

Os pequenos municípios do Brasil – uma análise a partir de índices de gestão

The small municipalities of Brazil – an analysis based on management indices

Luis Roque Klering^a
Alexandra Jochims Kruehl^b
Eduardo Stranz^c

RESUMO: O Brasil constitui um Estado federado, composto pela União (a quem pertence a soberania) e entes federados (Estados e municípios), todos autônomos mas interdependentes ao mesmo tempo, que possuem competências, responsabilidades e rendas próprias, bem como poder político partilhado. Desde a fundação da Vila de São Vicente, em 1532, ocorreram sucessivos períodos de maior centralização política, e outros de maior descentralização. De modo geral, os períodos mais democráticos caracterizaram-se pela promoção de maiores níveis de descentralização política e administrativa, do qual decorreu também maior liberalidade na viabilização de emancipações de localidades. Por outro lado, períodos mais ditatoriais e autoritários caracterizaram-se pelas ideias de maior controle e centralização política e administrativa, e portanto de inibição das tentativas de emancipações. Pequenos ou maiores, os municípios possuem importantes responsabilidades a cumprir, nos seus papéis de promoção da qualidade de vida de seus cidadãos. Todavia, qual é a melhor estratégia para alcançar tal intento, tendo em vista o porte dos mesmos? Este estudo procura obter respostas à questão, a partir do levantamento de indicadores recentes de desempenho gerencial dos municípios brasileiros. Para tanto, recorre a estudos de avaliação da gestão de municípios brasileiros realizados por instituições, especialmente da Confederação Nacional de Municípios – CNM, mas também, de forma resumida, da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN. Os resultados comprovam que é nos pequenos municípios brasileiros que os melhores índices de gestão estão ocorrendo, confirmando assim que a estratégia de descentralizar a administração pública para os pequenos municípios é altamente positiva e benéfica para melhorar os índices de qualidade de vida e de desenvolvimento de um país de enormes extensões territoriais, como o Brasil.

Palavras-chave: Avaliação de desempenho. Governo municipal. Qualidade de vida. IRFS/CNM. IFGF/FIRJAN.

ABSTRACT: Brazil is a federative state, comprised of the Union (to which sovereignty belongs) and federal entities (states and municipalities), all autonomous but interdependent at the same time, each with their own competencies, responsibilities and revenues, along with shared political power. Since the foundation of Vila de São Vicente, in 1532, there have been successive periods of greater political decentralization, and others of greater centralization. Generally speaking, the most democratic periods are characterized by greater political, institutional and fiscal decentralization, which have promoted broader territorial fragmentation, through the creation of new municipalities, always smaller than the municipalities of origin. On the other hand, the most dictatorial and authoritarian periods, due to their centralized characteristics, usually tend to slowdown the creation of new municipalities. Small or larger, the municipalities have important responsibilities to fulfill within their roles of promoting quality of life and the happiness of their citizens. Thus, what is the best strategy for achieving this idea, in view of their sizes? This paper is aimed at answering that question, from the collection of recent managerial performance indicators of Brazilian cities. For this, it refers to managerial evaluation studies of Brazilian cities performed by institutions, especially the National Municipality Confederation – CNM, and briefly, the Rio de Janeiro State Industry Federation – FIRJAN.

^a Pós-doutor pelo Programa de Engenharia e Gestão do Conhecimento pela Universidade Federal de Santa Catarina (EGC/UFSC). Doutor em Administração pela Universidade de São Paulo (USP). Professor de pós-graduação em Administração na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: <lrklering@via-rs.net>.

^b Doutora e mestre em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Administradora no Grupo Hospitalar Conceição. E-mail: <akruehl@ghc.com.br>.

^c Acadêmico em Comércio Exterior na Universidade do Rio dos Sinos (UNISINOS). E-mail: <eduardo.stranz@cnm.org.br>.

The results evidence that the best managerial indexes are in small Brazilian cities, therefore confirming that the strategy to decentralize the public administration for the small cities is highly positive and beneficial to improve the quality of life indexes and the development of a country of vast territorial extensions, such as Brazil.

Keywords: Performance evaluation. Municipal government. Quality of life. IRFS/CNM. IFGF/FIRJAN.

1 Introdução

O municipalismo não é uma questão nova no Brasil. Desde a fundação da Vila de São Vicente, em 1532, discute-se – de várias formas – sobre a ação e a autonomia das localidades.

De acordo com a Constituição Federal (Título III, Cap. I, Art.18), a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil (Brasil, 2011) compreende a União (que detém soberania), os Estados, os Municípios e o Distrito Federal (Brasília), sendo todos eles autônomos. Os Territórios Federais, que anteriormente existiam, foram transformados em Estados ou incorporados ao seu Estado de origem a partir de 1990. Também foi nesta Constituição que surgiu no Brasil o Estado de Tocantins. Assim, atualmente, existem 26 Estados, contemplando, ao todo, 5.564 municípios (incluindo Brasília), em todo o território nacional.

Já em seu Art. 3º. do Título I, a Constituição destaca que a República Federativa do Brasil tem por objetivos a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem comum, sem preconceitos de origem, raça, gênero, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Assim, aí está também incluído o papel dos municípios.

No artigo 30, a Constituição especifica as competências (e, portanto, atribuições) exclusivas do ente município:

- legislar acerca de assuntos de interesse local;
- suplementar a legislação federal e estadual no que lhe couber;
- instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade da prestação de contas e da publicação de balancetes;
- criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os

serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

- manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e ensino fundamental;
- prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; e
- promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Como ente da federação, as competências (e correspondentes responsabilidades) dos municípios tem crescido enormemente em importância, tanto na promoção do desenvolvimento socioeconômico, quanto da cidadania.

Todavia, a Constituição Federal não fixa critérios de porte (tanto em termos de população quanto de extensão) para um território constituir-se como município. Até 1996, os Estados podiam legislar sobre as emancipações municipais, mas a prerrogativa foi retirada pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 16/96, que arrogou para a União a prerrogativa de, via legislação federal específica, ainda não aprovada, definir os critérios de emancipações de localidades para todo país. A PEC 13/2003 pretende devolver a prerrogativa da legislação sobre a criação de municípios aos Estados, que já contam com mais de 600 localidades interessadas em se emancipar.

Atualmente, o Brasil possui municípios com enormes diferenças de população e área. De acordo com o último Censo Demográfico do IBGE de 2010 (IBGE, 2010), o menor município do Brasil em termos populacionais era Borá-SP, com 805 habitantes. Em contraposição, no mesmo Estado, o município mais populoso do Brasil tinha 10.659.386 habitantes; ou seja, 13.241,47 vezes mais. Não obstante, ambos precisam cumprir igualmente seus papéis e responsabilidades como entes da federação brasileira. Qual deles é mais

efetivo na realização destas responsabilidades, via gestões efetivas, de promoção do ideal de qualidade de vida e cidadania?

Assim, este estudo procura responder à seguinte questão relacionada: os municípios pequenos são capazes de realizarem boas gestões?

Destarte, o objetivo principal do estudo é verificar se, comparativamente aos maiores, os pequenos municípios conseguem realizar boas gestões, com qualidade e efetividade.

Para tanto, recorre a estudos de avaliação da gestão dos municípios brasileiros, especialmente os desenvolvidos em duas instituições: da Confederação Nacional dos Municípios do Brasil (CNM), e da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN).

Para avaliar a qualidade da gestão de municípios, a CNM adota a metodologia do IRFS – Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão, criada por Klering, Stranz e Gobetti (2007) para avaliar a gestão de municípios segundo três dimensões ou grandes temas, e 15 indicadores. A CNM vem aplicando modelo de avaliação desde 2006, abrangendo o período-base de 2002 a 2009.

Em 2012, a FIRJAN implementou um modelo semelhante ao da CNM, com algumas variações, centralizando o foco da avaliação sobre a dimensão fiscal.

Este estudo está organizado da seguinte forma. O capítulo 2 enfoca o espírito descentralizador da Constituição Federal de 1988, bem como o tratamento do tema da descentralização pela literatura de administração. O capítulo 3 enfoca a avaliação da gestão de municípios pela CNM. O capítulo 4 analisa o índice de avaliação da gestão de municípios da FIRJAN. E, no final, são tecidas considerações tendo em vista os dados levantados.

2 A descentralização na constituição e na administração

A Constituição vigente foi um marco em favor da redemocratização do país, que viveu duas décadas anteriores sob um regime centralizador. A esta democratização foi associada a ideia de descentralização política e fiscal, chegando-se a considerá-las como sinônimas. Neste sentido, Santos (2008), por exemplo, relaciona participação e controle social, por meio de conselhos ou do Ministério Público, como meios de descentralização. Marques (2004) refere que a municipalização dos serviços de saúde e educação constitui uma estratégia de gestão mais democrática,

federativa e descentralizadora. Não obstante, Nogueira (2004, p. 1) questiona: “até que ponto a promessa de maior democratização trazida pela descentralização política e administrativa no Brasil nos últimos 20 anos tem se cumprido?”. O autor aponta para o fato de que a descentralização inegavelmente traz avanços no sentido de ampliar a participação da sociedade nas políticas públicas em nível local, mas não de forma plena e nem sempre de forma eficaz e impactante.

A defesa da descentralização – associada à democratização – se dá, principalmente, sobre o entendimento da mesma como uma forma de aproximação entre governo e população, levando, conseqüentemente, à ampliação da participação da sociedade civil e ao fortalecimento do poder local (KLERING, 1991; MONTORO, 1999; PINHO; SANTANA, 2000; BARROS, 2002).

Para Brose (2002, p. 95), parece haver um consenso na sociedade brasileira de que a qualidade de vida do cidadão depende cada vez mais do governo local, sendo isso um fato positivo; e que a literatura especializada ressalta as virtudes da descentralização, sua capacidade para aproximar o cidadão das instâncias decisórias, bem como seu efeito positivo na geração de maior eficiência, eficácia e equidade das políticas públicas.

Cheema e Rondinelli (apud MELLO, 1991) indicam que a descentralização da administração pública diminui a burocracia, gera maior sensibilidade em relação a problemas locais, maior representatividade a grupos minoritários, melhora a capacidade de gestão local, facilita a participação popular nas decisões; aumenta a flexibilidade e a capacidade de inovação; leva uma administração local a ser mais flexível e inovadora, e melhora a eficiência na distribuição dos serviços e de bens públicos, entre outros.

Guimarães (2002) refere que o tema da descentralização contempla uma variedade de entendimentos e concepções, e se fundamenta em dois planos principais: um jurídico e outro político-institucional, foco deste estudo. Neste último, a descentralização é concebida como desagregação do poder, que por sua vez tende a ocorrer segundo três dimensões: a administrativa, a social e a política. A autora complementa indicando que na dimensão administrativa a descentralização refere-se à delegação, ou seja, à transferência de competências e de funções entre unidades, entre esferas de governo ou entre órgãos. Na dimensão social, a descentralização traduz-se como participação social na administração pública. E na di-

mensão política, a descentralização constitui uma estratégia para a redistribuição do poder político.

Pinho e Santana (2000) argumentam que, existindo um problema, convém partí-lo em partes menores, o que torna mais fácil seu tratamento. Decorre daí que, via descentralização, “ao se transferir um problema para o nível municipal, este é o mais habilitado a enfrentá-lo, dado que a sociedade está mais próxima do governo e, assim, a definição de soluções, acompanhamento, interações e controles são mais factíveis em menores agregados do que maiores, muitas vezes gigantescos” (PINHO; SANTANA, 2000, p. 1).

Assim sendo, do entendimento de que a democratização está associada à descentralização, um grande volume de emancipações municipais ocorreram no Brasil após a promulgação da CF/88, embora com menor vigor nos dias atuais do que nas décadas de 1980 e 1990, quando milhares de novos municípios foram criados (TOMIO, 2002).

A Tabela 1 seguinte ilustra o crescimento da quantidade de municípios no Brasil e nas regiões, a partir da década de 1940.

Para este fenômeno, Tomio (2002) se vale dos termos *explosão municipal*, *onda emancipacionista* e *surtos emancipacionistas* e os associa ao regime vigente em cada época:

[...] períodos democráticos, como a república populista (1945-1964), a nova república (anos de 1980) e o período atual, são caracterizados por descentralização política, institucional e fiscal que favorecem a maior intensidade de emancipações municipais. Ao contrário, períodos ditatoriais, como o regime militar (1964-1985), devido a suas características centralizadoras, inibem a criação de um grande número de municípios (TOMIO, 2002, p. 63).

É importante ressaltar que o autor não considera esta a única explicação plausível para o fenômeno, e aponta para outras possibilidades explicativas, relacionadas a aspectos sociais e políticos contextuais.

Não há consenso quanto às percepções a respeito das emancipações. Há argumentos diversos a favor ou contra as mesmas. Tomio (2002, p. 70), por exemplo, refere que “a maioria dos municípios criados nas últimas duas décadas depende diretamente das transferências federais para o seu funcionamento”, que suas receitas tributárias próprias não possuem capacidade de sustentação, e que em geral suas atividades econômicas são incipientes e sem fontes geradoras de impostos. Em outras palavras, “é o FPM que garante a sobrevivência da maior parte das unidades emancipadas” (TOMIO, 2002, p. 70), e é este mesmo FPM um estimulador de emancipações municipais, por ser um gerador de receitas. Como a maior parte das emancipações a partir da CF/88 foram realizadas em municípios pequenos (com menos de 5 mil habitantes), os quais tem menor capacidade financeira, Tomio (2002) declara que criar um novo município era e “continua sendo um grande negócio para as pequenas localidades do interior”.

Outros autores salientam os aspectos positivos das emancipações, porque estimulam a melhoria da qualidade de vida de localidades, especialmente nas áreas da educação e da saúde. Para a CNM (2008),

os impactos sociais nas comunidades emancipadas são muito expressivos, pois com a obtenção de maior autonomia administrativa para os territórios ocorrem conseqüentes ganhos de qualidade de vida em todas as áreas, principalmente em educação e saúde. Com mais autonomia, as populações das localidades conquistam maior acesso

Tabela 1 – Quantidades de municípios no Brasil e nas suas regiões, a partir de 1940

Número de municípios por região	Ano 1940	Ano 1950	Ano 1960	Ano 1970	Ano 1980	Ano 1990	Ano 2000	Ano 2007
Norte	88	99	120	143	153	298	449	449
Nordeste	584	609	903	1376	1375	1509	1787	1793
Sudeste	641	845	1085	1410	1410	1432	1666	1668
Sul	181	224	414	717	719	873	1159	1188
Centro-Oeste	80	112	244	306	317	379	446	466
Brasil	1574	1889	2766	3952	3974	4491	5507	5564

Fonte: Adaptado de IBGE (2011).

a serviços públicos, que muitas vezes não estavam disponíveis ou mesmo acessíveis quando estes pertenciam aos respectivos municípios de origem (CNM, 2008, p. 1).

A controvérsia sobre o efeito das emancipações para o desenvolvimento socioeconômico de localidades relaciona-se a uma discussão maior, a respeito das vantagens e desvantagens dos processos de centralização e descentralização da gestão de organizações ou territórios.

Com base nos estudos sobre o tema da centralização-descentralização de autores da Escola Neoclássica de Administração (CHIAVENATO, 2004), pode-se deduzir que as *vantagens da descentralização* pública decorrem principalmente do fato de que:

- os administradores ficam mais próximos dos pontos em que as decisões são tomadas, melhorando a efetividade e rapidez, em áreas como finanças, educação, saúde, cultura, agricultura, esportes, lazer e outras;
- aproveita-se melhor a capacidade dos administradores (locais), que são instados a tomarem decisões, sem necessidade de precisarem consultar escalões superiores ou distantes, e com menos trâmites burocráticos; diminuindo-se desta forma os gastos administrativos, como de pessoal;
- viabiliza-se a melhoria da qualidade das decisões, à medida que estas são tomadas nos locais de ocorrência, com conhecimento de causa, de forma mais simples, barata e com menos desperdícios;
- diminuem-se os gastos de coordenação (ou da burocracia), pela maior autonomia concedida aos decisores locais.

Obviamente, a *descentralização* também gera, em contrapartida, algumas *desvantagens*, tais como:

- falta de acesso e mesmo de uniformidade nas decisões, que pode ser melhorada com a realização de reuniões de coordenação entre os administradores de diferentes níveis (União, respectivos Estados, e municípios);
- tende a ocorrer insuficiente aproveitamento de profissionais especialistas (que os municípios têm dificuldade de contratar, por falta de recursos);

- tende a ocorrer o risco da ênfase em objetivos menos amplos (regionais ou nacionais), uma vez que os administradores locais (os prefeitos) procuram defender mais objetivos locais;
- tende a aumentar o custeio da complexa máquina pública (via contratação de consultores e empresas especializadas, especialmente em áreas como direito, contabilidade, informática, meio-ambiente e outras).

Pela perspectiva da centralização, também podem ser verificadas vantagens e desvantagens. Dentre as *vantagens da centralização* da administração pública, podem ser assinaladas:

- as decisões são tomadas por administradores com visão mais ampla do que ocorre no país;
- os tomadores de decisões do topo geralmente são mais bem treinados e especialistas do que no nível local (ou municipal);
- as decisões tendem a ser mais consistentes com os objetivos gerais dos Estados e do país;
- eliminam-se esforços duplicados (entre diferentes municípios, por exemplo);
- gera-se maior especialização e aumento de habilidades em funções mais complexas, como na área de planejamento.

Dentre as *desvantagens da centralização*, podem ser assinaladas:

- decisões são tomadas por administradores distanciados dos fatos;
- as linhas de comunicação mais distanciadas provocam demoras e maior custo operacional (maiores burocracias);
- pelo envolvimento de mais pessoas, cresce a possibilidade de distorções, insensibilidades e erros pessoais nos processos.

Não obstante às vantagens e desvantagens teóricas entre cada estratégia de administração pública (maior ou menor centralização ou descentralização), Klering (2003) afirma que:

o fato prático ocorrido no Estado do RS nos últimos anos é que a descentralização promovida via emancipações de localidades trouxe melhorias significativas à quase totalidade dos municípios pequenos emancipados, cujas comunidades optaram em assumir suas autonomias e res-

responsabilidades de administração pública, libertando-se da tutela de municípios maiores. Desta forma, ocorreu maior capilarização da qualidade de vida, especialmente em áreas como saúde e educação, assim como em economia, cultura, lazer e outras. Os municípios menores puderam adquirir maior identidade, personalidade e mesmo auto-estima, com melhor aproveitamento dos recursos, que se traduziu em melhores níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida para as populações locais. Muitos municípios conseguiram multiplicar por várias vezes seus Produtos Internos Brutos (PIBs) em poucos anos de autonomia. O sucesso das primeiras levas de municípios emancipados (em 1981-1982 e 1987-1988) contagiou enormemente outras localidades, para também demandarem suas emancipações (em 1993 e 1995), que fez com que Estados e a União reagissem, devolvendo à União, em 1996, a legislação sobre o assunto, que por sua vez impôs severas barreiras às emancipações de localidades, evidenciando-se forte orientação centralizadora do nível federal, mesmo em época de vigência de maior democracia no país (KLERING, 2003, p. 4).

A despeito do dissenso sobre o assunto emancipações, há que se considerar que existem, atualmente, 5.564 municípios no país (incluindo a capital Brasília), cujas atribuições e responsabilidades tornam-se cada dia mais intensificadas, demandando-se deles crescentes papéis, competências e responsabilidades (PINHO; SANTANA, 2000; KLERING et al., 2011b).

A próxima seção apresenta uma possibilidade de análise das gestões municipais, a qual vem sendo utilizada pela Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2011), desde 2002, via implementação de um modelo de avaliação, denominado “Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão – IFRS”.

3 Avaliação das gestões dos municípios brasileiros pelo IFRS

3.1 Apresentação do índice de responsabilidade fiscal, social e de gestão – IFRS

O Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IFRS) foi criado com o objetivo de “compreender e estimular a melhoria das gestões municipais” (CNM, 2011), por meio do estímulo e da disseminação de uma cultura de responsabilidade

administrativa entre as prefeituras brasileiras. Considera-se, neste sentido, responsabilidade municipal como algo composto por três diferentes dimensões: uma puramente *fiscal*, restrita aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); uma *interna*, relativa à eficiência de gestão dos recursos públicos; e uma *social*, relacionada principalmente aos temas de saúde e educação (KLERING; STRANZ; GOBETTI, 2007).

Assim sendo, o IFRS tem como proposta avali- ar as administrações municipais agregando outras dimensões além da fiscal, como o desempenho social e a gestão eficiente de recursos públicos. É, pois, um parâmetro de avaliação das administrações municipais, que por meio de medidas de cumprimento da LRF, de eficiência interna e de responsabilidade social aponta o desempenho dos municípios em termos de níveis de cumprimento da legislação fiscal pública, do investimento público, de probidade com o dinheiro público e do nível de atendimento a demandas sociais (KLERING; STRANZ; GOBETTI, 2007).

O IFRS atribui aos municípios brasileiros notas anuais de desempenho para quinze indicadores, individualmente, quais sejam: endividamento, suficiência de caixa, superávit primário, custeio da máquina, gasto com o legislativo, custo do legislativo per capita, grau de investimento, gasto em educação, matrículas na rede municipal/população, percentual de professores com nível superior na rede municipal, taxa de abandono escolar, gasto líquido em saúde, taxa de cobertura vacinal, taxa de mortalidade infantil e média de consultas médicas por habitante. Cabe acrescentar que cada indicador possui aspectos específicos de avaliação. Por exemplo, o indicador de gasto com pessoal envolve pessoal, encargos, pensões, aposentadorias, sentenças judiciais, precatórios, despesas com exercícios anteriores, indenizações, restituições e contribuições sociais (CNM, 2011).

As notas variam de 0 a 1 (atribuídos aos municípios com pior e melhor desempenhos, respectivamente), a exemplo da sistemática do Índice de Desenvolvimento Humano/IDH, da Organização das Nações Unidas/ONU. Como cada indicador reflete uma informação diferente, o modelo adotou um critério de conversão dos indicadores originais para uma base comum (entre os valores 0 e 1), que permitisse a comparação entre todos. Salienta-se que o índice 0,500 é sempre atribuído à média dos

indicadores. Desta forma, qualquer índice acima de 0,500 reflete a situação de um município melhor do que a média (CNM, 2011).

A partir dos indicadores, são calculados os índices específicos (ou dimensões) de responsabilidade fiscal, social e de gestão, os quais compõem, então, o índice geral IRFS. O quadro a seguir demonstra como se conforma cada cálculo:

Quadro 1 – Estrutura de cálculo dos índices e sub-índices do IRFS

IRFS: Média do (Índice Fiscal + Índice de Gestão + Índice Social)
Índice Fiscal = Média de (Subíndices de Endividamento + Suficiência de caixa + Gasto com pessoal LRF + Superávit primário)
Índice de Gestão = Média de (Subíndices de Custeio da máquina + (Gasto com o legislativo + Custo per capita do Legislativo)/2 + Grau de investimento)
Índice Social = Média de (Subíndices de Educação + Saúde)
Subíndice de Educação = Média de (Gasto com educação + Matrículas da rede municipal + Taxa de abandono da rede municipal + % Professores da rede municipal com curso superior)
Subíndice de Saúde = Média de (Gasto com saúde líquido + Taxa de mortalidade infantil + Cobertura vacinal + Média de consultas médicas por habitante)

Fonte: Adaptado de Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2008).

Tanto as sistematizações de dados e cálculos como as análises são realizadas anualmente. Considerando-se que todos os municípios devem apresentar seus balanços orçamentários e patrimoniais à Secretaria do Tesouro Nacional/

STN, sempre até 30 de abril, os cálculos e análises são feitos com base na totalidade de municípios que cumpriu tal prerrogativa.

3.2 Evolução dos indicadores do IRFS dos municípios do Brasil de 2002 a 2009

A Tabela 2 a seguir apresenta as quantidades de municípios avaliados no período em foco e o percentual de representatividade dos mesmos em relação ao total de municípios do país, desde que o IRFS foi implantado.

Tabela 2 – Número de municípios com IRFS analisados, por ano

Ano	Nº de municípios analisados	% de municípios analisados em relação ao total de municípios do Brasil
2002	5156	92,7%
2003	5012	90,1%
2004	4285	77%
2005	4164	74,8%
2006	4938	88,7%
2007	5232	94%
2008	4994	89,7%
2009	5.231	94,0%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir da base de dados da CNM (2011).

A Tabela 3 seguinte apresenta a evolução dos indicadores, a partir dos quais são obtidos os índices do IRFS, no período do estudo.

Tabela 3 – Evolução dos Indicadores do IRFS dos municípios do Brasil de 2002 a 2009

Brasil - Resultado Geral									
Indicadores		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Fiscal	Endividamento/RCL	8,04%	8,70%	8,12%	3,76%	5,75%	3,29%	0,81%	3,32%
	Suficiência de Caixa/RCL	-0,65%	-1,74%	0,79%	4,31%	3,40%	4,83%	6,40%	9,82%
	Gasto de Pessoal/RCL	43,98%	46,66%	44,19%	44,14%	45,78%	44,60%	45,66%	48,41%
	Superavit Primário/RCL	1,60%	-0,63%	2,87%	4,33%	-0,45%	2,82%	3,43%	-1,17%
Gestão	Custeio da Máquina/RCL	22,93%	22,94%	22,64%	23,03%	24,14%	22,44%	22,43%	22,58%
	Investimento/RCL	26,78%	9,90%	10,36%	8,78%	11,55%	10,31%	12,90%	9,21%
	Custo do Legislativo/RCL	4,36%	4,66%	4,35%	4,23%	4,43%	3,90%	3,15%	3,61%
	Custo per capita do Legislativo	R\$ 28,48	R\$ 31,36	R\$ 34,24	R\$ 37,20	R\$ 41,87	R\$ 51,56	R\$ 48,54	R\$ 58,09
Social	Gasto Educação/RCL	30,74%	30,76%	29,62%	28,94%	30,17%	28,97%	27,66%	29,47%
	Matrículas/população	17,45%	18,09%	15,06%	16,16%	17,66%	16,74%	15,70%	15,89%
	Professores com Nível Universitário	15,20%	18,90%	23,00%	29,86%	56,36%	57,31%	59,23%	58,87%
	Taxa de Abandono Escolar (Rede Municipal)	7,41%	7,13%	7,09%	7,16%	7,43%	4,30%	7,01%	3,22%
	Gasto Próprio em Saúde/RCL (SUS)	18,50%	17,89%	17,02%	15,08%	19,14%	16,41%	15,97%	17,18%
	Cobertura Vacinal	79,15%	75,56%	76,19%	73,94%	77,96%	80,69%	82,62%	84,46%
	Mortalidade Infantil (taxa por mil)	20,41	19,64	18,25	18,44	17,34	17,42	15,80	15,19
	Média de Consultas Médicas por ano	2,04	1,97	1,95	1,95	1,64	2,00	2,59	2,03
Quantidade de Municípios		5.156	5.012	4.285	4.164	4.938	5.232	4.994	5.231

Fonte: Elaborado pelos autores a partir da base de dados da CNM (2011).

Tabela 4 – Médias de IRFS-2009 dos municípios por porte populacional

População de	até	Porte	Nº Munic.	Média IRFS-F	Média IRFS-G	Média IRFS-S	Média IRFS 2009
0	3.000	1	457	0,520	0,416	0,595	0,510
3.001	10.000	2	1.940	0,494	0,428	0,555	0,492
10.001	15.000	3	777	0,482	0,416	0,546	0,482
15.001	25.000	4	830	0,483	0,409	0,547	0,481
25.001	50.000	5	667	0,490	0,420	0,547	0,486
50.001	100.000	6	300	0,487	0,428	0,550	0,490
100.001	300.000	7	181	0,505	0,457	0,561	0,504
300.001	500.000	8	40	0,503	0,428	0,575	0,501
500.001	1.000.000	9	26	0,514	0,452	0,563	0,501
Acima de 1.000.001		10	13	0,480	0,414	0,541	0,478
Total			5.231				

Fonte: Elaborada pelos autores a partir da base de dados da CNM (2011).

3.3 Análise do IRFS-2009 dos municípios segundo seus portes populacionais

A Tabela 4 acima apresenta as médias de IRFS-2009 segundo diferentes portes populacionais dos municípios avaliados.

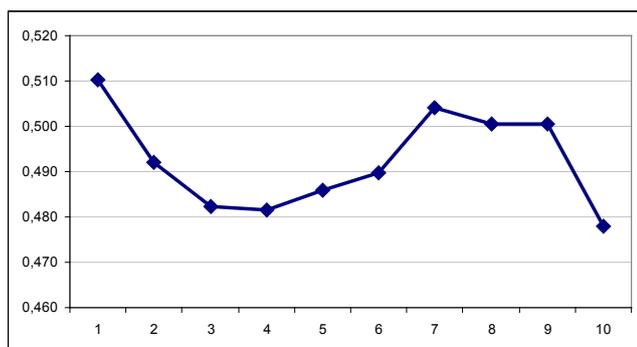
Conforme pode ser observado pelo Gráfico 1, a melhor média de IRFS-2009-Geral é alcançada pelos municípios com até 3 mil habitantes; a média decresce para municípios maiores, na faixa de 15 a 25 mil habitantes, volta a crescer até alcançar municípios na faixa de 100 a 300 mil habitantes, e volta a decrescer até o ponto mínimo, referente aos municípios com mais de 1 milhão de habitantes.

Em relação ao IRFS-2009-Geral, os cinco municípios melhor classificados são: Alecrim/RS (7.259 habitantes), com um escore de 0,662; seguido por Caseiros/RS (0,652/3.132 habi-

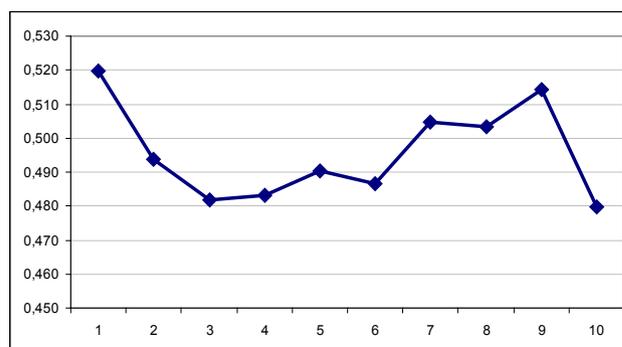
tantes); São José de Hortêncio/RS (0,646/4.173 habitantes); o quarto é Itatiba do Sul/RS (0,641/4.521 habitantes); e o quinto é Alpestre/RS (0,636 / 8.880 habitantes). Todos tem menos de 10 mil habitantes.

O Gráfico 2 seguinte apresenta o desempenho dos municípios brasileiros em relação ao IRFS-2009-Fiscal, segundo diferentes faixas de porte (apresentadas na Tabela 4, anterior).

Conforme pode ser observado pelo Gráfico 2, a melhor média de IRFS-2009-Fiscal é alcançada pelos municípios com até 3 mil habitantes; a média decresce para municípios maiores, até a faixa de 10 a 15 mil habitantes; volta a crescer até alcançar municípios na faixa de 500 mil até 1 milhão de habitantes, e volta a decrescer até o ponto mínimo, referente aos municípios com mais de 1 milhão de habitantes.

Gráfico 1 – Médias do IRFS-2009-Geral por porte populacional dos municípios

Fonte: Elaborado pelos autores a partir da base de dados da CNM (2011).

Gráfico 2 – Médias do IRFS-2009-Fiscal por porte populacional dos municípios

Fonte: Elaborado pelos autores a partir da base de dados da CNM (2011).

Os cinco municípios melhor classificados no IRFS-Fiscal em 2009 são: Presidente Kennedy/ES (0,835/10.903 habitantes); seguido por São José do Hortêncio/RS (0,806/4.173 habitantes; o terceiro melhor classificado é Itatiba do Sul/RS (0,760/4.521 habitantes); o quarto é São Sebastião do Oeste/MG (0,758/5.689 habitantes); e o quinto também é Caseiros-RS (0,755/3.132 habitantes). Todos tem menos de 11 mil habitantes.

O Gráfico 3 seguinte apresenta o desempenho dos municípios brasileiros em relação ao IRFS-2009-Social, segundo diferentes faixas de porte (apresentadas na Tabela 4, anterior).

Conforme pode ser observado pelo Gráfico 3, a melhor média de IRFS-2009-Social também é alcançada pelos municípios com até 3 mil habitantes; a média igualmente decresce para municípios maiores, até a faixa de 10 a 15 mil habitantes; volta a crescer até alcançar municípios na faixa de 300 a 500 mil habitantes, e volta a decrescer até o ponto mínimo, referente aos municípios com mais de 1 milhão de habitantes.

Os cinco primeiros municípios no IRFS-Social de 2009 são: Oliveira Fortes/MG, com o excelente índice social de 0,738 (1.951 habitantes). O segundo lugar foi alcançado por Pinhalzinho/SP (0,729/12.591 habitantes); em terceiro lugar, Jeriquara/SP (0,724/3.216 habitantes); em quarto lugar, Quadra/SP (0,715/2.789 habitantes); e, em quinto lugar, mais um município de São Paulo, Colômbia (0,714/6.345 habitantes). Todos possuem menos de 13 mil habitantes.

O Gráfico 4 seguinte apresenta o desempenho dos municípios brasileiros em relação ao IRFS-2009-Gestão Interna, segundo diferentes faixas de porte (apresentadas na Tabela 4, anterior).

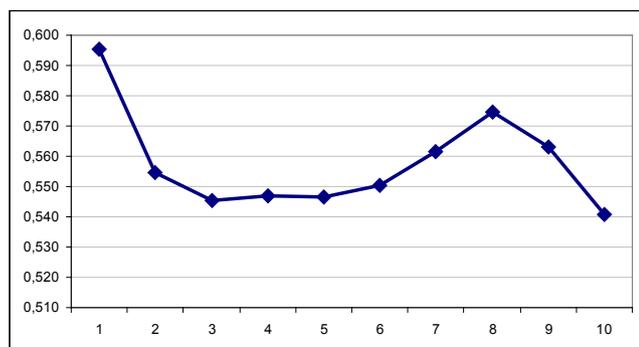
Conforme pode ser observado pelo Gráfico 4, a melhor média de IRFS-2009-Gestão é alcançada pelos municípios da faixa 7, entre 100 e 300 mil habitantes; e da faixa 9, entre 500 mil e um milhão de habitantes; nesta dimensão (Gestão Interna), conta bastante o fato de um município ter escala, bem como recursos humanos e tecnológicos próprios (para não precisar recorrer a terceiros); não obstante, pode ser observado que os municípios com mais de um milhão de habitantes apresentam mais uma vez desempenhos muito ruins nesta dimensão.

Caracarái/RR lidera o *ranking*, com índice de 0,739 (19.235 habitantes). Em segundo lugar está o município de Alto Alegre/RR com 0,733 (14.205 habitantes); em terceiro, Mucajái/RR (0,724/13.188 habitantes); em quarto, São João do Soter/MA (0,717/17.326 habitantes). Pode ser observado que nesta dimensão de gestão, uma diversidade de municípios está presente, tanto em termos de porte, quanto de Estados e regiões de origem.

A observação dos 30 municípios com as melhores médias do IRFS-Geral de 2002 a 2009 permite concluir que:

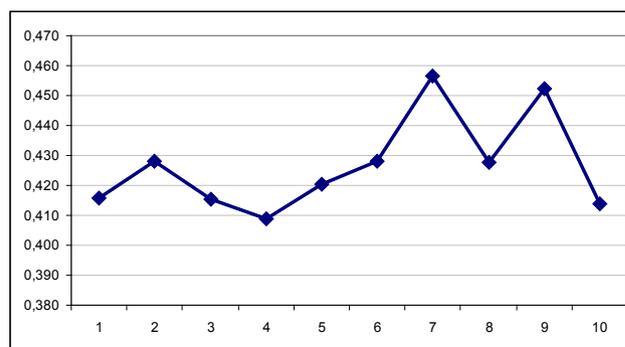
- Dentre os trinta primeiros colocados, 10 são municípios pequenos, com até 10 mil habitantes; 15 possuem entre 10.001 e 50.000 habitantes; 3 possuem entre 50.001 e 100 mil habitantes; e somente 2 possuem população superior a 100 mil habitantes;
- Dentre os cinco primeiro colocados, dois são micro municípios, com populações menores que 5 mil habitantes; os demais três tem menos de 100 mil habitantes;

Gráfico 3 – Médias do IRFS-2009-Social por porte populacional dos municípios



Fonte: Elaborado pelos autores a partir da base de dados da CNM (2011).

Gráfico 4 – Médias do IRFS-2009-Gestão por porte populacional dos municípios



Fonte: Elaborado pelos autores a partir da base de dados da CNM (2011).

- Dentre os trinta melhor colocados, nenhum possui mais de 1 milhão de habitantes, nem capital estadual.

De forma complementar, a observação dos municípios que mais melhoraram suas médias de IRFS-Geral no período de 2002 a 2009 permitiu concluir:

- Dentre os 30 primeiros colocados, 10 são municípios pequenos, com até 10 mil habitantes; 19 possuem entre 10.001 e 50.000 habitantes; e um possui mais de 50 mil habitantes; a lista evidencia que as maiores melhorias tendem a ocorrer entre municípios menores e médios; nenhum município grande está incluído entre os melhores desempenhos.

3.4 Outros resultados de estudos sobre emancipações da CNM

Em 2008, tendo em vista as discussões no Congresso Nacional relativamente à PEC/2003, a área técnica da CNM (2008) desenvolveu um estudo sobre o impacto das emancipações de localidades nas receitas e despesas públicas no período de 1996 a 2006, reunindo os municípios em 5 grupos: dos municípios que perderam território em 1997, bem como em 2001, chamados de municípios-mãe; dos novos municípios instalados em 1997, bem como em 2001, chamados de municípios-filho; e dos municípios que não sofreram alterações, chamados de municípios sem mudanças. Para este estudo, foi utilizada novamente a base de dados do FINBRA (Finanças Brasileiras), da Secretaria do Tesouro Nacional, que possui os dados da execução orçamentária e o balanço patrimonial dos municípios brasileiros.

O estudo indica que no período, entre 1996 e 2006, um total de 590 municípios foram emancipados e instalados: 533 em 2007; 53 em 2001; e 4 em 2005. Foram analisados somente os anos de 1997 e 2001.

Ao analisar as receitas dos vários grupos de municípios, o estudo conclui:

No ano das instalações de municípios em 1997, vê-se um decréscimo da receita dos municípios-mãe, com uma queda de 26%, movimento que é acompanhado pelos municípios sem mudanças, com uma redução de 11%. No ano seguinte aos das instalações, em 1998, os municípios-filho apresentam um expressivo crescimento, que é reduzido no período seguinte. O comportamento dos

municípios-mãe se mostra muito próximo daqueles sem alteração. Após o impacto do primeiro ano, as receitas de ambos se recuperam. Durante o período das emancipações de 2001, as receitas desses municípios-mãe (do primeiro grupo) e daqueles sem mudanças sofrem uma pequena desaceleração, mas mantêm um crescimento positivo. Após 2001, o crescimento inicial dos municípios-filho é em parte contrabalançado por um resultado negativo subsequente. O final do período revela que uma vez passada a turbulência gerada pelas instalações, a receita de cada grupo converge para uma trajetória de crescimento comum (CNM, 2008, p. 6).

As despesas orçamentárias seguiram um comportamento muito semelhante aos receitas.

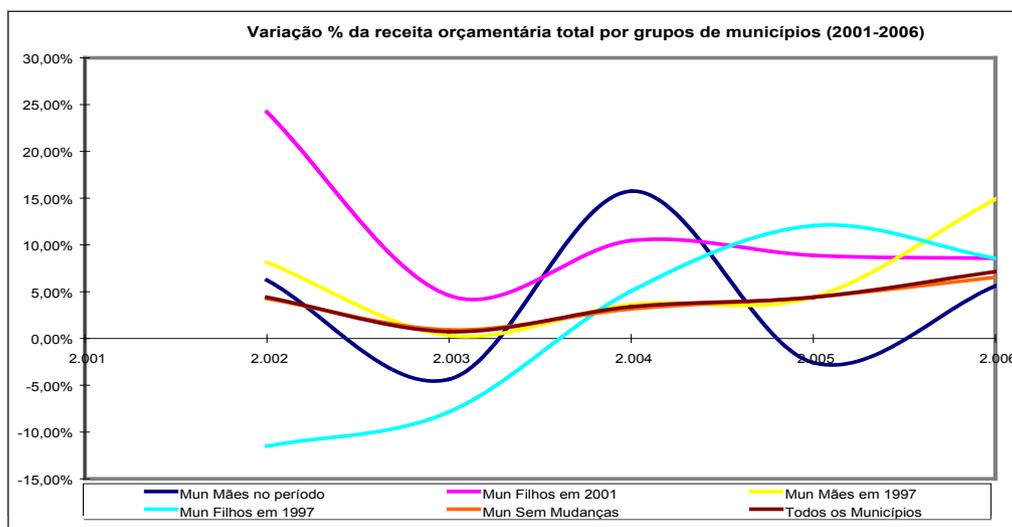
Para identificar tendências de comportamento mais detalhadas e nítidas, o estudo dividiu as análises em dois períodos: de 1996 a 2000; e de 2001 a 2006. Em relação ao segundo período, mais significativo, teceu a seguinte conclusão:

Neste período, reafirma-se o comportamento do período anterior, tanto dos municípios que foram mães no período, como também daqueles que foram criados em 2001. Já em relação aos demais grupos, tem-se tendências distintas entre eles. Os que foram filhos em 1997 iniciam o período com uma taxa de crescimento negativa acima de 10%, sendo que ao longo do período estes apresentam uma aceleração. Já os municípios que foram mães em 1997 acompanham os grupos dos sem alterações e a tendência da trajetória da receita global (todos os municípios). Vemos também, ao fim do período, uma convergência do crescimento para um ritmo comum, com exceção do grupo de municípios-mãe em 1997, que passam a ter uma trajetória de maior crescimento. Abaixo é apresentado os resultados para a variação da despesa total (CNM, 2008, p. 9).

O Gráfico 5, a seguir, ilustra os resultados.

Em suma, os resultados práticos obtidos com a instalação dos municípios foram positivos para todos os grupos, mas especialmente para os municípios-mãe.

Numa etapa seguinte, para complementar as análises, o estudo verifica os desempenhos dos grupos de municípios nas áreas de educação e saúde.

Gráfico 5 – Médias do IRFS-2009-Gestão por porte populacional dos municípios

Fonte: CNM (2008)

Na área da educação, foram analisados os indicadores:

- Gastos na função Educação em relação à Receita Corrente Líquida (RCL);
- Percentual de matrículas da rede municipal de ensino em relação à população;
- Taxa de abandono escolar da rede municipal de ensino.

Na área da saúde, foram analisados os indicadores:

- Gastos na função Saúde em relação à Receita Corrente Líquida (RCL);
- Taxa de cobertura vacinal;
- Taxa de mortalidade infantil.

Observando os resultados dos itens nas duas áreas de atuação municipal, verifica-se que, após alguns anos de ocorrência das emancipações, o comportamento dos 3 grupos de municípios é muito semelhante, com leve vantagem para os municípios-filhos, especialmente nos itens “percentual de matrículas da rede municipal de ensino em relação à população”, e “taxa de cobertura vacinal”. O estudo da CNM (2008) refere que:

Conforme pode ser observado nos resultados apresentados nesta seção, os municípios possuem certa homogeneidade em vários indicadores, mas há uma tendência geral de que os municípios-filho levem uma vantagem em relação aos outros dois grupos, pois obtêm médias melhores ao longo do período analisado (CNM, 2008, p. 20).

4 Avaliação das gestões dos municípios brasileiros pelo ifgf

O Índice IFGF, desenvolvido pela Gerência de Estudos Econômicos da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) tem como objetivo estimular a cultura da responsabilidade administrativa, por meio da geração e divulgação de indicadores que possibilitem aperfeiçoar as decisões dos gestores municipais quanto à alocação dos recursos públicos, bem como gerar maior controle social da gestão fiscal dos municípios.

O IFGF é calculado a partir de cinco indicadores: Receita Própria (% em relação à Receita Corrente Líquida-RCL), Pessoal (% de gastos em relação à RCL), Investimentos (% em relação à RCL), Liquidez (relação dos restos a pagar com ativo financeiro) e Custo da Dívida (juros e amortizações em relação à receita líquida total). Na composição do índice, os quatro primeiros indicadores tem peso de 22,5%; e o último, de 10%). Como fonte, utiliza os dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional, relativos a 5266 municípios (94,7% do total). A pontuação do índice varia entre os extremos 0 (pior situação) e 1 (melhor situação). Classifica as gestões municipais de A (excelente, superiores a 0,8), B (boa, entre 0,6 e 0,8), C (em dificuldade, entre 0,4 e 0,6) e D (crítica, abaixo de 0,4).

O IFGF foi publicado em 2012, relativamente aos anos de 2010, 2009, 2008, 2007 e 2006.

Em 2010, o IFGF médio dos municípios brasileiros foi de 0,5321. Neste ano, o IFGF-Investimentos atingiu sua maior média no período analisado (de 2006 a 2010), atingindo o valor de 0,6163. O IFGF-custo da dívida médio foi de 0,8055, indicando que os municípios estão pouco endividados. No período de 2006 a 2010, o IFGF-geral médio avançou 1,9%, ao mesmo tempo que o IFGF-gastos com pessoal médio recuou 15,2%, indicando que as prefeituras passaram a ter maiores encargos com pessoas.

Um total de 1.045 (20%) prefeituras foram avaliadas com conceito D; 2.304 (44%) foram avaliadas com conceito C; 1.824 (35%), com conceito B; e somente 95 com conceito A (2%).

Em comparação ao IRFS da CNM, a metodologia do IFGF da FIRJAN tem algumas diferenças importantes:

- a) O IFGF avalia essencialmente indicadores fiscais, sem avaliar outras dimensões, como a de Gestão Interna e Social do IRFS;
- b) O IFGF inclui na avaliação o indicador Receita Própria, cuja ocorrência é mais expressiva em municípios urbanos, com presença de serviços, de turismo e balneários, onde é possível cobrar tributos como o IPTU e ISS; em municípios de perfil rural e pequenos, a cobrança de tais tributos é difícil e até inviável; por isso, esse indicador não expressa corretamente o esforço de arrecadação própria de prefeituras.

Não obstante às diferenças de metodologia, os rankings do IFGF e IRFS apresentam semelhanças. Dentre os 95 municípios do IFGF-geral classificados com conceito A, desponta expressiva quantidade de municípios também classificados entre os melhores no IRFS-geral, mesmo sendo desfavorecidos pela avaliação do item "receita própria", que compensam com os bons desempenhos em outros.

Considerações finais

Os dados levantados pela CNM referente ao IRFS de 2002 a 2009, assim como as avaliações de indicadores complementares, e mais os resultados da aplicação do IFGF do estudo da FIRJAN evidenciam que a descentralização da administração pública tem efeitos bastante positivos na melhoria da performance ou qualidade de gestão dos municípios. Pode-se confirmar assim que ser pequeno é interessante e estratégico, em termos de melhoria da

qualidade de vida, especialmente para as populações locais diretamente interessadas em resolverem suas necessidades, como para os respectivos estados e mesmo para o Brasil, sendo que todos saem obtendo vantagens. Por isso mesmo, a estratégia de retomar os processos de emancipação, com racionalidade, pode constituir uma boa alternativa para melhorar e interiorizar (ou capilarizar) o desenvolvimento econômico do país, especialmente para aquelas imensidões desassistidas e esquecidas, onde a administração pública tem dificuldades de chegar.

Os dados também confirmam aquilo que é percebido na realidade contemporânea, contradizendo paradigmas econômicos antigos: de que é necessário ter escala para obter vantagem. Os resultados das pesquisas confirmam que no interior de municípios pequenos é possível realizar boas gestões fiscais (segundo as exigências e leis vigentes), boas gestões internas (revertidas, principalmente, em bons níveis de investimentos), assim como boas gestões sociais (observáveis, principalmente, no campo da educação e da saúde). Ali, a cidadania e o bem-estar se instalam mais rapidamente, e o Estado se faz mais presente, de forma bastante auto-sustentável.

Via melhoria das condições de infraestrutura do Brasil, especialmente das tecnologias de comunicação e informação, bem como dos índices de instrução de mais jovens, é possível fazer com que, mesmo em municípios menores, crie-se boa capacidade de administração pública, aproximando melhor os cidadãos dos governos, que desta forma podem ver resolvidos de forma melhor suas demandas; bem como melhorar a fiscalização das receitas recebidas e das despesas realizadas; as comunidades podem decidir melhor os investimentos a serem feitos, e as prioridades a serem definidas e realizadas. Para o governo federal, a participação dos municípios numa estrutura de administração pública sistêmica é altamente interessante e útil, porque conta desta forma com a participação de um ente federado comprometido e parceiro na viabilização e implementação integrada de inúmeros programas federais, que são arquitetados no governo federal, mas realizados em âmbito local, com melhores resultados e efetividade. Desta forma, cria-se um país cada vez melhor integrado, e com melhores níveis de desenvolvimento socioeconômico e de

qualidade, que consegue capilarizar melhor a administração pública pelos seus imensos espaços vazios no interior.

Havia época em que ser grande era ter vantagem. A nova realidade mostra que a aglomeração de populações, em cidades maiores, tende a agravar e dificultar a efetividade das administrações públicas. Nas cidades menores, as populações menores podem ficar mais próximas das administrações públicas. A administração das finanças pode ser realizada com melhores controles, a gestão de pessoal pode ser realizada com melhor efetividade, os investimentos podem ser melhor definidos e realizados, os gastos com o legislativo melhor direcionados e aproveitados, os gastos de custeio melhor fiscalizados, os esforços em saúde e educação melhor aproveitados, e a educação pode ser melhor qualificada, especialmente nos níveis mais iniciais, onde as crianças podem receber diferentes cuidados especiais, em questões de ensino propriamente dito, cuidados psicológicos, odontológicos, de nutrição, de acompanhamento, de apoio tecnológico e outros.

As cidades grandes, onde se tinha antes vantagens expressivas de escala, agora trazem maiores problemas de segurança, de transportes, da ocorrência do fenômeno da drogatização, da falta de emprego, de carências de habitação, de saneamento, de problemas e de poluição, da falta de espaço para esportes, de opções de cultura e lazer, e de diferentes aspectos de qualificação da vida. No interior, especialmente em cidades menores, as populações têm melhores condições de definir que estilo de vida priorizam e por qual qualidade de vida querem optar. Ainda que seja uma forma bastante singela de viver, mas o que importa é que, como Amartia Sen (2000) referiu, importante é que se possa decidir livremente por uma boa opção de vida, em que se possa ter e ser aquilo que se gostaria.

Os municípios que conseguem qualificar melhor suas administrações públicas vão ao encontro desta aspiração humana dos cidadãos, de melhorar a sua qualidade de vida e felicidade. Os sucessivos levantamentos realizados desde 2002, especialmente pela CNM, comprovam que nos municípios pequenos é que esse ideal de melhoria da qualidade de vida está sendo alcançado com os melhores resultados, confirmando assim que a estratégia de descentralizar a administração pública para os pequenos municípios é altamente positiva e

benéfica para melhorar os índices de qualidade de vida e de desenvolvimento de um país de enormes extensões territoriais, como o Brasil.

Referências

- BARROS, Wellington Pacheco. *O Município e seus Agentes*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 24 abr. 2012.
- BROSE, Markus. Descentralização e good government: como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais? *Revista do Serviço Público/Fundação Nacional de Administração Pública*, v. 1, n. 1, nov. 1937, ano 53, n. 3, jul./set. 2002, p. 95-139. Brasília: ENAP, 1937.
- CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus, 2004.
- CNM. Confederação Nacional de Municípios. *Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos Municípios Brasileiros* – edição de 2008. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br>>. Acesso em: 24 abr. 2012.
- _____. Confederação Nacional de Municípios. *Estudo sobre emancipações de municípios no período 1996-2006*. 2008. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br>>. Acesso em: 24 abr. 2012.
- _____. Confederação Nacional de Municípios. *Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos Municípios Brasileiros* – edição de 2011. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br>>. Acesso em: 24 abr. 2012.
- FIRJAN. Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. *Índice FIRJAN de Gestão Fiscal* – edição de 2012. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/IFGF/>>. Acesso em: 24 abr. 2012.
- GUIMARÃES, Maria do Carmo Lessa. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. *Revista Organizações & Sociedade*, v. 9, n. 23, p. 3, jan./abr. 2002.
- KLERING, Luis Roque. Emancipações políticas do RS na década de 80: razões, histórico e diretrizes. In: MINCARONE, M. *Emancipação – liberdade para prosperar*. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 1991.
- _____. Experiências recentes em municípios brasileiros: os novos municípios e as conquistas da autonomia. In: FACHIN, R.; CHANLAT, A. (org.). *Governo Municipal na América Latina: inovações e perplexidades*. Porto Alegre: Sulina-Editora da Universidade UFRGS, 1998.
- _____. *Emancipações de localidades no contexto da PEC 13/2003*. 2003. Disponível em: <<http://www.terra gaucha.com.br/emancipacoes-pec-13-2003.doc>>. Acesso em: 24 abr. 2012.
- KLERING, Luis Roque; STRANZ, Eduardo; GOBETTI, Sérgio Wulff. Avaliação da Gestão dos Municípios do Brasil pelo IRFS – Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão e Social – 2002 a 2006. *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 12, n. 2, p. 196-217, maio/ago. 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2010*. 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>. Acesso em: 24 abr. 2012.

_____. *Brasil em síntese*. 2011. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/brasil_em_sintese/tabelas/territorio.htm. Acesso em: 07 dez. 2011.

MARQUES, Alisson Maciel de Faria. Poder Local no Federalismo Brasileiro: um estudo da descentralização das Políticas Brasileiras de Saúde e Educação. In.: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA. *Anais...* Rio de Janeiro: EnAPG, 2004.

MELLO, Diogo L. Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e Recursos Financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel. *Revista de Administração Pública*. Rio: EBAP, 1991.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. Descentralização no Brasil: promessas e desafios sob a ótica do pluralismo democrático. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPGPA, 2004. 1 CD-ROM.

PINHO, José Antônio Gomes de; SANTANA, Mercejane Wanderley. O que faz o governo municipal no Brasil?

Realizações, tendências e perspectivas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO. 24., 2000, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: ANPAD, 2000. 1 CD-ROM.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. O município no federalismo brasileiro: descentralização, participação e controle social. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA. *Anais...* Salvador: ANPGPA, 2008. 1 CD-ROM.

SEN, A. K. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. A criação de municípios após a Constituição de 1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 61-89, fev. 2002.

Recebido: 30/05/2012

Aceito: 31/10/2012

Autor correspondente:

Luis Roque Klering
Rua Duque de Caxias, 955 – ap 1503-B – Centro
CEP 90010-282, Porto Alegre, RS
Telefone: +55 51 3228-5695
E-mail: lrklering@via-rs.net