R\$)		6267,72	205098,85	24526,12	24320,18
	Parcela da população com cobertura privada de saúde		0,74	40,78	17,79	11,04
1	População Total	112	1687	2375329	78027,46	241499,5
	BPC+PBF <i>per capita</i>		0,03	0,14	0,07	0,02
	Taxa de frequência ao Ensino Fundamental (%)		90,76	100	99,47	1,61
	Receita líquida municipal <i>per capita</i> (R\$)		682,57	5788,24	1652,21	794,97

	Taxa de Emprego no Setor Formal (%)	0,1	41,8	15,020433	7,32	
	PIB <i>per capita</i> (R\$)	2387,71	26487,09	7304,9758	3641,37	
	Parcela da população com cobertura privada de saúde	0	23,57	4,0250744	4,50	
2	População Total	739	886	342586	14188,127	27245,91
	BPC+BPF <i>per capita</i>	0,01	0,27	0,0872	0,03	
	Taxa de frequência ao Ensino Fundamental (%)	66,5	100	98,169459	3,79	
	Receita líquida municipal per capita (R\$)	504,71	6849,75	1196,0627	569,96	

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Foram identificados dois grupos e novos agrupamentos foram testados. Não houve, no entanto, variabilidade que justificasse a criação de novos grupos, o que permite destacar a ocorrência de duas estruturas socioeconômicas principais no Estado de Minas Gerais.

Tomando por base os valores médios verificados em cada um dos agrupamentos, verifica-se que os 112 municípios que compõem o grupo 1 possuem melhores condições socioeconômicas e de provisão de bens e serviços por parte do governo, à sociedade. Destaca-se que, dentro dos grupos, podem ocorrer disparidades, se analisadas as variáveis de forma individual.

Os municípios do grupo 2 se caracterizam como tendo as piores condições socioeconômicas em todas as dimensões analisadas. Além de possuírem uma atividade econômica inferior, se comparados aos municípios do grupo 1, as condições de educação, saúde e emprego e renda também possuem indicadores inferiores. A baixa atividade econômica afeta a arrecadação municipal, diminuindo a capacidade do governo de atuar (menor receita líquida municipal *per capita*) de modo a promover o desenvolvimento e melhorar a estrutura socioeconômica do município.

Dada a baixa atividade econômica, aliada às poucas condições de os governos municipais ofertarem bens e serviços à população, a estrutura socioeconômica atual considerada ruim tende a se manter, proporcionando a manutenção das disparidades no âmbito dos municípios mineiros.

De modo a verificar se a diferença entre as médias são estatisticamente significativas, realizou-se o teste de igualdade de médias, conhecido como teste *t* de amostra independente. A tabela 3 destaca os resultados do teste *t* de amostras independentes.

Tabela 3 – Teste *t* de amostras independentes

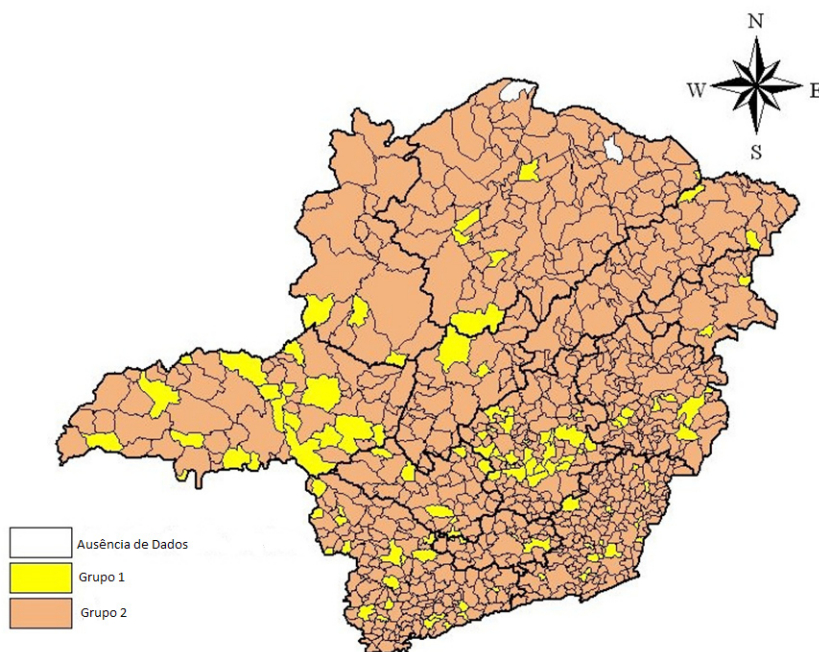
Variáveis	T	Nível de Significância
Taxa de Emprego no Setor Formal	15,96	0,00
PIB per capita	7,48	0,00
Parcela da população com cobertura privada de saúde	13,03	0,00
População Total	2,79	0,01
BPC+BPF per capita	-5,25	0,00
Taxa de frequência ao Ensino Fundamental	6,31	0,00
Receita líquida per capita	5,85	0,00

Fonte: Resultados da Pesquisa.

No primeiro momento foi realizado o teste de Levene para igualdade das variâncias. Em relação às análises realizadas para este estudo, em todas as situações o teste de Levene teve significância menor que 0,05, o que possibilitou rejeitar a hipótese nula de igualdade das variâncias. De modo a facilitar o entendimento do leitor, a Tabela 3 destaca somente o resultado do teste *t* para igualdade de médias, não assumindo que as amostras foram extraídas de populações com a variância igual. Os resultados do teste *t* indicam que, para todas as variáveis analisadas, existem diferenças significativas entre as médias analisadas, o que valida a análise de *cluster* realizada. Já os grupos são estatisticamente diferentes, se considerado o valor médio das variáveis.

Por meio da análise de *cluster*, validada pelo teste *t* de médias, verifica-se a existência de duas estruturas socioeconômicas significativamente diferentes no território mineiro. Percebe-se, pela análise dos valores médios das variáveis, ter o grupo 1 valores que o possibilitam ser classificado como fazendo parte do rol de municípios com uma melhor estrutura que os demais pertencentes ao grupo 2. Logo, a existência de disparidades dentro do território mineiro é confirmada pelas análises realizadas neste estudo. Na Figura 1, destaca-se a localização geográfica de cada um dos grupos.

Figura 1 – Classificação dos municípios mineiros segundo a estrutura socioeconômica



Fonte: Elaborado pelo autor.

Na Figura 1 destaca-se a localização dos municípios e os respectivos grupos nos quais foram classificados. Percebe-se que nas regiões do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, Sul e região metropolitana de Belo Horizonte,

localizam-se a maior parte dos municípios considerados com melhor estrutura socioeconômica. Já nas regiões localizadas ao norte do Estado se concentra o maior número de municípios com uma estrutura socioeconômica considerada pior que os demais. Nesse sentido, os resultados apresentados corroboram com o exposto por Silva, Fontes e Alves (2004), Hoffman e Simão (2005), Salvato et al., (2006), Perobelli, Faria e Ferreira (2007) e Silva (2009), e confirmam a hipótese de que existem disparidades no território mineiro a partir da unidade de análise dos municípios.

O grupo 1 é constituído por 13,16% dos municípios analisados e possui a melhor média entre as variáveis analisadas, se comparados com os demais municípios (grupo 2). Nas cidades que compõem o grupo habitam 28,45% da população do Estado. A soma do PIB desses municípios correspondeu a 41,37% do Produto Interno Bruto Total do Estado no período em questão. Esses números enfatizam, ainda mais, as desigualdades existentes em Minas Gerais, principalmente no que se refere à geração de riqueza, uma vez que pouco mais de 13% dos municípios mineiros concentram 41,37% do PIB do Estado.

Em valores *per capita*, os municípios deste grupo possuem, em média, uma receita líquida maior que os demais municípios do Estado, o que demonstra que aqueles municípios possuem melhores condições de atender às demandas individuais dos cidadãos, o que, em tese, facilita o atendimento, por parte da gestão pública, das particularidades de cada município, tendo em vista uma disponibilidade maior de recursos.

Os valores médios apresentados pelas variáveis relacionadas aos serviços e bens públicos e governamentais demonstram que a demanda por esses tipos de bens são menores nos municípios do grupo 1 que nos demais entes federativos do Estado, posto que o nível de pobreza da população, a dependência dos sistemas públicos de saúde, a taxa de crianças fora da escola e a taxa de emprego no setor formal indicam menor necessidade de

se investir em políticas e na produção de bens e serviços dessa natureza, pois as condições apresentadas por estes municípios são melhores que nos demais.

Os valores médios apresentados pelos municípios do grupo 1 destacam que os municípios com produto interno bruto *per capita* maior, ou seja, os municípios que possuem maior geração de riqueza, possuem também uma melhor estrutura socioeconômica. Tal situação pode ser gerada pelo exposto por Myrdal (1968) de que diversos são os efeitos advindos da polarização econômica de uma região e, tendo em vista ser este estudo um trabalho comparativo, destaca-se que esta polarização pode ser responsável, entre outras questões, pelo agravamento das disparidades verificadas. Ainda nesse sentido, a polarização é destacada na Figura 1, na qual se verifica uma maior concentração de municípios pertencentes às regiões metropolitana de Belo Horizonte, Sul e Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, regiões estas que concentram aproximadamente 69,38% do PIB estadual.

A polarização, tomando por base os estudos de Hirschman (1977), contribui para a emergência de desigualdades, uma vez que, segundo o autor, são originadas pelo crescimento econômico de dadas regiões e agravadas por meio dos efeitos regressivos (*polarization effects*) que impactam as demais regiões. Assim sendo, os resultados deste artigo corroboram, em parte, com o exposto por Hirschman (1977) de que localidades com melhores indicadores econômicos possuem, também, melhores indicadores nos demais setores, tendo em vista as externalidades.

As variáveis empregadas para mensurar a demanda da sociedade e a capacidade dos governos municipais de prover esta sociedade com bens necessários ao desenvolvimento socioeconômico, demonstram que, no grupo 2, há uma maior necessidade da aplicação do recurso público, visando a corrigir falhas de mercado e a prover a população de certos bens e serviços, possibilitando, assim, um desenvolvimento maior nos sentidos econômicos, conforme apontava Wagner (2011). Faz-se necessário, nesse conjunto de municípios, a realização de diferentes ações, dentre elas programas que

busquem um aumento no número de crianças na escola, diminuição nos índices de pobreza da população, incremento na atividade econômica e melhoria nos indicadores de emprego formal.

Percebe-se, ainda, a necessidade de atuação dos governos nas esferas estaduais e federais no sentido de diminuir as disparidades existentes e evitar efeitos semelhantes aos da causação circular apontada por Myrdal (1968) e minimizar os efeitos regressivos que, segundo Hirschman (1977), contribuem para a emergência de disparidades. Entre as ações factíveis de serem realizadas pelos entes superiores no federalismo, destaca-se as transferências e os outros mecanismos compensatórios, conforme indicam Costa et al. (2011a).

O Estado então deve realizar ações para incentivar o investimento em diferentes regiões das já tradicionais receptoras desses recursos, segundo Lima e Simões (2009). Assim, os investimentos públicos devem ser realizados com o intuito de diminuir as desigualdades existentes dentre os municípios de Minas Gerais, o que se confirma neste estudo.

Os municípios devem buscar condições de ampliar a sua capacidade de geração de recursos e, para tanto, devem investir na atração de empresas e geração de riquezas, possibilitando, assim, que o mercado proveja à sociedade uma gama de bens, diminuindo as demandas sobre o Estado e a ocorrência das chamadas falhas de mercado, posto que, dessa forma, alguns deixam a condição de subofertados, destacando, dentre estes bens, aqueles considerados essenciais ao desenvolvimento socioeconômico, de acordo com Cândido Júnior (2001).

Considerações Finais

Este artigo se propôs a evidenciar as disparidades existentes entre os municípios mineiros, considerando as finanças públicas, atividade econômica e as condições socioeconômicas.

A partir dos resultados, foi possível constatar a presença de duas estruturas socioeconômicas significativas. Ratificou-se, portanto, a ocorrência de disparidades nos municípios mineiros em relação às dimensões consideradas, em especial a atividade econômica e as condições de saúde e emprego. Destaca-se, ainda, que, em termos comparativos e considerando os valores médios, o número de municípios que possui estrutura que possa ser considerada melhor é 112, ou 13,16% das unidades analisadas, o que enfatiza ainda mais as desigualdades existentes no território mineiro.

Entre as considerações importantes, destaca-se que os municípios que obtiveram melhor PIB médio foram aqueles nos quais se constata melhores condições envolvendo os demais indicadores, o que, em tese, confirma a hipótese de que o crescimento econômico gera externalidades positivas. Dentre elas, cita-se a ampliação da receita governamental, o que permite ao Estado disponibilizar os bens e serviços demandados pela sociedade.

Há de se destacar, ainda, a necessidade da intervenção estatal, visando a corrigir essas disparidades e proporcionar a todos os municípios do Estado níveis de desenvolvimento socioeconômicos similares, posto que é fundamental que o Estado atue de modo a proporcionar um desenvolvimento mais igualitário. Torna-se fundamental, portanto, que o Estado assuma um papel intervencionista e crie condições para que as demais regiões consideradas com pior infraestrutura socioeconômica se desenvolvam econômica e socialmente, trazendo aos cidadãos a vivência das garantias constitucionais.

Um ponto importante a ser verificado em estudos posteriores é a dinâmica das disparidades existentes no Estado e quais aspectos, além do econômico, são associados à emergência destas disparidades. Assim, a realização de um estudo envolvendo séries temporais possibilitaria a verificação dessa dinâmica, além de facultar a verificação com maior confiabilidade dos aspectos associados a essas dessemelhanças.

Referências

- AFFONSO, R. A crise da Federação no Brasil. *Ensaios FEE*, v. 15, n. 2, p. 321-337, 1994.
- AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. A. *A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível*. 2000. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/publicacoes-esaf/caderno-financas/CFP1/CFP_n1_art2.pdf>. Acesso em: 18 set. 2011.
- ANSELIN, L.; FLORAX, R. *Advances in Spatial Econometrics*. Heidelberg: Springer-Verlag, 2000.
- BREMAEKER F. *Mitos e verdades sobre as finanças dos municípios brasileiros*. Rio de Janeiro: Ed. Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1994. 78p.
- BOUCKAERT, G.; NAKROŠIS, V.; NEMEC, J. Public Administration and Management Reforms in CEE: Main Trajectories and Results. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, v. 4, n. 1, 2011.
- CÂNDIDO JUNIOR, J. O. *Os gastos públicos no Brasil são produtivos?* Brasília: Ipea, 2001. (Texto para Discussão, n. 781).
- CARVALHO, A.; DA MATA, D.; RESENDE, G. M. Clusterização dos municípios brasileiros. In: CARVALHO, A. X. Y. et al. (Org.). *Dinâmica dos municípios*. Brasília: Ipea, p. 181-207, 2008.
- CASTLES, F. G.; WORLDS, H. O. Families, Regimes: Country Clusters in European and OECD Area Public Policy. *West European Politics*, v. 31, n. 1-2, p. 321-344, 2008.
- COSTA, C. C. M. et al. Fatores associados às transferências voluntárias da união para os Estados brasileiros. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD – ENANPAD, 35., 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, 2011a.
- COSTA, C. C. M. et al. Políticas agrícolas e modernização da agricultura na mesorregião da zona da mata do Estado de Minas Gerais. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL – SOBER, 49., 2011, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte, 2011b.
- DONI, M. V. *Análise de cluster: métodos hierárquicos e de Particionamento*. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2004.

DURAN, B. S.; ODELL, P. L. *Cluster analysis: A survey*. Berlin, Spring- Verlag. (Lecture notes in economics and mathematical systems, 100). 1974

EZCURRA, R.; PASCUAL, P. Fiscal decentralization and regional disparities: evidence from several European Union countries. *Environment and Planning*, v. 5, n. 40, p. 1.185-1.201, 2008.

FERREIRA, M. A. M.; ABRANTES, L. A.; PEREZ, R. Investigação de grupos estratégicos na indústria de laticínios através da abordagem multivariada. *RAM. Revista de Administração Mackenzie*, v. 9, p. 152-172, 2008.

FELD, L. P.; BASKARAN, T. H.; SCHNELLENBACH, J. Fiscal Federalism, Decentralization and Economic Growth: A Meta-Analysis, Unpublished Manuscript, University of Heidelberg. 2007.

FRIEL, C. M. Testing Differences. 2010. Disponível em: <http://www.shsu.edu/~icc_cmf/cj_685/mod7.doc>. Acesso em: 18 nov. 2011.

FURTADO, C. *Dialética do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura. 1964

FURTADO, C. Formação econômica do Brasil. São Paulo: Publifolha, 2000.

GIAMBIAGI, E.; ALÉM, A. C. D. *Finanças públicas: teoria e prática o Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

HAIR, J. F. et al. *Fundamentos de métodos de pesquisa em Administração*. Porto Alegre: Bookman, 2005. 593 p.

HAYEK, F. A. The use of knowledge in society. *American Economic Review*, n. 35, p. 453-530, 1945.

HIRSCHMAN, A. O. Transmissão inter-regional e internacional do crescimento econômico. In: SCWARTZMAN, J. *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977. p. 145-156.

HOFFMAN, R.; SIMÃO, R. C. S. Determinantes do rendimento das pessoas ocupadas em Minas Gerais em 2000: o limiar no efeito da escolaridade e as diferenças entre mesorregiões. *Nova Economia*, n. 15, v. 2, p. 35-62, maio-ago. 2005.

HOOD, C.; DIXON, R.; BEESTON, C. Rating the Rankings: Assessing International Rankings of Public Service Performance. *International Public Management Journal*. v. 11, n. 3, p. 298-328, 2008.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Minas Gerais. 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=mg>>. Acesso em: 18 nov. 2011.

KANG, T.H. Descentralização e financiamento da educação brasileira: uma análise comparativa, 1930-1964. *Estudos Economicos*. V.41 n.3, p.537-598 2011

KERBAUY, M. T. M. Federalismo, descentralização e democracia. *Estudos de Sociologia*, v. 6, n. 10, p. 51-61, 2001.

LARSON, R.; FARBER, B. *Estatística Aplicada*. 4. ed. São Paulo: Pearson, 2009.

LIMA, A. C. C.; SIMÕES, R. F. *Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra: o caso do Brasil*. Texto para discussões, n. 358, 2009.

LINDEMBERG, M. M. *The Human Development Race: Improving the Quality of Life in Developing Countries*. San Francisco, California: International Center for Economic Growth; Institute for Contemporary Studies Press, 1993.

LIU, L. C. The typology of fiscal decentralisation system: a cluster analysis approach. *Public Administration and Development*, v. 31, n. 5, p. 363-376, dec. 2011.

McCLAVE, J. T.; BENSON, P. G.; SINCICH, T. *Statistics for business and Economics*. 10. ed. Prentice Hall. 2008.

MEDEIROS, C. A. *Desenvolvimento econômico, heterogeneidade estrutural e distribuição de renda no Brasil*. In: III Conferencia Internacional da Rede de Estudos sobre o Desenvolvimento Celso Furtado, Repensar a Teoria do Desenvolvimento num Contexto de Globalização. Rio de Janeiro: IE, 2004.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Números de Minas 2011*. Disponível em: <<http://www.mg.gov.br/governomg/portal/c/governomg/investa-em-minas/5748-numeros-da-economia/5126-numeros-da-economia/5148/5042>> Acesso em: 20 nov. 2011.

MINGOTI, S. A. *Análise de dados através de métodos de estatística multivariada*. Uma Abordagem Aplicada. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. *Finanças públicas*. Teoria e prática. São Paulo: Campus; Edusp, 1980.

MYRDAL, C. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

OLIVEIRA, J. C.; Análise do crescimento econômico e das desigualdades regionais no Brasil. *Estudos do Cepe*, Santa Cruz do Sul, n. 28, p. 5-28, jul./dez. 2008.

PACE, K.; BARRY, R. Sparse Spatial Autoregressions. *Statistics and Probability Letters*, n. 33, p. 291-297, 1997.

PALOMBO, P. E. M. *Descentralização, construção de restrições orçamentárias “hard” e a evolução do tamanho dos governos estaduais no Brasil*. 2006. 78 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2006

PESTANA, M. H.; GAGEIRO, J. N. *Análise de dados para ciências sociais – a complementaridade do SPSS*. 4. ed. Lisboa: Edições Lisboa, 2005.

PEROBELLI, F. S.; FARIA, W. R.; FERREIRA, P. G. C. Análise da convergência espacial do PIB per capita no Estado de Minas Gerais. *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, v. 1, n. 1, 2007.

PRUD’HOMME, R. The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*, v. 10, n. 2, p. 201-220, 1995.

SANTOS, T. C. *Descentralização e a distribuição do poder no território, o papel do Estado e a legislação federal*. 2002. Disponível em: <www.uff.br/lacta/.../descentralizacaoedis-tribuicaoopoder.doc>. Acesso em: 12 dez. 2011.

SALVATO, M. A. et al. *Disparidades Regionais em Minas Gerais*. In: XII SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 12., 2006, Diamantina. *Anais...* Diamantina, 2006.

SEPULVEDA, C. F.; MARTINEZ-VAZQUEZ, J. The consequences of fiscal decentralization on poverty and income equality. *Environment and Planning C: Government and Policy*, v. 2, n. 29, 321-343, 2011.

SILVA, E.; FONTES, R.; ALVES, L. F. Análise das disparidades regionais em Minas Gerais. In: XI SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 11., 2004, Diamantina. *Anais...* Diamantina, 2004.

SILVA, A.A.P. *Eficiência na alocação de recursos públicos e qualidade de vida nos municípios de Minas Gerais*. 2009. 98p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa.

- SILVEIRA, S. F. R. et al. Caracterização socioeconômica da Bacia do Rio Doce: investigação de grupos estratégicos por meio de análise multivariada. In: SILVA, D. D. (Org.). *Aspectos Conjunturais e os Recursos Hídricos no Brasil e na Bacia do Rio Doce*. 1. ed. Viçosa, MG: CRRH/UFV, 2010. p. 49-104. V. 1.
- SIRKIN, R. M. *Statistics for the Social Sciences*. 3. ed. California USA: Thousand Oaks, 2006.
- SOARES, M. M. *Federalismo e recursos públicos no Brasil* – transferências voluntárias da união aos Estados. 2010. Disponível em: <<http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/trabalhosite/trabalhossite.asp?Codigo=7>>. Acesso em: 14 set. 2011.
- SOUZA, C. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. *Dados*, v. 41, n. 3, 1998.
- TIEBOUT, C. M. A pure theory in local expenditures. *The journal of political economy*, v. 64, n. 5, p. 416-424, oct. 1956.
- TOMMASI, M.; WEISCHELBAUM, F. *A principal-agent building block for the study of decentralization and integration*. Working Paper n. 20, Department of Economics, Universidad de San Andrés, 1999.
- TRIOLA, M. *Introdução à estatística*. Rio de Janeiro: LTC, 2008.
- UNDP. United Nations Development Programme. *Human Development Report 2010: United Nations Development Programme*. 2010.
- VYAS, S.; KUMARANAYAKE, L. Constructing socio-economic status indices: how to use principal components analysis. *Health Policy and Planning*, v. 21, n. 6, p. 459-468, 2006.
- WAGNER, A. *Finanzwissenschaft*. New York : Nabu Press. 2011