TCE-PI

Da Efetividade Da Criação De Novos Municípios Na Região De Picos, Piauí

THE EFFECTIVENESS OF CREATING NEW MUNICIPALITIES IN THE PICOS REGION, PIAUÍ

Omir Honorato Filho
Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI)

Sumário

1 INTRODUÇÃO 57
2 O HISTÓRICO DA EMANCIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE PICOS 60
3 CONSIDERAÇÕES FINAIS 94
REFERÊNCIAS 96

Resumo

Este trabalho avalia a efetividade da criação de novos municípios na região de Picos, Piauí, entre 1990 a 2022, investigando se a emancipação política contribuiu para melhorar a qualidade de vida da população. Como problema central, questiona se a estruturação desses novos entes federativos foi capaz de garantir direitos fundamentais e impulsionar o desenvolvimento econômico e social local ou apenas gerou custos adicionais para a administração pública. O objetivo geral é avaliar o impacto da emancipação sobre a educação, a saúde, a economia local e a retenção da população. Especificamente, analisa os indicadores educacionais (gasto público *per capita* e IDEB), a dependência das prefeituras quanto a transferências intergovernamentais, a relação entre receitas próprias e transferidas, além da evolução populacional. A pesquisa tem caráter quantitativo, exploratório, bibliográfico e documental, utilizando dados do IBGE, INEP, DATASUS e relatórios contábeis enviados ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Os resultados apontam que, embora a criação dos novos municípios tenha possibilitado avanços pontuais em educação, o impacto na saúde e na economia foi limitado, mantendo-se a dependência dos recursos públicos e a dificuldade de retenção populacional.

Palavras-chave: efetividade; emancipação municipal; novos municípios; desenvolvimento local; região de Picos, Piauí..

Abstract

This study assesses the effectiveness of creating new municipalities in the Picos region of Piauí, from 1990 to 2022, investigating whether political emancipation contributed to improving the population's quality of life. The central issue is whether the structuring of these new federative entities was able to guarantee fundamental rights and drive local economic and social development or merely generated additional costs for public administration. The general objective is to evaluate the impact of emancipation on education, health, the local economy, and population retention. Specifically, it analyzes educational indicators (public expenditure per capita and IDEB), the dependence of municipalities on intergovernmental transfers, the ratio between own and transferred revenues, and population trends. The research is quantitative, exploratory, bibliographic, and documentary in nature, using data from IBGE, INEP, DATASUS, and financial reports submitted to the Court of Accounts of the State of Piauí. The results indicate that although the creation of new municipalities has enabled specific improvements in education, its impact on health and the economy has been limited, with continued dependence on public resources and persistent challenges in retaining the population.

Keywords: effectiveness; municipal emancipation; new municipalities; local development; Picos region, Piauí..

1 INTRODUÇÃO

No estado do Piauí, especificamente na cidade de Picos, situada no Vale do Guariba, a área territorial inicial foi definida pelas Divisões Administrativas, abrangendo 4.756 km^2. Ao longo do tempo, vários municípios foram desmembrados de Picos, resultando na criação de novos centros urbanos em diferentes períodos históricos, conforme as respectivas leis estaduais.

Observa-se que, nos municípios que se emanciparam nas décadas de 1940 e 1950, antes da Constituição Federal de 1988, como Itainópolis, Monsenhor Hipólito, Francisco Santos, Santo Antônio de Lisboa, Bocaina e São José do Piauí, a distância até a cidade de Picos era superior a 20 km, chegando a 64,8 km. Assim, a longa distância percorrida pelos moradores desses povoados para acessar direitos sociais básicos, como saúde e educação, somada à falta de infraestrutura adequada no local, justificava o processo de emancipação desses, naquele contexto histórico.

Quanto aos povoados que se emanciparam após a Constituição Federal de 1988, o processo de emancipação pode ser visto como uma "janela de oportunidade" para que a população desses distritos garantisse direitos como educação, saúde e melhores condições de vida. Dessa forma, a reivindicação de se separar politicamente e administrativamente do município-sede se tornava legítima.

Inicialmente, o novo município não tem a obrigação de indenizar o município-sede pela infraestrutura já existente, como escolas, unidades de saúde e outras benfeitorias que possam ter sido realizadas. Consequentemente, o município-sede também não tem mais a responsabilidade de manter esses serviços públicos ou fazer novos investimentos na área emancipada.

Assim, para os novos municípios recém-criados, existe espaço e oportunidade para mudar a realidade econômica e social dos cidadãos que residem nessas localidades, a partir de sua maior autonomia política e administrativa. Já para o município-sede, abre-se a disponibilidade de recursos financeiros que podem ser aplicados na própria cidade, na melhoria da infraestrutura e na qualidade dos serviços públicos oferecidos a sua população.

Discutir a efetividade da criação de novos municípios é refletir, a partir da ótica dos cidadãos, se esse fenômeno político-eleitoral ocorrido no meio e no final no século XX conseguiu alterar a realidade concreta da população. Para tanto, avaliar a efetividade da criação de novos municípios consiste em verificar se os recursos públicos utilizados para implementar políticas públicas foram capazes de melhorar a qualidade de vida das pessoas que nascem, vivem e morrem nessas novas cidades.

O estado do Piauí teve seu povoamento e ocupação territorial do interior para o litoral, ao contrário que aconteceu no restante do Brasil, que seguiu do litoral para o interior. Esse processo de ocupação territorial está relacionado com a atividade pecuária e o avanço da produção pelo interior do Nordeste brasileiro, seguindo o rio São Francisco. Por isso, a ocupação das novas terras possibilitou a atual configuração do estado do Piauí, a partir da região do Vale do Guariba e de Picos, em função da sua proximidade com a bacia do rio São Francisco.

A área de influência da cidade de Picos-PI vivenciou, no século XX, um processo de emancipações em que foram criados 12 novos municípios, sendo seis criados após a Constituição de 1946, cinco depois da Constituição de 1988, e, entre estes, houve um desmembramento que originou mais um município. Dessa forma, o objeto de estudo da presente pesquisa consiste em examinar se os recursos públicos utilizados para realizar as políticas públicas foram capazes de transformar a realidade das pessoas que vivem nessas novas localidades, criadas entre 2014 e 2023.

Partindo dessa explanação, este trabalho levanta o seguinte questionamento: a emancipação política dos povoados é capaz de garantir o direito à educação, à saúde e, principalmente, promover o desenvolvimento econômico e social dessas localidades, ou a criação de um novo município representa apenas um desperdício de recursos públicos, resultando em gastos desnecessários com a implementação de uma estrutura burocrática (servidores públicos, secretários, assessores) e política (prefeito, vice-prefeito e vereadores)?

Assim, o objetivo geral do presente estudo de caso consiste em avaliar se a criação de novos municípios na região de Picos empreendeu mudanças na vida de seus habitantes. Para tanto, são estabelecidos os seguintes objetivos específicos: analisar o desempenho da educação através da relação entre o gasto público *per capita* atualizado, destinado à Função Educação, e a nota do IDEB, entre 2014 e 2023; examinar o desempenho da saúde por meio da relação entre o gasto público *per capita* atualizado, destinado à Função Saúde, e a taxa de mortalidade bruta no período de 2014 a 2023; investigar a relação entre as despesas públicas e a economia local através da relação entre o valor adicionado fiscal e os gastos públicos no período de 2014 a 2023; avaliar a capacidade de tributação dos novos municípios por

meio da proporção entre a receita própria e a receita total durante o período de 2014 a 2023; e verificar se os municípios emancipados a partir de Picos foram capazes de reter a população em suas áreas geográficas entre 1990 a 2022.

A pesquisa, de natureza quantitativa, exploratória, documental e bibliográfica, foi desenvolvida a partir da análise dos registros contábeis dos balancetes das prefeituras enviados ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí, dos resultados do IDEB fornecidos pelo INEP, dos dados sobre mortalidade obtidos junto ao DATASUS/Ministério da Saúde e das informações populacionais do IBGE.

2 O HISTÓRICO DA EMANCIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE PICOS

No estado do Piauí, especificamente na cidade de Picos, situada no Vale do Guariba, a área territorial inicial foi definida pelas Divisões Administrativas, abrangendo 4.756 km^2. Ao longo do tempo, vários municípios foram desmembrados de Picos, resultando na criação de novos centros urbanos em diferentes períodos históricos, conforme as respectivas leis estaduais.

Entre os municípios que se tornaram independentes estão: Itainópolis, pela Lei Estadual Nº 925, de 12 de fevereiro de 1954; Monsenhor Hipólito, pela Lei Estadual Nº 1.445, de 30 de novembro de 1956; Francisco Santos, pela Lei Estadual Nº 1.963, de 9 de setembro de 1960; Santo Antônio de Lisboa, pela Lei Estadual Nº 2.560, de 19 de dezembro de 1963; Bocaina, São José do Piauí e São João da Canabrava, todos desmembrados pela Lei Estadual Nº 2.561 e Nº 2.562, de 19 de dezembro de 1963. Outros desmembramentos incluem Santana do Piauí (Lei Nº 4.477, de 1992), Geminiano (Lei Nº 4.680, de 1994), Sussuapara e São Luís do Piauí (Lei Nº 4.810, de 1995), e Aroeiras do Itaim, pela Lei Nº 5.094, de 1999.

Segundo Marco Antônio Nunes (2015, p. 110), em seu artigo científico "Surto emancipacionista no Brasil na década de 1990 e seu reflexo no balanço migratório dos municípios recém-criados", destaca que "na Constituição

de 1946, renasceu o municipalismo no Brasil, que foi caracterizado pela autonomia política, administrativa e financeira do ente municipal. A União transferiu parte de seus tributos e os dos estados para os municípios".

Sob a vigência dessa Constituição, surgiram novos municípios em todos os estados. De acordo com Cretella Jr. (1981), citado por Nunes (2015), o Brasil possuía apenas 1.574 municípios até 1940, número que aumentou para 1.889 em 1950. Ainda segundo Nunes (2001, p. 5),

> "As décadas subsequentes registrariam as maiores taxas de crescimento do número de municípios". O surto emancipacionista verificado durante as décadas de 1950 e 1960 derivou da possibilidade de os municípios arrecadarem recursos federais por conta das cotas do Imposto de Renda, que a União deveria restituir às unidades em que fosse arrecadado. No Governo Militar, a Constituição de 1967, apesar de ter mantido o princípio da autonomia municipal, limitou a criação de municípios e estabeleceu novos critérios para não cometer os excessos verificados após a Constituição de 1946 – o que explica o baixo crescimento de emancipações na década de 1970.

Tal exposto corrobora com o entendimento de Nunes (2015, p. 110), em relação à propriedade em autonomia dos municípios no que diz respeito à política de suas histórias, a qual permitiu que estes passassem a serem reconhecidos como unidades federativas. Assim afirma o autor:

> "Por fim, a Constituição Federal de 1988 transferiu aos municípios brasileiros a mais ampla autonomia política de sua história, e concedeu-lhes o status de ente federativo". Além de assegurar aos municípios a transferência de outros impostos, esta Constituição reconheceu o poder de auto-organização e a reafirmação de um governo próprio, mediante o voto popular. Assim, vários distritos iniciaram uma corrida rumo à emancipação, o que resultou na criação de mais de mil municípios na década de 1990 (Nunes, 2015, p. 110).

Com o novo ordenamento jurídico, a legislação do estado do Piauí estabeleceu sete leis estaduais que criaram novos municípios. As leis responsáveis por essas criações são: Lei nº 4.89/1991, Lei nº 4477/1992, Lei nº 4680/1994, Lei nº 4810/1995, Lei nº 4904/1997, Lei nº 5094/1999 e Lei nº 4811/1995.

De acordo com Bremaeker (1996 *apud* Nunes, 2015, p. 113),

> Um estudo realizado junto aos municípios emancipados indicou que as principais razões para a criação de municípios eram: o descaso da administração do município de origem (54,2% dos casos); a existência de uma forte atividade econômica local (23,6%); a grande extensão territorial do município de origem (20,8%); e o grande aumento da população local, apontado por 1,4% dos municípios emancipados.

Ao analisar a Tabela 1, nota-se que muitos dos municípios hoje emancipados estavam localizados a distâncias relativamente significativas da cidade de Picos, chegando a mais de 60 km em alguns casos, como Monsenhor Hipólito (64,8 km) e Itainópolis (50,7 km). Em contextos históricos marcados pela precariedade de infraestrutura e pela ausência de serviços públicos essenciais, essas distâncias justificavam a busca pela autonomia administrativa, como forma de assegurar a implantação de serviços públicos essenciais e promover o desenvolvimento local. A qualidade de vida da população nos distritos afastados da sede, aliada à falta de atividades econômicas que gerem emprego e renda, são fatores que se inter-relacionam e contribuem para a migração dos moradores desses povoados ou distritos.

Tabela 1: Distância em km entre os municípios emancipados e a cidade de Picos

MUNICIPIO	PICOS	TERESINA
Aroeiras do Itaim	27,70	338,60
Bocaina	23,20	321,40
Francisco Santos	52,30	364,00
Geminiano	16,60	329,10
Itainópolis	50,70	365,50
Monsenhor Hipólito	64,80	377,50
Picos	0,00	313,40
Santana do Piauí	21,70	302,00
Santo Antonio de Lisboa	36,90	341,00
São João da Canabrava	38,00	302,00
São José do Piauí	30,60	288,60
São Luís do Piauí	42,60	432,00
Sussuapara	13,30	311,50

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Nos municípios emancipados nas décadas de 1940 e 1950, como Itainópolis e Monsenhor Hipólito, a distância de até 64,8 km de Picos justificava a emancipação para garantir acesso a serviços básicos, em um contexto de falta de infraestrutura. Nos municípios criados após 1988, a separação visava a melhorar as condições de vida e direitos básicos.

Após a emancipação, o novo município não mais precisa indenizar o município-sede pelas infraestruturas existentes, e este deixa de ser responsável pelos serviços na área emancipada. A região de Picos teve 12 municípios criados ao longo do século XX, seis após 1946 e cinco após 1988, com um desmembramento subsequente. Posto isso, a análise concentra-se nos efeitos dos investimentos públicos realizados entre 2014 e 2023 sobre aspectos como educação, saúde, economia e demografia nas localidades desmembradas de Picos.

A Constituição de 1988, em seu art. 1º, estabelece a República Federativa do Brasil como formada pelos estados, municípios e Distrito Federal, constituindo um Estado Democrático de Direito, cujos fundamentos são explicitados nos incisos seguintes:

I — A soberania;
II — A cidadania;
III — A dignidade da pessoa humana;

IV — Os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
V — O pluralismo político. (Brasil, 1988).

Em seu Parágrafo Único, a mesma norma determina que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, conforme os termos estabelecidos pela própria Constituição. Já o art. 3º da CF/88 dispõe que constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I — construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II — garantir o desenvolvimento nacional;
III — erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV — promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (Brasil, 1988).

Portanto, de acordo com a Magna Carta, compete também ao município a responsabilidade de colaborar para a concretização desses objetivos fundamentais da República, na medida de sua competência e autonomia (Brasil, 1988). O art. 6º da Constituição Federal garante os direitos sociais, como educação, saúde, alimentação, moradia, entre outros. De acordo com Badr e Soares Junior (2022), cabe aos municípios, juntamente com o Estado e a União, garantir esses direitos, contribuindo para os princípios do Estado Democrático.

Ao incluir o município como ente da República Federativa, a Constituição de 1988 consagrou sua responsabilidade de promover uma sociedade livre, justa e solidária, reduzir desigualdades sociais e regionais e garantir o bem de todos, sem discriminação. Assim, os municípios têm a corresponsabilidade de cumprir os objetivos fundamentais previstos na Constituição (Badr; Soares Junior, 2022). Isso consolida o princípio republicano e o torna parte da federação, conforme estabelecido por Inman e Rubinfeld (1977, p. 45), por Lima (2015, p. 131) citado:

> O princípio do federalismo econômico prefere a estrutura mais descentralizada de governo capaz de internalizar todas as externalidades econômicas, sujeita à restrição constitucional de que todas as políticas de um governo central sejam decididas por um "planejador central" nomeado ou eleito.

Nesse contexto, Lima (2015, p. 151) diz:

> Destaca-se a valorização da eficiência econômica, priorizando esse valor em relação a outras considerações, como democracia, proteção individual ou qualquer outra. O princípio da subsidiariedade, em que se aponta que as atividades governamentais devem ser deixadas a cargo da esfera de governo mais próxima do cidadão, só transferindo responsabilidades para esferas mais altas quando estiverem presentes externalidades relevantes, é central para entender o federalismo econômico.

Sob esse viés, o modelo de federalismo econômico prioriza a eficiência como conceito básico. Quanto mais próxima do cidadão estiver a aplicação dos recursos escassos, maiores serão as chances de gerar resultados efetivos. Assim, a execução de serviços tende a ser mais eficiente quando realizada por quem está mais perto dos beneficiários diretos (Lotta, 2019).

Nesse sentido, Lotta (2019) ressalta que a eficiência econômica deve orientar os gastos públicos, considerando fatores como economia de escala e externalidades positivas. Ou seja, os serviços públicos devem ser executados por aquele que puder fazê-lo com mais eficiência no uso dos recursos e mais eficácia quanto nos resultados.

Dentro dessa concepção, Lima (2015, p. 151) destaca:

> Os serviços públicos que implicam significativas economias de escala ficam melhor se providos por esferas mais altas de governo e aqueles cujo fornecimento pode ser eficientemente realizado em pequena escala podem ser realizados por esferas de governo mais baixas. No último caso, estão escolas e postos de saúde, no primeiro, obras de infraestrutura de grande porte.

Portanto, segundo o autor, a eficiência e a eficácia no uso dos recursos públicos devem orientar a escolha da esfera governamental mais adequada para a intervenção. Essa decisão deve considerar, logicamente, as externalidades positivas e as economias de escala envolvidas.

Ao abordar o Federalismo Cooperativo, Inman e Rubinfeld (1997 *apud* Lima, 2015; p. 48, tradução nossa) afirmam que

> o princípio do federalismo cooperativo prefere a mais descentralizada estrutura de governo capaz de internalizar todas as externalidades econômicas, sujeito à restrição constitucional de que as políticas do governo central que são tomadas por unanimidade pelo representante eleito de cada esfera de governo.

Constata-se uma diferença entre federalismo cooperativo e o federalismo econômico. Por um lado, ambos partem do princípio que a descentralização é o eixo condutor da ação da intervenção pública. Por outro, no federalismo econômico, o melhor executor é aquele que conhece as preferências dos entes federados ou dos usuários dos serviços públicos e tem capacidade de maximizar a eficiência no uso dos recursos (Lotta, 2019).

Sendo assim, Zardin (2016) complementa afirmando que as decisões, nesse modelo, são fruto de um consenso amplo, o que, em tese, pode tornar o processo de decisão mais lento, já que se busca a eficiência para todos os envolvidos, sem prejuízos para nenhuma das partes. Dessa forma, o que se estabelece não é o conflito, mas sim uma cooperação mútua.

Por fim, Inman e Rubinfeld (1997) por Lima citados (2015, p. 153), tratam do federalismo democrático, também denominado federalismo baseado na regra da maioria:

> O princípio do federalismo democrático (ou regra da maioria) é preferir a mais descentralizada estrutura de governo capaz de internalizar as externalidades econômicas, sujeita à restrição constitucional de que as políticas do governo central são acordadas por uma maioria simples (51%) dos representantes eleitos nas demais esferas de governo.

O modelo de federalismo democrático é relevante para definir o grau de centralização ou descentralização das decisões. Um modelo com poucos participantes e com decisões muito hierarquizadas se aproxima do

federalismo econômico. Dessa forma, o poder de estabelecer a agenda de decisões tende a ser um processo restrito aos líderes, sendo conduzido de acordo com a oportunidade política mais adequada (Nunes, 2014).

Nesses termos, o município, como ente público e integrante da República Federativa do Brasil, ao lado dos estados e da União, é o nível mais descentralizado e mais próximo das demandas dos cidadãos. Assim, torna-se um sujeito público ativo, com a responsabilidade de desenvolver ações, intervenções e políticas públicas capazes de garantir os direitos sociais previstos constitucionalmente, considerando suas atribuições, bem como suas limitações econômicas e financeiras – portanto, dentro de um federalismo político com restrições econômicas (Nunes, 2014).

Vládia Silva (2022), citando Boneti (2007, p. 74), ao tratar do tema em "Políticas públicas: conformação e efetivação de direitos", afirma:

> Entende-se por política pública o resultado do jogo de forças que se estabelecem no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos, políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento e/ou o redirecionamento dos rumos das ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou investimentos.

Assim sendo, se por um lado as políticas públicas visam a garantir os direitos sociais dos cidadãos por meio do Estado, por outro lado, elas resultam das disputas e articulações entre forças e grupos sociais que se estabelecem e se consolidam na estrutura de poder do próprio Estado.

Silva (2022, p. 24) comenta:

> Políticas públicas representam, assim, a constante relação política existente entre o Estado – governo e oposição – e sociedade. Essa relação é facilmente reconhecida no momento da formação da agenda política (agenda setting) onde o jogo de interesses é mais visível, assim com a tensão na defesa dos interesses defendidos pelos atores envolvidos.

Assim sendo, uma questão que até então não era considerada um problema pode, a partir de determinada agenda política, passar a ser reconhecida como tal, devendo ser mediada pelo Estado e viabilizada pelo

governo – seja a União, os estados ou os municípios, através das prefeituras. A partir do momento em que o problema passa a fazer parte da agenda política, a discussão deixa de ser apenas o que fazer, passando a incluir como fazer, quando fazer e qual o custo envolvido na escolha (Boneti, 2007).

Conforme afirma Boneti (2007), toda ação pública desenvolvida para solucionar determinado problema envolve um custo e, portanto, envolve recursos, seja financeiro ou não. Assim, toda política pública implica escolhas, recursos limitados, prioridades e, portanto, custos. Nenhum projeto de política pública ou ação pública pode ser formulado sem considerar os custos envolvidos, devendo, portanto, observar o orçamento público e os recursos disponíveis.

Segundo Capella (2018), as políticas públicas estão submetidas não apenas às questões orçamentárias, mas também às restrições e limitações financeiras impostas ao Poder Público, seja na esfera nacional, estadual ou municipal. Dessa forma, a definição de prioridades escolhidas pelo gestor, ao formular e definir a agenda pública, deve considerar tanto os custos envolvidos quanto as variáveis financeiras, dentro do quadro de limitação dos recursos públicos.

Fuks (2000 *apud* Nascimento Neto, 2021, p. 23) aponta para a

> relação entre a definição da agenda e a dinâmica do debate público em si, questionando por que alguns assuntos ganham papel de destaque na arena pública e quais atores participam desse processo. De forma concomitante, também interessa compreender os assuntos que não são incluídos na agenda pública, seja pela fragilidade dos atores envolvidos em sua promoção, seja pela estratégia deliberada de determinados grupos, interessados em excluí-los do debate público, e uma última instância da ação pública.

Ou seja, o que passa a compor ou não a agenda pública está diretamente relacionado aos interesses do tomador de decisão – no caso, o gestor público – em priorizar determinados temas como forma de iniciar o processo de sua resolução, enquanto outros são deixados de fora. No caso, é preciso compreender quais variáveis estão envolvidas nas escolhas realizadas

no processo de tomada de decisão, especialmente quando se busca superar gargalos administrativos ou atender a demandas que envolvem a efetivação dos direitos sociais (Nascimento Neto, 2021).

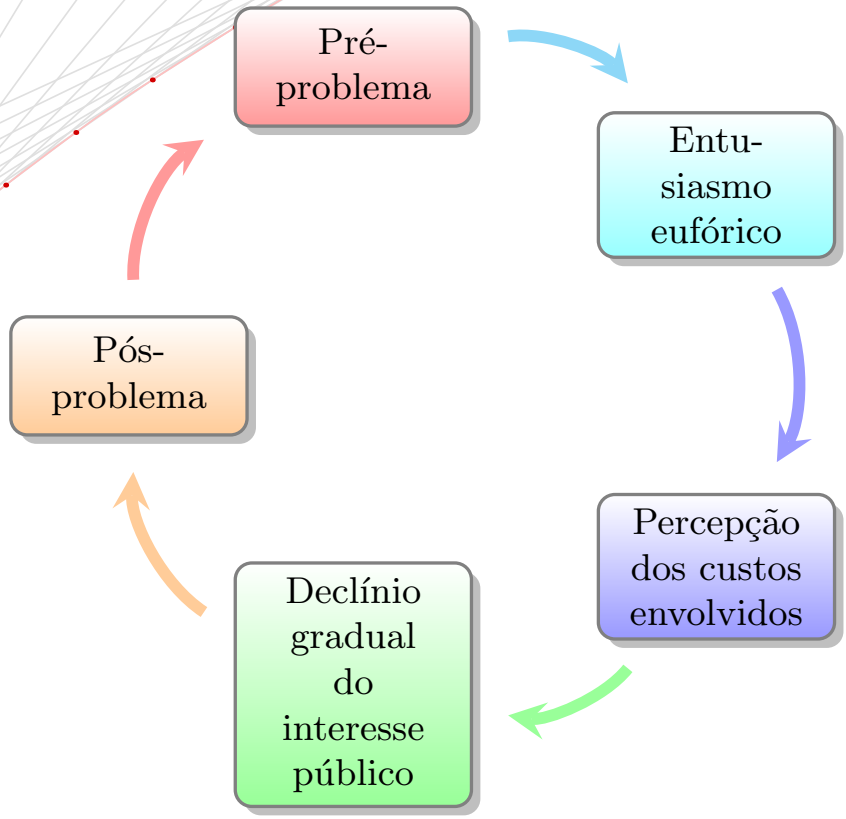
Sob esse prisma, Parada (2006 *apud* Nascimento Neto, 2021, p. 74) observa:

> Quais ideias são as vencedoras na discussão social? É indiscutível que algumas pessoas e corporações possuem maior capacidade de incluir, hierarquizar e excluir temas da discussão social. Assim a agenda pública se constitui como um jogo de poder no qual as legitimidades (e ilegitimidades) são formadas, bem como se organizam valores específicos, ainda que de maneira implícita.

Uma das formas de abordar um problema no âmbito da administração pública é por meio da construção de uma "árvore de problemas". Essa metodologia parte de uma escolha racional e articulada, com o objetivo de evidenciar as principais causas e consequências associadas a um problema central, delimitado como foco da atenção e das decisões públicas (Capella; Brasil; Sudano, 2016).

Downs (1972 *apud* Nascimento Neto, 2021, p. 78) aponta que a concentração de atenção sobre a maior parte dos problemas públicos é cíclica, organizando-se em cinco momentos que influenciam o comportamento do público em relação às questões colocadas de acordo com o Ciclo de Downs.

Figura 1: Ciclo de Downs



No ciclo da atenção desenvolvido por Downs (1972), apontado por Nascimento Neto (2021), as questões são apresentadas nas seguintes ordens de percepção: Pré-Problema – Entusiasmo eufórico – Percepção dos custos envolvidos – Declínio gradual do interesse público – Pós-problema.

Na fase denominada de "pré-problema", uma determinada condição social, apesar de existente, não captura a atenção pública. Mas, em razão de uma série de eventos mais dramáticos ou por outros motivos, ocorre uma ampliação do debate público sobre problemas já existentes. Em seguida, instala-se o que Downs (1972 *apud* Nascimento Neto, 2021) chama de "entusiasmo eufórico": situação em que predomina uma postura otimista no tocante à possibilidade de solução do problema, com a crença de que sua superação é plenamente viável.

A fase final do ciclo de questões é denominada "pós-problema", ou seja, quando o tema sai do foco das atenções e migra para um estado de esquecimento ou desinteresse público. Nesse estágio, há uma diminuição significativa da atenção e do engajamento em torno do tema. Assim, os problemas socialmente construídos passam pelo crivo e juízo de valor dos tomadores de decisão, os quais farão escolhas entre determinados assuntos em detrimento de outros. Em consequência, somente alguns desses problemas se tornarão objeto de políticas públicas (Downs, 1972 *apud* Nascimento Neto, 2021).

Assim, após a tomada de decisão, o problema passa a fazer parte da agenda institucional ou agenda formal. Com isso, nem todas as demandas existentes para a administração pública ou para a sociedade são incluídas na agenda formal da agenda formal dos tomadores de decisão.

Segundo Nascimento Neto (2021, p. 13), "as questões reconhecidas como de maior importância alcançam a agenda e transformam-se em objeto de formulação de políticas públicas; esse momento corresponde à segunda etapa do ciclo da política pública". O autor prossegue: "neste estágio são definidos os objetivos das políticas públicas e estratégia de intervenção sobre o problema, selecionada entre as diversas alternativas disponíveis" (Nascimento Neto, 2021, p. 13).

Nesse contexto, a formulação das políticas públicas tem a ver com "o que fazer": quais serão as ações que atenderão à busca pela resolução dos problemas postos na agenda. No entanto, esse processo de escolha não envolve somente a análise técnica das alternativas, mas também a mediação de conflitos de interesse, tanto dentro do setor público quanto entre este, a iniciativa privada e os atores da sociedade civil (Souza, 2022).

Ao se reconhecer a existência de conflitos de interesses, sejam eles internos (entre servidores, secretarias e secretários) ou externos (com o setor privado e a sociedade civil), tem-se como pano de fundo a limitação dos recursos públicos, o que torna o debate ainda mais complexo e conflituoso. Isso ocorre porque os recursos não são apenas escassos, mas limitados. Diante dessa limitação econômica e da situação de conflito, a principal busca passa a ser a definição do que é prioridade. Nesse contexto, os grupos sociais mais organizados tendem a impor suas pautas como prioritárias (Cardoso, 2019).

Portanto, a escolha das ações a serem adotadas para enfrentar os problemas incluídos na agenda pública não é neutra. Trata-se de um processo permeado por complexidade, conflito e discricionariedade. Em vista disso, os tomadores de decisão agem, em geral, com base em compromissos previamente negociados entre os principais atores políticos (Cardoso, 2019).

Diante do exposto, a formulação e a tomada de decisão estão interligadas, pois as políticas públicas nem sempre são formalizadas por meio de programas individualizados. Consequentemente, não consegue separar o que é compromisso com grupo social ou com as obrigações previstas constitucionalmente ou leis que controlam e regulamentam a administração pública (Lotta, 2019).

A formulação das políticas públicas envolve um processo decisório complexo, pois está relacionada a valores, crenças, à percepção do Estado, do mercado e da sociedade, além dos diversos interesses envolvidos nas escolhas diante da limitação dos recursos públicos. Desse modo, o processo decisório para a implementação das políticas públicas ocorre em uma arena política conflituosa, com múltiplos atores e interesses em jogo (Lima; Silva, 2023).

A fase de implementação de políticas públicas corresponde a sua execução. Nessa fase, "o fazer" envolve a especificação dos detalhes do programa, a alocação de recursos e a tomada de decisões complementares e específicas. Sob essa ótica, Frey (2000) e Werner e Wergrich (2007), citados por Nascimento Neto (2021, p. 92), destacam:

> A etapa de implementação é crítica tanto em sua dimensão política quanto administrativa, pois declarações de intenções, programas e normas legais não garantem, por si só, uma ação integralmente controlada. Por vezes, as intenções originais são alteradas ou distorcidas, a execução é postergada ou mesmo impedida, gerando déficits de implementação.

Com isso, entre a intenção do tomador de decisão governamental em promover determinada ação e o impacto final sobre a realidade, ocorrem conflitos e interações entre os diversos agentes envolvidos internamente e externamente. Portanto, o processe de implementação transforma-se, de fato, em política pública, pois envolve mediação entre diferentes atores e

grupos de interesse, em um contínuo processo de negociação, no qual estão em disputa recursos limitados, sejam eles financeiros, políticos, cognitivos ou de tempo (Frey, 2000; Werner; Wergrich, 2007 *apud* Nascimento Neto, 2021).

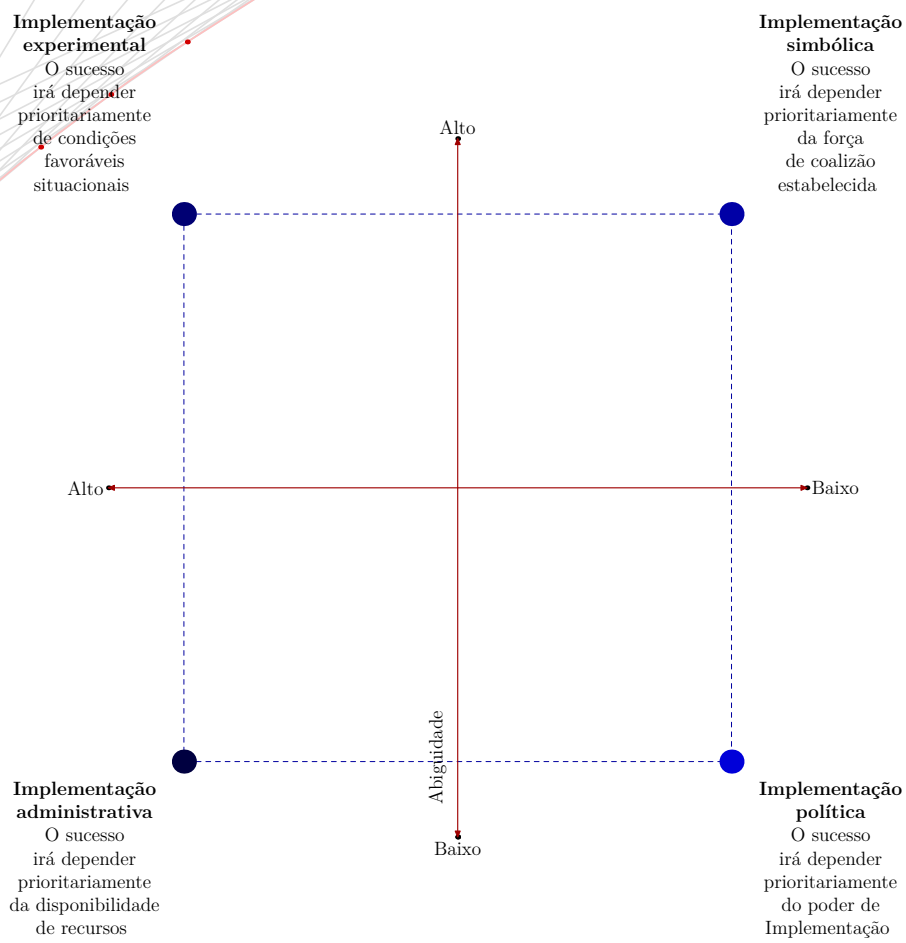
Dentro desse contexto conflituoso, o modelo de implementação de políticas públicas "de cima para baixo" (top-down), é centrando num modelo de gestão concentrado num fluxo de processos a partir de uma hierarquia de governança em que a autoridade é centralizada, concentrada e hierarquizada em uma estrutura de cima para baixo. Já o modelo de implementação de políticas públicas de "baixo para cima" (batton-up) leva em consideração os sujeitos e as variáveis como parte fundamental do processo. Consequentemente, as demandas passam a ser definidas no nível de rua.

Martland (1995) *apud* Nascimento Neto (2021, p. 95) destaca:

> O modelo desenvolvido busca sintetizar as abordagens top-down e bottom-up e auxilia na realização de um primeiro mapeamento das demandas centrais de cada caso. O sucesso ou o fracasso da implementação de políticas públicas dispõe de dois fatores fundamentais: (I) grau de ambiguidade, relacionado à (falta de) clareza de objetivos e aos meios de uma política pública; 1 (2) grau de conflito, relacionado a divergências de interesses entre os diversos atores. Estes fatores influenciam mutuamente, e a correlação de graus de ambiguidade e de conflito condiciona possíveis estratégias de implementação.

Nesse contexto, o modelo de análise de implementação segundo as categorias de Matlhand (1995) classifica os processos de implementação de políticas públicas em quatro tipos, com base na interação entre o nível de conflito e o grau de ambiguidade. São eles: implementação administrativa (baixo conflito e baixa ambiguidade), política simbólica (baixo conflito e alta ambiguidade), implementação experimental (alto conflito e alta ambiguidade) e implementação conflitante (alto conflito e baixa ambiguidade). Esse modelo ajuda a entender como diferentes fatores podem influenciar a eficácia na implementação de políticas públicas.

Figura 2: Modelo de análise de implementação segundo categorias de Matlhand (1995)



O modelo é estruturado a partir de dois eixos – ambiguidade e conflito –, que formam quatro quadrantes. No quadrante da implementação experimental, a ambiguidade é alta e o conflito é baixo. Nesse cenário, o sucesso está condicionado principalmente a condições situacionais favoráveis. Na implementação simbólica, em que tanto a ambiguidade quanto o conflito são elevados, o êxito estará ligado à capacidade de articulação e força de coalizão formada (Lima; Schabbach, 2020).

Já na implementação administrativa, marcada por baixos níveis de ambiguidade e conflito, o desempenho dependerá essencialmente da disponibilidade e gestão adequada dos recursos. Por fim, na implementação

política, o conflito é alto e a ambiguidade é baixa. Nesse caso, o sucesso será determinado prioritariamente pelo poder de implementação (Lima; Schabbach, 2020).

De acordo com o que Nascimento Neto (2021, p. 97) destaca,

> A implementação de políticas públicas desenvolve-se justamente sobre esse processo, a partir de atividades capilares, de natureza ambígua, incerta e complexa. Conceber as diferentes dimensões envoltas nesse tema permite que tenhamos condições de nos antecipar e de planejar uma ação estruturada, seja como gestor de políticas públicas, seja como analista, seja como cidadão.

Lima e Schabbach (2020) afirmam que a implementação das políticas públicas ocorre em um ambiente concreto, no qual gestores e servidores utilizam recursos financeiros, tecnológicos, cognitivos e temporais para interagir e transformar essas políticas em um bem ou serviço público posto à disposição do cidadão, agregando valor à sociedade. Após a fase de implementação de uma política pública – que visa a resolver problemas sociais –, a etapa de avaliação é de fundamental importância. Trata-se de verificar os resultados alcançados e identificar os motivos que envolvem uma disfuncionalidade na implementação.

Conforme destaca Nascimento Neto (2021, p. 98),

> a avaliação não se limita a uma etapa conclusiva do ciclo. Ao perpassar por diferentes momentos do ciclo da política pública, a avaliação constitui uma atividade regular e vinculante ao processo político. O entendimento é de que a política pública não se produz no vácuo, mas percorre um caminho acumulado de experiências e abordagens, nas quais usualmente o final de um ciclo é claramente identificável.

Nessa perspectiva, Madeira (2014) observa que muitas avaliações de políticas públicas são realizadas no final das gestões de governo, o que nem sempre coincide com o final do ciclo de cada política. Ainda assim, a avaliação e a mensuração da intervenção do estado na tentativa de resolver problemas devem considerar três dimensões principais: efetividade, eficiência e eficácia da política adotada.

Por fim, ao analisar o processo avaliativo com base nos resultados obtidos, é possível concluir que ele deve apontar para a continuidade, a reformulação ou uma combinação de ambas, mas nunca para a extinção total da política. A descontinuidade de uma política pública nem sempre está vinculada a sua eficácia ou capacidade resolutiva, mas, sim, decorre de limitações orçamentárias, da ausência de janelas de oportunidade e de mudanças no governo (Madeira, 2014).

Considerando que o Estado dispõe de autonomia relativa e recursos limitados – sejam eles financeiros, humanos ou tecnológicos –, a sociedade civil e a iniciativa privada desempenham papel relevante na concepção, formulação e implementação de políticas públicas. Em suma, são importantes na busca de um pacto entre as partes que vise a buscar alterações no curso de seu desenvolvimento ao longo do processo construtivo (Raichelis; Wanderley, 2004).

De acordo com Raichelis e Wanderley (2004), a política pública não é estática; ao contrário, é dinâmica, pois se transforma num constante processo moldada pelo jogo político e pelas circunstâncias concretas enfrentadas no dia a dia da administração pública municipal. Sendo o ente federativo mais próximo do cidadão, o município representa o espaço ideal e o mais adequado para maximizar os resultados das políticas públicas, promovendo o uso mais eficiente, eficaz e efetivo dos recursos públicos, que são limitados.

A análise da efetividade da criação de novos municípios na região de Picos, no estado do Piauí, com base nos dados apresentados nas tabelas, revela tanto aspectos positivos quanto desafios a serem enfrentados. Os dados indicam que a criação de novas municipalidades contribuiu para a descentralização política e administrativa, melhorando o acesso a serviços públicos essenciais, como saúde e educação.

Analisando o desempenho da educação através da relação gasto público *per capita* – atualizado monetariamente e registrado na Função Educação – e a nota do IDEB no período de 2010 até 2023, observa-se, com base na Tabela 2, a evolução da média de gastos referente aos intervalos de 2014 a 2016 (média 1), de 2017 a 2020 (média 2) e de 2020 a 2023 (média 3), além da média geral entre 2014 a 2023.

Tabela 2: Gasto da Educação *per capita* valor médio

MUNICIPIO	MEDIA 1	MEDIA 2	MEDIA 3	MEDIA	MEDIA 3/MEDIA 1	MEDIA 3/MEDIA 2
Aroeiras do Itaim	1.500,38	1.747,64	2.572,70	1.940,24	71,47	47,21
Bocaina	1.964,89	1.212,72	808,00	1.328,54	–58,88	–33,37
Francisco Santos	1.150,29	1.014,14	1.273,03	1.145,82	10,67	25,53
Geminiano	2.484,42	1.338,02	853,38	1.558,61	–65,65	–36,22
Itainópolis	1.343,48	1.086,93	1.458,05	1.296,15	8,53	34,14
Monsenhor Hipólito	2.567,75	1.863,68	1.029,13	1.820,18	–59,92	–44,78
Picos	756,64	727,12	866,65	783,47	14,54	19,19
Santana do Piauí	1.603,69	1.594,35	3.499,09	2.232,38	118,19	119,47
Santo Antonio de Lisboa	1.067,45	999,77	1.098,17	1.055,13	2,88	9,84
São João da Canabrava	1.436,48	1.292,23	1.901,73	1.543,48	32,39	47,17
São José do Piauí	926,42	879,59	1.184,52	996,84	27,86	34,67
São Luís do Piauí	1.455,59	1.452,95	1.901,42	1.603,32	30,63	30,87
Sussuapara	1.116,74	1.041,18	1.275,77	1.144,56	14,24	22,53

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Conforme a análise da Tabela 2, o município de Picos apresentou, no período de 2014 a 2023, o montante de gasto *per capita* de R$ 783,47. Entre os períodos de 2014/2016 e 2021/2023, o gasto médio registrou um aumento real de 14,43%. Já entre 2017/2020 e 2023, o acréscimo foi de 19,19%. Portanto, observa-se um aumento continuado na destinação de gastos *per capita* em educação ao longo dos anos analisados.

Além de Picos, somente o município de São José do Piauí teve uma média de gasto *per capita* abaixo de R$ 1.000,00. Nos demais municípios da região, os valores são acima de R$ 1.000,00, sendo que o município de Santana do Piauí apresentou o maior valor médio no período, R$ 2.232,38. Nos demais, os valores ficaram no intervalo de R$ 1.000,01 a 2.000,00.

O município de Santana do Piauí apresentou um aumento substancial de 118,19% nos gastos *per capita* na educação, passando de R$ 1.603,69 (2014/2017) para R$ 3.499,09 (2020/2023). Por outro lado, os municípios de Bocaina, Geminiano e Monsenhor Hipólito tiveram uma redução desses gastos de, respectivamente, 58,88, 65,65%, 59,92%, ou seja, mais da metade dos gastos entre 2014/2017 a 2020/2023.

Os municípios de Francisco Santos, Itainópolis, Santo Antônio de Lisboa, São João da Canabrava, São José do Piauí, São Luís do Piauí e Sussuapara aumentaram os gastos *per capita* com educação em 10,67%, 8,53%, 2,88%, 32,39%, 27,86%, 27,86% e 30,63%, no período de 2014 a 2017 para 2020 a 2023. Todos esses acréscimos foram menores que 50%.

Ao se analisar o período 2017/2020 a 2021/2023, excetuando-se os municípios de Bocaina e Geminiano, que tiveram redução de gastos *per capita* por aluno de 33,37 e 36,22, respectivamente, os demais municípios tiveram aumento na destinação de recursos para a educação. No município de Santana do Piauí, entre a média do período 2 (2017/2020) para a média do período 3 (2021/2023), o incremento no volume de recursos foi de expressivos 119,47%.

Os municípios Aroeiras do Itaim, Francisco Santos, Itainópolis, Santo Antônio de Lisboa, São João da Canabrava, São José do Piauí, São Luís do Piauí e Sussuapara registraram aumentos nos gastos *per capita* com educação de 47,21%, 25,53%, 34,14%, 9,84%, 47,17%, 34,67%, 30,87% e 22,53%.

Com exceção dos dois municípios em destaque, Bocaina e Monsenhor Hipólito, todos os demais municípios da região de Picos, inclusive o próprio município Picos, apresentaram elevação dos gastos *per capita* destinados à educação, considerando a inflação do período. Portanto, trata-se de um crescimento real nos investimentos educacionais.

Tabela 3: Índice de Educação Básica (IDEB) entre o período de 2015 a 2023

MUNICIPIO	2015	2017	2019	2021	2023	IDEB MEDIO	2015/2023	2021/2023
Aroeiras do Itaim		3,7	4,1	4,6	4,8	4,3		0,2
Bocaina	4,3	4,4	4,0		4,2	4,2	–0,1	
Francisco Santos	4,7	4,8	4,9	5,4	5,2	5,0	0,5	–0,2
Geminiano	4,5	3,6	4,2		4,4	4,2	–0,1	
Itainópolis	2,7	3,8	4,5	4,6	5,6	4,2	2,9	1,0
Monsenhor Hipólito	4,5	4,4	5,1	5,6	4,9	4,9	0,4	–0,7
Picos	4,0	3,6	4,3	4,4	4,4	4,1	0,4	0,0
Santana do Piauí	4,1	4,4	4,8	4,4	5,1	4,6	1,0	0,7
Santo Antonio de Lisboa	2,8	3,2				3,0		
São João da Canabrava	4,7	4,5	5,8	5,3	5,8	5,2	1,1	0,5
São José do Piauí		3,9	4,0	3,8	4,1	4,0	4,1	0,3
São Luís do Piauí	4,2		5,2		5,1	4,8	0,9	
Sussuapara	3,7	3,2	3,5	3,9	3,4	3,5	–0,2	–0,5

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica das séries finais do ensino fundamental no município de Picos foi de 4,1. A menor nota ocorreu no IDEB de 2015, que foi de 4,0, e a maior foi de 4,4 nos anos de 2021 e 2023, portanto, uma variação positiva de 0,5 pontos. Mas, quando se observa o

IDEB de 2021 para 2023, a nota apontou um aumento de 0,4 pontos, passando de 4,0 para 4,4 pontos. Por sua vez, no IDEB de 2021 para 2023 não houve variação.

O município com a maior média entre os IDEBs na região de Picos foi São João da Canabrava, com 5,2 pontos, e a menor nota média foi do município de Sussuapara, com 3,5 pontos. Cabe destacar que o município de Santa Antônio de Lisboa não apresentou as notas do IDEB de 2019, 2021 e 2023.

Os municípios de Francisco Santos (5,0), Monsenhor Hipólito (4,9), Santana do Piauí (4,6), São João da Canabrava (5,2) e São Luís do Piauí (4,8) apresentaram desempenho médio superior ao de Picos (4,1). Além desses, Aroeiras do Itaim (4,3), Bocaina (4,2), Geminiano (4,2) e Itainópolis (4,2) também tiveram notas superiores a de Picos. Somente os municípios de São José do Piauí (4,0) e Sussuapara (3,5) apresentaram nota menor que a média de Picos. O município de Santo Antônio de Lisboa não tem notas nos IDEB de 2019, 2021 e 2023.

Ao analisar a evolução do IDEB nos municípios que se emanciparam de Picos, observa-se que Itainópolis apresentou um avanço significativo, passando de 2,7 para 5,6, com um aumento de 2,9 pontos entre 2015 e 2023. Por outro lado, os municípios de Bocaina, Geminiano e Sussuapara registraram uma queda em suas notas do IDEB, com reduções de 0,2, 0,3 e 0,2, respectivamente, resultando nas seguintes notas: Bocaina passou de 4,3 para 4,1, Geminiano de 4,5 para 4,2 e Sussuapara de 3,7 para 3,5. Nos demais municípios, como Francisco Santos, Monsenhor Hipólito, São José do Piauí e São Luís do Piauí, houve crescimento nas notas do IDEB entre 2015 e 2023, com aumentos de 0,5, 0,4, 0,2 e 0,9 pontos, respectivamente.

Os municípios de Itainópolis e Santana do Piauí mostraram um acréscimo na nota do IDEB de 2021 para 2023, com aumento de 1,0 ponto (de 4,6 para 5,6) e 0,7 ponto (de 4,4 para 5,1), respectivamente. Já os municípios de Aroeiras do Itaim, São João da Canabrava e São José do Piauí apresentaram crescimentos de 0,2, 0,5 e 0,3 pontos no mesmo período

Em contrapartida, houve queda nas notas nas séries finais do IDEB entre 2021 e 2023, nos municípios de Francisco Santos (redução de 0,2, passando de 5,4 para 5,2), Monsenhor Hipólito (queda de 0,7) e Sussuapara (queda de 0,5). Apesar da redução, a nota de Francisco Santos (5,2) permaneceu

acima da média histórica do município, que foi de 5,0. Por fim, ao analisar o município de Picos, constata-se que não houve variações substanciais no gasto per capita ao longo dos últimos dez anos, e, da mesma forma, a nota do IDEB também se manteve relativamente estável, sem crescimento significativo.

O município de Aroeiras do Itaim apontou um aumento constante na destinação de recursos públicos destinados de educação. Paralelamente, observa-se que as notas do IDEB, ao longo do período analisado, apresentam uma melhora no desempenho ao longo do período, alcançando, em 2023, mesma nota de Picos: 4,8 pontos.

Por outro lado, o município de Bocaina, que registrou redução dos recursos *per capita* destinados à educação em valores reais, também reduziu sua nota. No entanto, a média ao longo do período foi de 4,2 pontos, sem variações significativas, e abaixo da média de Picos, que foi de 4,5. Já o município de Francisco Santos aumentou o volume de recursos *per capita* destinados à educação entre 2014 e 2023 e apresentou boa performance do IDEB, mesmo com um pequeno decréscimo entre 2021 e 2023.

O município de Santana do Piauí apresentou um aumento substancial no gasto *per capita* com educação – variação *per capita* de 118,19% –, o que foi acompanhado pelo aumento de um ponto na nota do IDEB, passando de 4,1 para 5,1. Por sua vez, o município de Itainópolis teve um aumento modesto de apenas 8,53% no gasto *per capita* com educação, mas obteve um expressivo aumento na nota do IDEB, que passou de 2,7 em 2015 para 5,6 em 2023 – desempenho superior ao de Picos no mesmo ano.

Cabe destacar que, em 2015, a nota do IDEB de Itainópolis foi de 2,7 e de Santana do Piauí de 4,1, passando no ano de 2023 para 5,6 e 5,1, nessa ordem. No entanto, o volume de recursos destinados à educação *per capita* atualizado no período de 2014 a 2023 desses municípios apresentaram quantitativos diferentes, pois, em média, esses valores passaram de R$ 1.296,15 em Itainópolis e de R$ 2.232,28 em Santana do Piauí – uma diferença de 72,23% o que representa R$ 936,23 por pessoa.

No município de São João da Canabrava, o gasto *per capita* em educação entre o período aumentou 32,39% entre os períodos de 2014/2017 e 2021/2023. Paralelamente, a nota do IDEB passou de 4,7 em 2015 para 5,8 em 2023 – uma nota superior a do município de Picos no IDEB de 2021 e 2023.

Os municípios de Bocaina e Geminiano apresentaram uma queda acentuada na média de gasto *per capita* em educação, com reduções de 58,88% e 65,65%, respectivamente, entre os períodos de 2014/2017 e 2021/2023. No mesmo intervalo, as notas do IDEB apresentaram uma variação modesta: Bocaina teve um acréscimo de 0,1 ponto, enquanto Geminiano apresentou uma queda de 0,1 ponto entre 2015 e 2023.

O município de Monsenhor Hipólito registrou uma queda substancial de 59,92% no gasto *per capita* com educação entre 2014/2017 e 2021/2023. Ainda assim, houve um aumento da nota do IDEB de 2015 para 2023 de 0,4, passando de 4,5 para 4,9, sendo que, em 2021 apresentou uma nota de 5,6, mesmo com queda no gasto *per capita* com educação.

Em São Luís do Piauí, registraram-se aumentos na destinação de recursos *per capita* na educação ao longo do período de 2014 a 2023. Por outro lado, a nota do IDEB, em alguns anos, foi maior que a de Picos. Em 2019, por exemplo, foi de 5,2 contra 4,7. Já o município de Sussuapara, mesmo com um pequeno acréscimo na destinação de recursos ao longo do período de 2021/2023, com valor médio de R$ 1.144,56, registrou notas do IDEB inferiores às de Picos, com uma diferença de até 1,0 ponto: 4,5 contra 3,5.

O município de São José do Piauí, embora também tenha registrado notas do IDEB inferiores às do município de Picos, destinou mais recursos *per capita* à educação no período analisado. Entre 2014 a 2023, a média dos recursos destinados foi de R$ 996,85, enquanto Picos destinou R$ 783,47.

As notas do IDEB para as séries finais do ensino fundamental indicaram uma tendência de crescimento nos municípios de Aroeiras do Itaim, Francisco Santos, Itainópolis, Monsenhor Hipólito, Santana do Piauí, São João da Canabrava, São José do Piauí e São Luís do Piauí. Em contrapartida, os municípios de Bocaina, Geminiano e Sussuapara apresentaram uma tendência de queda nas notas entre 2015 a 2023. O município de Picos, por sua vez, não registrou grandes variações em torno da nota média do IDEB ao longo do período analisado.

Assim, cabe destacar o município de Monsenhor Hipólito, que apresentou uma queda na destinação de recursos *per capita* para a educação, no entanto a nota apresentada no IDEB para as séries finais sinalizou um crescimento. Por sua vez, não consta registro de notas do IDEB no município

de Santo Antônio de Lisboa nos anos de 2019, 2021 e 2013, não permitindo se fazer análise. Ressalta-se que, nas duas participações, 2015 e 2017, a nota foi baixa: 2,8 e 3,2.

Ao verificar se o gasto público *per capita*, atualizado monetariamente e destinado à Função Saúde, tem alguma conexão com o comportamento da taxa de mortalidade bruta nos municípios de Picos e região, no período de 2014 a 2023, foi possível chegar às informações apresentadas na Tabela 4 abaixo. Nessa tabela, constam os gastos públicos registrados na Função Saúde no município de Picos e nos municípios dele emancipados, no período de 2014 a 2023, com valores atualizados monetariamente pelo INPC da FGV.

Tabela 4: Gastos da Saúde *per capita* atualizados pelo INPC

MUNICIPIO	MEDIA 1	MEDIA 2	MEDIA 3	MEDIA TOTAL	MEDIA 3/MEDIA 1	%	MEDIA 3/MEDIA 2	%
Aroeiras do Itaim	1.305,71	1.482,29	1.871,84	1.553,48	566,12	43,36	388,94	26,23
Bocaina	1.157,09	1.261,09	1.669,37	1.362,52	516,65	44,27	408,27	32,37
Francisco Santos	705,28	829,77	1.057,29	864,12	344,36	49,91	227,51	27,42
Geminiano	760,35	839,85	1.106,30	902,16	323,00	45,50	266,44	31,73
Itainópolis	748,53	866,14	1.072,37	895,68	372,89	43,26	206,23	23,81
Monsenhor Hipólito	914,12	989,69	1.114,65	1.006,15	99,80	21,94	124,96	12,63
Picos	1.080,86	1.162,70	1.323,26	1.188,94	204,65	22,43	160,56	13,81
Santana do Piauí	833,35	1.101,10	1.424,84	1.119,76	616,00	70,98	323,74	29,40
Santo Antonio de Lisboa	697,22	926,92	1.114,53	912,89	309,38	59,85	187,61	20,24
São João da Canabrava	851,14	1.103,83	1.230,75	1.061,91	349,18	44,60	126,91	11,50
São José do Piauí	737,55	936,99	1.291,30	988,61	433,05	75,08	354,31	37,81
São Luís do Piauí	1.081,69	1.406,74	1.911,42	1.466,62	682,69	76,71	504,68	35,88
Sussuapara	707,15	946,51	1.171,18	941,61	446,87	65,62	224,67	23,74

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

O município de Picos-PI, no período entre 2014 e 2023, teve um gasto médio *per capita* atualizado na Função Saúde de R$ 1.188,94. A taxa de acréscimo no período 2014/2016 em relação ao período de 2021 a 2023 foi de 204,65%, o que perfaz um aumento de 22,43%. Entre o intervalo de 2017/2020 para 2021/2023, o aumento foi de 13,81%, o que equivale a R$ 160,51 de acréscimo.

Ao se analisar o valor médio *per capita* destinado à Função Saúde entre os períodos de 2014/2016 e 2021/2023, percebe-se que os municípios São Luís do Piauí e Santana do Piauí registraram um acréscimo R$ 682,69 e

R$ 616,00, ou seja, uma variação positiva de 76,71% e 70,98%. No sentido contrário, o município de Monsenhor Hipólito apresentou um acréscimo de 21,94%, muito próximo do valor de Picos, que foi de 22,43%.

Os municípios de Santo Antônio de Lisboa, São José do Piauí e Sussuapara tiveram crescimento acima de 50% entre os períodos de 2014/2017 e 2021/2023, com os seguintes percentuais, respectivamente: 59,85%, 75,71% e 65,62%. Já os municípios de Bocaina (44,27%,), Francisco Santos (44,27%), Geminiano (45,50%), Itainópolis (43,26%), Monsenhor Hipólito (21,94%) e São João da Canabrava (44,60%) registraram acréscimos abaixo de 50% no montante de recursos financeiros destinados à Função Saúde, no período em análise.

Entre os períodos de 2017/2020 e 2021/2023, todos os municípios analisados tiveram acréscimos no valor médio *per capita* destinado à saúde. Destacam-se São José do Piauí, com um aumento de 37,81% (passando de R$ 936,99 para R$ 1.291,30) e São Luís do Piauí, que registrou um aumento de 35,88%, passando de R$ 1.406,74 para R$ 1.911,43.

Por outro lado, as menores taxas de acréscimo de recursos destinados à saúde *per capita* entre os períodos de média 2 e média 3 foram observadas nos municípios de São João da Canabrava (11,50%) e Monsenhor Hipólito (12,63%), pouco abaixo do percentual de Picos, registraram uma variação positiva neste intervalo no percentual de 11,5% e 12,63%, que foi de 13,81%. Esses dados estão representados na Tabela 5.

Tabela 5: Taxa de mortalidade bruta

MUNICIPIO	MEDIA 1	MEDIA 2	MEDIA 3	MEDIA TOTAL	MEDIA 3/MEDIA 1	%	MEDIA 3/MEDIA 2	%
Aroeiras do Itaim	13,41	10,63	7,57	10,64	–5,85	–43,60	–3,07	–28,85
Bocaina	9,54	9,42	12,49	10,48	2,94	30,82	3,06	32,52
Francisco Santos	5,41	5,66	7,24	6,11	1,83	33,76	1,58	27,93
Geminiano	6,89	7,66	8,25	7,60	1,35	19,65	0,59	7,65
Itainópolis	6,81	7,08	8,25	7,38	1,43	21,06	1,17	16,49
Monsenhor Hipólito	6,68	7,87	8,87	7,80	2,19	32,75	1,00	12,65
Picos	6,30	6,82	7,53	6,88	1,23	19,51	0,72	10,49
Santana do Piauí	8,44	8,83	7,24	8,17	–1,20	–14,17	–1,59	–17,98
Santo Antonio de Lisboa	7,05	7,05	8,84	7,64	1,79	25,39	1,79	25,37
São João da Canabrava	7,81	8,39	10,10	8,77	2,29	29,26	1,71	20,37
São José do Piauí	7,11	8,57	9,56	8,41	2,45	34,50	0,99	11,57
São Luís do Piauí	6,29	6,16	10,44	7,63	4,15	65,87	4,28	69,56
Sussuapara	6,02	7,80	9,52	7,78	3,51	58,29	1,72	22,11

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

No município de Aroeiras do Itaim, constata-se uma queda na taxa de mortalidade bruta a cada mil habitantes, passando da média 1 (2014/2016) de 13,41 para 10,63 na média 2 (2017/2020) e 7,57 na média 3 (2021/2023). Essa redução representa uma queda percentual de 43,60% entre os períodos de 2014/2016 e 2021/2023. Em Santana do Piauí, a média 1 foi 8,44, a média 2 de 8,83 e a média 3 de 7,24, indicando uma redução de 17,98% na taxa de mortalidade entre 2014/2017 e 2021/2023.

Ademais, a taxa de mortalidade bruta na cidade de Picos, foi em média, entre 2014 a 2023, de 6,88 a cada mil habitantes. Essa foi a menor taxa entre os municípios da região, com exceção de Francisco Santos, que registrou uma taxa média de 6,11 por mil.

Por outro lado, foi constatado no município de Picos que, entre a média dos períodos 2014/2016 e a de 2021/2023, ocorreu um aumento de 1,23 a cada mil habitantes, o que equivale a 19,51%. Já no intervalo entre 2017/2020 e 2021/2023, em termos percentuais, o aumento foi de 0,72 por mil, correspondendo a um aumento percentual de 10,49%. Apesar do aumento, esse dado significa uma diminuição da taxa de crescimento da mortalidade.

Em contraponto, o município Aroeira do Itaim, embora tenha uma taxa de mortalidade média de 10,54 por mil entre 2014 e 2023 – valor acima da média do município de Picos (6,88 a cada mil) – constata-se uma queda de 5,85 por mil no período analisado. Logo, equivale dizer que, entre a média

dos períodos de 2014/2016 e 2021/2023, houve uma queda da mortalidade de 43,60%, passando de 13,41 a cada mil para 7,57 a cada mil e entre as médias de 2017/2020 e 2021/2023, a redução da taxa de mortalidade foi de 3,07 por mil, o que representa uma queda percentual de 28,85%.

Além de Aroeiras do Itaim, o município de Santana do Piauí também teve uma queda na taxa de mortalidade a cada mil, passando de 8,44 para 7,24 da média 1 para a média 3, o que evidencia uma queda absoluta de 1,2 a cada mil. Do período da média 2 para a média 3, houve uma redução de 17,98%, equivalente a 1,59 por mil.

Já os municípios de Bocaina, Monsenhor Hipólito, São João da Canabrava e São José do Piauí apresentaram taxas médias de mortalidade entre 2014 e 2023 de 10,48, 7,80, 8,77 e 8,41 por mil habitantes, respectivamente – todas superiores à de Picos. Esses municípios também registraram aumento nas taxas de mortalidade, com as seguintes variações entre a média 1 e a média 3: Bocaina (30,82%, aumento de 2,94), Monsenhor Hipólito (31,75%, aumento de 2,19), São João da Canabrava (29,26%, aumento de 2,29) e São José do Piauí (34,50%, aumento de 2,45).

No intervalo comparativo entre 2017/2020 e 2021/2023, os mesmos municípios apresentaram um aumento percentual na taxa de mortalidade bruta de 32,52%, 12,65%, 20,37% e 11,57%, em comparação com 10,49% em Picos. Esses percentuais correspondem a um acréscimo de 3,06, 1,00, 1,71 e 0,99 mortes por mil habitantes, respectivamente, enquanto Picos registrou um aumento de 0,72.

Os municípios de Francisco Santos, Geminiano, Itainópolis e Santana de Lisboa apresentaram taxas de mortalidade bruta de 1,83, 1,35, 1,43 e 1,79 por mil habitantes, respectivamente, entre o período da média 1 (2014/2016) e a média 3 (2021/2023). Esses valores estão acima da taxa de Picos, que foi de 1,23. Esses aumentos representam variações de 33,76%, 19,65%, 21,06% e 25,39%, em comparação com o acréscimo de 19,51% registrado em Picos.

Monsenhor Hipólito apresentou um valor médio *per capita* destinado à saúde de R$ 1.006,15 entre 2014 e 2023, valor inferior ao de Picos, que foi de R$ 1.188,94. A taxa média de mortalidade no município foi de 7,8 por mil habitantes. Comparando a média 1 com a média 3, houve um aumento de R$ 99,90 nos recursos *per capita* destinados à saúde, representando um acréscimo de 21,94%. Entre os períodos de 2017/2020 (média 2) e 2021/2023

(média 3), o valor destinado à saúde aumentou em R$ 124,94, o que equivale a 12,63%. Nesse mesmo período, a taxa de mortalidade subiu de 7,87 para 8,87 por mil habitantes, representando um aumento de 12,65%.

O município de Picos destinou uma média de gastos *per capita* atualizada para a saúde de R$ 1.188,95 entre 2014 e 2023, com uma variação positiva de 22,43% entre os períodos de 2014/2016 e 2020/2021. No mesmo intervalo, a taxa de mortalidade aumentou 19,51%, passando de 6,30 para 6,88 por mil habitantes.

Aroeiras do Itaim e Santana do Piauí elevaram substancialmente os recursos destinados à saúde *per capita* entre 2014/2016 e 2021/2023, com aumentos de 43,36% e 70,98%, respectivamente. Paralelamente, verificou-se uma redução significativa nas taxas de mortalidade, que caíram de 13,41 para 7,57 em Aroeiras do Itaim e de 8,44 para 7,24 em Santana do Piauí.

Ademais, Bocaina, Francisco Santos, Geminiano, Itainópolis, Santo Antônio de Lisboa, São João da Canabrava, São José do Piauí, São Luís do Piauí e Sussuapara aumentaram seus gastos *per capita* em saúde em percentuais entre 40% e 80%, bem acima da média de 21,94% registrada em Picos. No entanto, também foi constatado um aumento nas taxas de mortalidade bruta por mil habitantes: 2,94 em Bocaina, 1,83 em Francisco Santos, 1,35 em Geminiano, 1,43 em Itainópolis, 1,79 em Santo Antônio de Lisboa, 2,29 em São João da Canabrava, 2,45 em São José do Piauí, 4,15 em São Luís do Piauí e 3,51 em Sussuapara. Esses acréscimos correspondem a variações percentuais de 30,82%, 33,46%, 19,65%, 21,06%, 25,39%, 34,50%, 65,87% e 58,29%, respectivamente.

Nessa perspectiva, a Tabela 6 tem como objeto de estudo da relação entre economia local e gastos públicos através da através do valor adicionado fiscal e as despesas públicas no período de 2014 a 2023.

Tabela 6: Relação Valor Adicional Fiscal/Despesas Públicas

MUNICIPIO	MEDIA 1	MEDIA 2	MEDIA 3	MEDIA GERAL	MEDIA 3/MEDIA 1
Aroeiras do Itaim	5,82	9,87	8,00	4,25	72,92
Bocaina	27,16	33,48	–7,00	–7,30	–26,87
Francisco Santos	43,54	48,64	21,00	21,26	48,81
Geminiano	80,71	39,80	–40,00	–40,64	–50,35
Itainópolis	42,33	42,91	–2,00	–2,81	–6,63
Monsenhor Hipólito	33,59	34,77	–2,00	–2,45	–7,29
Picos	346,70	308,38	–54,00	–54,30	–15,66
Santana do Piauí	25,26	22,36	–12,00	–12,21	–48,35
Santo Antonio de Lisboa	57,82	47,87	–23,00	–23,17	–40,08
São João da Canabrava	21,77	17,21	–4,00	–4,46	–20,48
São José do Piauí	121,26	155,74	44,00	44,88	37,01
São Luís do Piauí	9,74	11,30	0,00	0,35	3,58
Sussuapara	86,18	77,49	–33,00	–33,13	–38,44

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

O município de Picos, entre 2014 e 2024, apresentou uma relação média de 346,70% entre o Valor Adicionado Fiscal (VAF) e a Despesa Pública (DP). Isso indica que a economia de Picos supera os gastos públicos em 315,83%. No entanto, ao analisarmos as extremidades desse período, nota-se uma diminuição na relação VAF/DP, que caiu de 346,70% para 315,83%, representando uma redução de 15,66%.

Por sua vez, Santo Antônio de Lisboa registrou a segunda maior relação média entre VAF e DP durante o período de 2014 a 2023, com um índice de 147,71%. Isso significa que, para cada real gasto pelo município, o valor adicionado fiscal alcança R$ 1,4771. Ao observar as extremidades de 2014 a 2017 e de 2020 a 2023, verifica-se que a participação do valor adicionado em relação às despesas públicas aumentou em 37,01%.

Nos municípios de Aroeiras do Itaim, Francisco Santos e São Luís do Piauí, a relação média entre 2014 e 2023 foi de 8,58%, 52,33% e 10,38% entre o valor adicionado fiscal e a despesa total. No entanto, ao observar as variações entre os extremos, considerando a média 3 (2021/2023) e a média 1 (2014/2016), nota-se um aumento significativo na relação, com incrementos de 72,92% (passando de 5,82% para 10,07%), 48,81% (de 43,54% para 64,80%) e 3,58% (de 9,74% para 10,38%). Assim, isso evidencia um crescimento do valor adicionado em relação aos gastos públicos.

O município de Picos, durante o período analisado, apresentou uma participação relativa entre o valor adicionado fiscal e as despesas públicas superiores a 100%. Especificamente, essa participação foi de 346,70% no período de 2014/2016, 308,38% de 2017 a 2020 e 292,40% de 2021 a 2023. No entanto, constata-se uma tendência de queda na participação relativa. Isso indica que os valores adicionados pela produção e comercialização de bens e serviços têm diminuído ao longo do tempo, o que, por sua vez, eleva a participação dos gastos públicos na economia local.

Em contrapartida, o município de Santo Antônio de Lisboa demonstra um aumento na relação entre o valor adicionado fiscal e as despesas públicas (VAF/DP). Essa relação evidencia um crescimento na produção de bens e serviços, que superou os gastos públicos, apresentando uma alta significativa ao passar de 121,26% para 166,14%, resultando em um aumento de 44,88%.

No caso do município de Aroeiras do Itaim, a participação entre o valor adicionado fiscal e as despesas públicas (VAF/DP) evoluiu de 5,82% no período de 2014 a 2016 para 9,87% entre 2017 e 2020, e atingiu 10,07% de 2021 a 2023. Isso significa que, ao analisar as extremidades, considerando a média 1 e a média 3, o crescimento foi de 72,93%, um valor substancial. Esse resultado evidencia que, embora o gasto público tenha contribuído para o aumento do Valor Adicionado Fiscal do município, sua participação ainda é considerada pequena.

Em relação aos municípios de Geminiano, Itainópolis, São José do Piauí e Sussuapara observa-se que apresentaram uma relação entre o Valor Adicionado Fiscal e as Despesas Públicas (VAF/DP) acima de 40% e abaixo de 100% no período de 2013 a 2017, com percentuais de 80,71%, 42,33%, 57,82% e 86,18%, respectivamente. Contudo, no período de 2021 a 2023, esses percentuais passaram a ser 40,07%, 39,53%, 46,78% e 53,05%, na mesma ordem. Essa redução na participação demonstra que a economia local, medida pelo VAF dos municípios, tem produzido e comercializado menos a cada período analisado.

Nos demais municípios, como Bocaina, Monsenhor Hipólito, São João da Canabrava e Santana do Piauí, a relação VAF/DP também apresentou quedas significativas, passando de 27,16% para 19,86%, de 33,59% para 31,14%, de 25,26% para 13,04% e de 21,77% para 17,31%. Dessa forma, esses municípios vêm reduzindo sua participação na produção local, medida pelo valor

adicionado em relação às despesas públicas, para patamares inferiores a 40%. Essa baixa participação, associada ao crescimento negativo da relação VAF/DP, evidencia uma acentuada queda no nível de atividade econômica.

Além disso, ao analisar a relação entre os impostos municipais (como IPTU, ITBI e ISS) e a receita total, observa-se não apenas o grau de dependência da receita própria em relação ao total, mas também as diversas condições necessárias para garantir a cobrança e o recolhimento desses impostos. Para tanto, é fundamental contar com uma estrutura burocrática que inclua servidores públicos efetivos com carreiras específicas, além de um sistema de legislação tributária. Também são necessários um cadastro imobiliário eficiente, uma planta genérica de valores e um sistema de controle dos impostos imobiliários (como ITBI e IPTU) e mobiliários (ISSQN), assim como uma gestão eficaz da dívida ativa.

A Tabela 7 ilustra a participação da receita própria em relação à receita total no período de 2014 a 2023. São apresentados três intervalos de tempo distintos: de 2014 a 2016, que representa a média 1; de 2017 a 2020; e de 2021 a 2023, denominado média 3. A análise desses percentuais permite observar as variações na capacidade de arrecadação dos municípios ao longo dos anos, destacando como a dependência de receitas externas ou transferências governamentais pode ter mudado ao longo do tempo. Essa informação é crucial para compreender a saúde financeira dos municípios e a sustentabilidade de suas políticas públicas.

Tabela 7: Participação da receita própria/receita total – período 2014 a 2023

MUNICIPIO	MEDIA 1	MEDIA 2	MEDIA 3	MEDIA	MEDIA 3/MEDIA 1	%
Aroeiras do Itaim	0,12	0,40	0,36	0,29	0,24	199,87
Bocaina	1,00	1,35	1,23	0,19	0,22	22,21
Francisco Santos	1,33	0,65	0,72	0,90	–0,61	–45,86
Geminiano	0,87	0,69	1,06	0,87	0,19	21,32
Itainópolis	0,59	0,52	0,78	0,63	0,19	32,41
Monsenhor Hipólito	1,40	0,75	0,97	0,04	–0,43	–30,85
Picos	5,75	6,35	6,55	0,22	0,81	14,06
Santana do Piauí	0,71	0,99	0,98	0,89	0,27	38,62
Santo Antonio de Lisboa	0,67	0,83	0,75	0,75	0,08	12,69
São João da Canabrava	0,35	0,93	0,65	0,64	0,30	85,23
São José do Piauí	1,40	1,11	0,91	0,14	–0,49	–34,79
São Luís do Piauí	0,31	0,31	0,75	0,56	0,44	140,15
Sussuapara	0,16	0,50	0,73	0,47	0,57	348,83

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

O município de Picos, no período de 2014 a 2023, registrou uma participação média de 6,22% entre a receita própria (RP) e a receita total (RT). Isso significa que, a cada R$ 100,00 de receita municipal, R$ 6,22 eram provenientes de impostos municipais. A média 3, correspondente ao período de 2021 a 2023, apresentou um crescimento de 14,06% em relação à média 1, que abrangeu o período de 2014 a 2016. Essa tendência indica um aumento na arrecadação própria do município.

Durante esse intervalo de 2014 a 2023, o município de Picos apresentou um aumento na receita própria em relação à receita total. Essa tendência crescente indica que os impostos municipais têm potencial para reduzir a dependência em relação à receita total. A relação RP/RT demonstrou um aumento contínuo, passando de 5,75% para 6,35% e, finalmente, para 6,55%, sinalizando uma possível consolidação da arrecadação própria.

Com um aumento de 140,15%, a participação da receita própria no município de São Luís do Piauí passou de R$ 0,31 para R$ 0,75 a cada R$ 100,00 de receita total, entre os períodos de 2014/2016 e 2021/2023. Isso indica um crescimento significativo na arrecadação dos impostos municipais, refletindo uma maior contribuição para o financiamento das despesas públicas ao longo desse intervalo.

O município de Bocaina, entre 2014 e 2023, também registrou um crescimento contínuo da receita própria em relação à receita total, aumentando de 1% na média da relação RP/RT no período de 2014/2016 para 1,23% em 2021/2023. Esse aumento se deve à elevação da arrecadação dos tributos municipais. No entanto, é importante notar que, ao comparar os períodos de 2017/2020 e 2021/2023, a participação relativa teve uma redução de 0,12%, passando de 1,35% para 1,19%.

Embora tenha apresentado um crescimento positivo, o município de Bocaina registrou uma variação inferior a 100% entre 2014/2016 e 2021/2023, com um aumento de 0,22 na participação relativa. Por sua vez, o município de Geminiano obteve um crescimento de 0,87% na média 1, elevando-se para 1,06% na média 3, o que representa uma variação positiva de 22,21%.

Os municípios de Itainópolis, São João da Canabrava, São José do Piauí e Santana do Piauí também apresentaram um saldo positivo na participação da receita própria em relação à receita total, com variações de 0,59 para 0,78; de 0,71 para 0,89; de 0,67 para 0,75; e de 0,35 para 0,65, respectivamente, entre a média 1 (2014/2023) e a média 3 (2021/2023). Contudo, ao analisar o intervalo de 2017/2020, em comparação com 2021/2023, os percentuais de participação da receita própria e da receita total registraram um aumento inferior a 50%, com acréscimos de 32,41%, 38,62%, 12,69% e 85,23% entre esses períodos.

Já o município de Santo Antônio de Lisboa, nas médias 1, 2 e 3, apresentou os percentuais 1,40, 1,11 e 0,91, respectivamente, na relação entre receita própria e receita total. Isso indica uma tendência decrescente ao longo do período, pois os percentuais diminuem a cada média observada. Em outras palavras, a contribuição dos impostos municipais (IPTU, ISSQN e ITBI) para a receita total tem reduzido sua eficácia.

Entre 2014 e 2023, o município de São Luís do Piauí registrou um aumento na relação entre receita própria e receita total, passando de 0,31 na média 1 (2014/2016) para 0,50 na média 2 (2017/2020) e, finalmente, para 0,75 na média 3 (2021/2023). Essa taxa de crescimento contínuo sugere que a participação dos impostos municipais tem se expandido na composição da receita do município.

Nos municípios de Francisco Santos e Monsenhor Hipólito, as médias para os períodos de 2014/2016, 2017/2020 e 2021/2023 foram de 1,33/0,65/0,72 e 1,40/0,75/0,97, respectivamente. Observa-se que, na média 1 (2014/2017), a participação da receita própria em relação à receita total foi superior a 1%. No entanto, ambos os municípios experimentaram uma queda na participação durante o período de 2017/2020, seguida por uma recuperação em 2021/2023, embora não tenham conseguido retornar aos níveis de 2014/2017.

O item 5 do objetivo específico visa a analisar se os municípios emancipados de Picos conseguiram reter a população em suas áreas geográficas entre 1991 e 2022. A Tabela 8 abaixo apresenta a população do estado do Piauí, de Picos e dos municípios emancipados. Vale destacar que os municípios de Bocaina, Francisco Santos, Itainópolis, Monsenhor Hipólito, Santo Antônio de Lisboa e São José foram emancipados após a Constituição Federal de 1946. Após a Constituição de 1988, surgiram os municípios de Aroeiras do Itaim, Geminiano, Santana do Piauí, São João da Canabrava e Sussuapara, enquanto o município de São Luís do Piauí se emancipou de São João da Canabrava.

Tabela 8: População

UF/MUNICIPIO	1991	2000	2010	2022	2000/1991	2010/2000	2022/2010	2022/2010
Piauí	**2.581.215**	**2.843.278**	**3.118.360**	**3.271.199**	**10,15**	**9,67**	**4,90**	**15,05**
Aroeiras do Itaim			2.440	2.690			10,25	
Bocaina	3.890	4.208	4.369	4.078	8,17	3,83	–6,66	-3,09
Francisco Santos	7.040	7.043	8.592	8.237	0,04	21,99	–4,13	16,95
Geminiano		4.790	5.475	5.445		14,30	0,55	13,67
Itainópolis	13.596	10.381	11.109	10.790	–23,65	7,01	–2,87	3,94
Monsenhor Hipólito	6.276	6.764	7.391	7.577	7,78	9,27	2,52	12,02
Picos	78.409	68.974	73.414	83.090	–12,03	6,44	13,18	20,47
Santana do Piauí		4.595	4.917	4.125		7,01	–16,11	-10,23
Santo Antonio de Lisboa	5.073	5.154	6.007	5.839	1,60	16,55	–2,80	13,29
São João da Canabrava		4.240	4.445	4.242		4,83	–4,57	0,05
São José do Piauí	6.525	6.706	6.591	6.597	2,77	–1,71	0,09	-1,63
São Luís do Piauí		2.488	2.561	2.309		2,93	–9,84	-7,19
Sussuapara		5.042	6.229	6.220		23,54	–0,14	23,36
Total	**120.809**	**00.000**	**143.540**	**151.239**	**7,93**	**10,09**	**5,36**	**15,99**

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Os municípios emancipados após a Constituição Federal de 1988, conhecidos como de segunda geração – Aroeiras do Itaim, Geminiano, Santana do Piauí, São João da Canabrava e Sussuapara – experimentaram

variações populacionais, entre 2000 e 2022, de 15,05%, 13,67%, –10,23% e –7,19%, respectivamente. Por sua vez, o município de São Luís do Piauí, que se emancipou de São João da Canabrava, é considerado um município de terceira geração e apresentou um crescimento negativo de –7,19% em relação a Picos.

Antes da Constituição de 1988 e até 1990, Picos contava com uma população de 78.409 habitantes. Em 2000, esse número caiu para 68.974, resultando em uma perda de 9.435 habitantes, o que representa uma variação negativa de 12,03%. No entanto, entre 1991 e 2000, a população da região de Picos teve um acréscimo de 7,93%. Dessa forma, o crescimento do Estado do Piauí em relação a Picos foi de 22,19%, enquanto na região de Picos a diferença foi apenas de 2,23%.

Em Itainópolis, a população também apresentou uma queda de 12,03%, o que corresponde a uma diminuição de 3.215 habitantes. Os municípios de Bocaina, Francisco Santos, Monsenhor Hipólito, Santo Antônio de Lisboa e São José do Piauí tiveram crescimento populacional abaixo da média do Estado (10,15%), apresentando variações de 8,17%, 0,04%, 7,78%, 1,6% e 2,77%, respectivamente.

Entre 2000 e 2010, enquanto o Estado do Piauí cresceu 9,67%, a cidade de Picos registrou um crescimento de 6,44%. Em termos absolutos, a população do estado aumentou em 275.082 habitantes, enquanto Picos ganhou apenas 4.440 habitantes. Os municípios de Francisco Santos, Itainópolis, Monsenhor Hipólito e Santo Antônio de Lisboa mostraram crescimento populacional positivo de 21,99%, 7,01%, 9,28% e 16,55%, respectivamente, superando Picos. Por outro lado, Bocaina teve um crescimento de 3,83%, enquanto São José do Piauí registrou uma queda de 1,71%.

Analisando o período de 2000 a 2022, o Estado do Piauí registrou um crescimento populacional de 15,05%, enquanto o município de Picos cresceu 20,47%. Isso significa que Picos teve uma taxa de variação positiva 5,42% superior à do Estado. Em contraste, os municípios da região de Picos tiveram uma variação de crescimento populacional de apenas 0,94%.

Os municípios que se emanciparam de Picos após a Constituição Federal de 1946, conhecidos como de primeira geração (Bocaina, Francisco Santos, Monsenhor Hipólito, Santo Antônio de Lisboa e São José do Piauí), apresentaram as seguintes variações no crescimento populacional durante esse período: –3,09%, 16,95%, 3,94%, 12,02%, 13,29% e –23,36%.

A região de Picos apresenta uma taxa de crescimento levemente superior à do Estado, com 15,99% contra 15,05%, resultando em uma variação de 0,94% entre 2000 e 2022. Entretanto, entre 2010 e 2022, vários municípios enfrentaram crescimento negativo, ou seja, a população em 2022 é menor do que em 2010, em diferentes graus. Isso indica que as cidades que se emanciparam não estão conseguindo reter a população local.

Em contraste, a cidade de Picos demonstrou uma evolução populacional significativa, superando tanto o crescimento do Estado quanto o da região. Esse dinamismo reflete a maior capacidade da cidade de atrair moradores de pequenos municípios.

Em síntese, a análise do crescimento populacional na região de Picos revela uma tendência positiva para o município de Picos, que tem se destacado na atração de moradores em comparação com os municípios emancipados. Embora a região como um todo apresente desafios, como o declínio populacional em diversas cidades, Picos mostra um potencial significativo de desenvolvimento e retenção de sua população. Esse dinamismo pode ser crucial para impulsionar a economia local e fortalecer a estrutura social da região.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo geral analisar os efeitos da emancipação municipal sobre o desenvolvimento socioeconômico e a sustentabilidade fiscal dos municípios da microrregião de Picos, com ênfase nas áreas de educação, saúde e economia. A partir dessa proposta, buscou-se responder à seguinte pergunta de pesquisa: a emancipação municipal promoveu melhorias no desenvolvimento socioeconômico e na sustentabilidade fiscal

dos municípios da microrregião de Picos, especialmente em comparação com o município de origem? Com base na análise dos dados coletados entre 2014 e 2023, conclui-se que o município de Picos, embora continue a atrair população, apresenta sinais de desaceleração econômica e crescente dependência dos gastos públicos. Os investimentos em educação e saúde oscilaram pouco, o que pode limitar avanços significativos nessas áreas. Contudo, identificou-se potencial para ampliar a arrecadação de receitas próprias, apesar de sua atual limitação na capacidade de tributação frente a uma economia com relevante valor adicionado.

Entre os municípios emancipados, como Itainópolis e Monsenhor Hipólito, observou-se uma melhoria nos indicadores educacionais, especialmente nas séries finais. Esses avanços demonstram que o aumento dos investimentos em educação, aliado a uma estrutura administrativa consolidada, é fator importante para a melhoria contínua dos resultados. Na saúde, ainda que os investimentos tenham aumentado, sobretudo durante a pandemia de 2020, a elevação da taxa de mortalidade bruta indica a insuficiência das políticas adotadas para enfrentar os desafios da área.

Outro ponto relevante foi o declínio na atividade econômica medido pelo valor adicionado fiscal, refletindo a dependência dos municípios em relação aos gastos públicos para manter sua base produtiva. A baixa arrecadação de tributos municipais, como o IPTU e o ISSQN, reforça essa dependência, deixando as finanças locais vulneráveis às transferências constitucionais, como o FPM e o ICMS, cuja distribuição está diretamente ligada ao tamanho populacional. A redução da população em alguns desses municípios, entre 2010 e 2022, tende a agravar esse cenário, com impactos futuros sobre os repasses.

Dessa forma, a análise permite afirmar que a emancipação municipal produziu efeitos mistos. Se, por um lado, fortaleceu a capacidade institucional de planejamento e execução de políticas públicas – especialmente na educação –, por outro, não assegurou, de forma uniforme, avanços em saúde ou sustentabilidade fiscal. Os municípios emancipados ainda enfrentam o desafio de diversificar suas economias, reduzir a mortalidade e ampliar a arrecadação local. Assim, embora a criação de novos municípios não tenha solucionado integralmente os problemas estruturais da região, ela contribuiu

para fortalecer a autonomia local e ampliar o acesso a políticas públicas, configurando um caminho relevante para o enfrentamento dos desafios sociais e econômicos e para a promoção da cidadania.

REFERÊNCIAS

BADR, Eid; SOARES JUNIOR, Cid da Veiga. O reflexo dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro (art. 3º da CF) na interpretação e aplicação das normas do art. 37 da Constituição Federal. *Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 24, n. 131, p. 63-77, jan./fev. 2022. Disponível em: ⟨https://www.tjam.jus.br/joomlatools-files/fileman-attachments/Confira a íntegra do Artigo.pdf⟩. Acesso em: 10 set. 2024.

BONETI, Lindomar Wessler. *Políticas públicas por dentro*. 2. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2007.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: ⟨http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm⟩. Acesso em: 12 jan. 2024.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves; SUDANO, Andréia Cristina Pires Gonçalves. O estudo da agenda governamental: reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 39., 2015, Caxambu. *Anais* [...]. Caxambu, MG: ANPOCS, 2015. Disponível em: ⟨https://www.academia.edu/18235771/O_estudo_da_agenda_governamental_Reflexões_metodológicas_e_indicativos_para_pesquisas⟩. Acesso em: 20 set. 2024.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Formulação de políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2018. Disponível em: ⟨https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formulação de políticas públicas.pdf⟩. Acesso em: 20 set. 2024.

CARDOSO, Suliane da Silva. O processo de desligamento institucional e suas problemáticas. *In*: SEMINÁRIO DISCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 2., 2019, Porto Alegre. *Anais* [...]. Porto Alegre: PUCRS, 2019. Disponível em: ⟨https://editora.pucrs.br/anais/1422/assets/edicoes/2019/arquivos/8.pdf⟩. Acesso em: 20 set. 2024.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Curso de finanças públicas*: uma abordagem contemporânea. São Paulo: Atlas, 2015.

LIMA, Julian Israel; SILVA, Luis Carlos Alves da. Políticas públicas e processos decisórios: uma abordagem sob a perspectiva do desenvolvimento regional. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 11., 2023, Santa Cruz do Sul-RS. *Anais* [...]. Santa Cruz do Sul-RS: Unisc, 2023. Disponível em: ⟨https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/23512/1192614465⟩. Acesso em: 20 set. 2024.

LIMA, Luciana Leite; SCHABBACH, Letícia. *Políticas públicas*: questões teórico-metodológicas emergentes. [Recurso eletrônico]. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020. Disponível em: ⟨https://cursos.unipampa.edu.br/cursos/ppgpp/files/2021/08/capitulo-davide-obra-politicas-publicas-ufrgs.pdf⟩. Acesso em: 20 set. 2024.

LOTTA, Gabriela. *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: ⟨https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil.pdf⟩. Acesso em: 10 set. 2024.

MADEIRA, Lígia Mori. *Avaliação de políticas públicas*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

NASCIMENTO NETO, Paulo. Gestão de políticas públicas: conceitos, aportes teóricos e modelos analíticos. *InterSaberes*, Curitiba, v. 16, n. 1, p. 45-62, 2021.

NUNES, Andrine Oliveira. *Poder judiciário e mediação de conflitos*: a possibilidade da aplicação do sistema de múltiplas portas na prestação jurisdicional. 2014. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2014. Disponível em: ⟨https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/09/f4af83174a3a8f42efaf3fd10256ab04.pdf⟩. Acesso em: 10 set. 2024.

NUNES, Marcos Antônio. *Estruturação e reestruturações territoriais da região do Jequitinhonha em Minas Gerais*. 2001. 206 f. Dissertação (Mestrado em Geografia e Organização Humana do Espaço) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2001. Disponível em: ⟨https://periodicos.ufmg.br/index.php/geografias/article/view/13395/10627⟩. Acesso em: 02 set. 2024.

NUNES, Marcos Antônio. Surto emancipacionista no Brasil na década de 1990 e seu reflexo no balanço migratório dos municípios recém-criados. *Geografias*, Belo Horizonte, v. 11, jan./jun. 2015. Disponível em: ⟨https://periodicos.ufmg.br/index.php/geografias/article/view/13395/10627⟩. Acesso em: 02 set. 2024.

RAICHELIS, Raquel; WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo: Cortez, n. 78, p. 5-32, 2004. Disponível em: ⟨https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_37.pdf⟩. Acesso em: 20 set. 2024.

SILVA, Vládia Pompeu. *Políticas públicas*: conformação e efetivação de direitos. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2022.

SOUZA, Celina. *Políticas públicas*: conceitos, tipologias e subáreas. Goiânia: PUC Goiás, 2022. Disponível em: ⟨https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001- A-POLITICAS PUBLICAS.pdf⟩. Acesso em: 20 set. 2024.

ZARDIN, Débora Sangalli. *Os desafios à consolidação do federalismo cooperativo no Brasil*: uma leitura a partir das competências constitucionais materiais comuns. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2016. Disponível em: ⟨https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/2825/Zardin_Debora_Sangalli.pdf?sequence=1&isAllowed=y⟩. Acesso em: 10 set. 2024.