

O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO: UM ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE FERNANDO FALCÃO – MA

THE HUMAN DEVELOPMENT INDEX A CASE STUDY IN THE MUNICIPALITY OF FERNANDO FALCÃO - MA

Lucicleide Lopes Campelo 1
Ingrid Cardoso Caldas 2
Marcos Aurélio Cavalcante Ayres 3

Mestre em Desenvolvimento Regional da Amazônia, Professora da Faculdade Vale do Aço – FAVALE. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0635152404257365>. E-mail: luci_campello@hotmail.com 1

Doutorado em Ciência Política, Professora da Universidade Federal de Roraima – UFRR. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1858770813639471>. E-mail: ingridcaldas@gmail.com 2

Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional. Professor da Universidade Estadual do Tocantins- Unitins. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7724422854426775>. E-mail: marcosayres_6@hotmail.com 3

Resumo: O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), criou em meados dos anos de 1990, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), do qual serve como parâmetro internacional, verificar a qualidade do desempenho de determinadas regiões, cidades ou municípios e afins, o desenvolvimento em uma perspectiva global. Para isso, tal artigo propôs analisar tal índice sob o recorte geográfico, o município de Fernando Falcão no estado do Maranhão. Com base nessa discussão, o objetivo dessa pesquisa visou analisar o índice, sob a ótica municipal (IDH-M), compreender as razões que emperram o desenvolvimento do município de Fernando Falcão (MA) entre os períodos de 1991 a 2010, fazendo um comparativo entre os três últimos censos divulgados pelo Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, por meio da utilização de procedimentos metodológicos híbridos, fundamentados em método teórico-histórico-dedutivo que materializa tanto via revisão bibliográfica, documental, quanto estudo de caso. Os resultados da pesquisa apontam como características a renda dos habitantes deste município maranhense, visto a instabilidade ou manutenção do mesmo ao longo do recorte temporal estudado, além de existir sérias lacunas institucionais provocadas voltadas às políticas públicas que revertam os pontos elencados como critérios de avaliação do índice proposto pelo PNUD.
Palavras-chave: Fernando Falcão. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Abstract: The United Nations Development Program (UNDP), created in the mid-1990s, the Human Development Index (HDI), which serves as an international benchmark, to check the quality of performance of particular regions, cities or municipalities and the like, development in a global perspective. For this, this article proposed to analyze such index under the geographical cut, the municipality of Fernando Falcão in the state of Maranhão. Based on this discussion, the objective of this research was to analyze the index, from the municipal perspective (HDI-M), to understand the reasons that hamper the development of the municipality of Fernando Falcão (MA) between the periods of 1991 to 2010, through the use of hybrid methodological procedures, based on a theoretical-historical-deductive method that materializes both through bibliographic, documentary review and case study. The results of the research point out as characteristics the income of the inhabitants of this city of Maranhão, considering the instability or maintenance of the same along the studied time frame, and there are serious institutional gaps aimed at public policies that revert the points listed as criteria for evaluating the population. index proposed by UNDP.
Keywords: Fernando Falcão. Municipal Human Development Index. United Nations Development Program.

Introdução

A tentativa de estudar sobre desenvolvimento está diretamente ligada aos mais variados fenômenos econômicos, políticos e sociais, vistos tanto pelo sistema internacional (Estados) como numa esfera mais específicas (realidades de cada Estado e sociedade civil). Isso é reflexo de um termo amplamente complexo, concentrado de atores, *stakeholders* e forte interdependência entre os mesmos.

Contudo, caracterizar desenvolvimento é um exercício de conhecimento teórico-prático necessário à classe acadêmica que busca atrelar soluções em conjunto com gestões governamentais e de outros setores da sociedade, a fim de concretizar políticas adequadas para alcance da real condição que harmoniza evolução econômica, política e social.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) proposto como objeto de estudo, foi criado pela Organização das Nações Unidas (ONU) no início da década de 1990, pelos economistas Mahbub ul Haq (1934-1998) e Amartya Sen (1933), tendo como objetivo verificar o grau de desenvolvimento humano de um país, por meio dos indicadores de desempenho como: esperança de vida; taxa de alfabetização de adultos combinada com a taxa de matrícula nos três níveis de ensino; e o Produto Interno Bruto (PIB) per capita. (PNUD, 2010).

A intenção da ONU com a criação do IDH foi mostrar aos governantes dos diversos países, que o crescimento do PIB não indica que um país seja considerado desenvolvido e sem desigualdade social. Para isso, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), apresenta quatro componentes essenciais na medição no nível de desenvolvimento humano: equidade, sustentabilidade, empoderamento e produtividade.

Com a medição a nível municipal, foi possível também a análise da situação de desempenho nos municípios o chamado IDH-M, pois quando se trata de nível municipal, podem existir muitas discrepâncias entre os municípios, por diversos fatores, inclusive nos casos em que os indivíduos que residem em um determinado município trabalham ou estudam em outro. Dessa forma, por utilizar serviços de outro município, ocasionam resultados baixos ou altos demais no valor do índice nesses casos, não refletindo o real nível de desenvolvimento humano de certa localidade.

Partindo dessa premissa, a justificativa fenomenológica sobre a realidade municipal e seus fatores de desenvolvimento foram abordadas, visto que a cidade de Fernando Falcão-MA demonstrou índice de desenvolvimento humano abaixo da média nacional, provocando necessidade de análise mais apurada a fim de destacar falhas de políticas governamentais e de gestão ou ainda, críticas sobre os parâmetros do PNUD em capturar a essência do mundo que pretende retratar. Entretanto, utilizando as orientações do PNUD, o objetivo do artigo busca analisar o índice de desenvolvimento humano no município de Fernando Falcão- MA, além de responder a problemática que compreende um nível abaixo do mínimo necessário para o desenvolvimento desta localidade entre 1994 a 2010.

Os procedimentos metodológicos estão apontados numa lógica de classificação, cuja sequência determina todo o esboço da pesquisa de forma a direcionar a busca por respostas aos questionamentos elencados anteriormente. Tais procedimentos metodológicos estão dispostos quanto aos fins, quanto aos meios e quanto a análise de dados.

A pesquisa categorizada quanto aos fins, está estruturada sob um estudo exploratório-descritivo e explicativo das características conceituais do Índice de Desenvolvimento Humano e Índice de Desenvolvimento Humano-Município e fatores que dele participam. Em segundo lugar, quanto aos meios, a pesquisa está identificada como estudo quantitativo, fundamentada em um método histórico-dedutivo que parte de marcos histórico da região de Fernando Falcão até o estudo de caso empírico. Quanto a análise de dados, a pesquisa está fundamentada no estudo relacional entre os dados secundários provenientes de levantamento de dados sobre o município em questão, bem como os dados primários provenientes do método documental (derivação de informações), além de estudo de caso (uso de dados primários e secundários) a fim de atender as necessidades da pesquisa.

Pobreza como privação de liberdade e a sua relação com as outras variáveis no cálculo do índice de desenvolvimento humano - IDH

Nesse tópico será apresentado o conceito de pobreza à luz de Amartya Sen e a sua relação com outros fatores que somados são utilizados na medição do índice de desenvolvimento Humano, o chamado IDH.

O conceito de Pobreza

Diante das colocações de Sen (2000), sobre as privações das liberdades, este artigo tem um enfoque nos problemas que travam a possibilidade de o indivíduo obter um grau de desenvolvimento humano. Para isso, se faz necessário uma explanação sobre o conceito de pobreza, tendo em vista que na obra “Desenvolvimento como Liberdade” Amartya Sen caracteriza a pobreza não só como incapacidade do indivíduo em auferir renda, mas sim como uma situação em que se tem privações de capacidades básicas.

No entanto, das diversas abordagens que caracterizam a pobreza, esta pesquisa verifica de que forma essa questão pode ser solucionada para deixar de interferir na liberdade do indivíduo. Diante disso, conforme Crespo e Gurovitz, a conceituação de pobreza pode ser caracterizada como juízo de valor, em termos relativos ou absolutos.

Em relação aos conceitos de pobreza em termos relativos e absolutos, Crespo e Gurovitz (2002), afirmam que se tratam de dois conceitos de cunho econômico, sendo que a pobreza relativa é abordada com base na desigualdade da distribuição de renda e a pobreza absoluta refere-se aos padrões mínimos para atender as necessidades de uma pessoa, o que define o conceito de linha de pobreza de determinada região.

Da mesma forma, a partir da abordagem de Amartya Sen (2000), o conceito de pobreza passou a ter outro enfoque, o qual a pobreza está diretamente ligada à privação das capacidades fundamentais de um indivíduo e não apenas como uma renda inferior a um patamar pré-estabelecido. Na linguagem do autor, entende-se “capacidade” como as combinações alternativas de funcionamentos de possível realização, nesse sentido, a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de conseguir combinações alternativas de funcionamentos ou a liberdade para ter estilos de vida múltiplos.

Ainda sobre as questões relacionadas à pobreza, Sen (2000), afirma que uma pessoa que tem renda rompe com a barreira de privação, pois pode optar em ser bem nutrido, algo quase impossível para quem não possui renda para adquirir alimentos, permanecendo assim com uma restrição ao que podemos considerar o básico para um indivíduo se manter em pé e ter condições para manter o pleno funcionamento do organismo. Diante dessas colocações, Sen (2000), faz um alerta sobre a necessidade de se romper com essa barreira quando afirma que o indivíduo precisa ser adequadamente nutrido, livre de doenças evitáveis, para ter condições de participar da vida da comunidade e ter respeito próprio, conquistando um alto nível de desenvolvimento humano.

Para Crespo e Gurovit (2002), ainda existe uma outra condição que pode ser um fator negativo para o indivíduo em relação à renda, como é o caso de algumas faixas etárias como: os idosos e as pessoas muito jovens. Bem como outras situações conforme explicam os autores:

A relação entre renda e capacidade é demasiadamente afetada pela idade da pessoa (necessidades específicas dos idosos e muito jovens), pelos papéis sexuais e sociais (por exemplo, as responsabilidades da maternidade e também as obrigações familiares determinadas culturalmente), pela localização (por exemplo, propensão a inundações ou secas, ou insegurança e violência em alguns bairros pobres e muito populosos), pelas condições epidemiológicas (por exemplo, doenças endêmicas em uma região) e por outras variações sobre as quais uma pessoa pode não ter controle ou ter um controle apenas limitado. (CRESPO E GUROVIT, 2002, p. 6).

Nesse sentido, Crespo e Gurovit (2002), explicam ainda que, esses problemas devem ser levados em consideração para o planejamento de políticas públicas, pois fatores como a idade, incapacidade ou doença, reduzem o potencial do indivíduo para auferir renda. Além disso,

também tornam mais difícil converter renda em capacidade, já que uma pessoa mais velha, mais incapacitada ou mais gravemente enferma poderia necessitar de mais renda (para assistência, próteses, tratamentos) para conseguir os mesmos funcionamentos. Isso alude, que a pobreza real (no que se refere à privação de capacidades) pode ser mais viva do que possa parecer no espaço da renda.

Os problemas relacionados à pobreza vão, além disso, impactam também em outros fatores como nas questões relacionadas a posições dentro de uma sociedade ou mesmo na divisão de força e poder dentro do núcleo familiar. Nesses casos, Sen (2000), afirma que quando existe a má distribuição de renda dentro da família, isso pode gerar complicações adicionais, um exemplo disso ocorre nos casos onde a renda familiar é utilizada por alguns membros da família em prejuízo de outros, como ocorre em algumas culturas onde os meninos são mais beneficiados do que as meninas. Nesses casos o grau de privação dos membros negligenciados (no exemplo em questão, às meninas) pode não ser evidenciado pela renda familiar. A privação das meninas é mais facilmente constatada quando se verifica a privação de capacidades (mortalidade, morbidez, subnutrição, negligência médica, mais elevada) em oposição ao uso da análise baseada na renda.

Diante de todos os problemas que levam o indivíduo a ser considerado pobre, na análise de Sen (2000), é possível verificar que a pobreza precisa ser entendida como a privação das necessidades básicas que uma pessoa pode ter. Tornando-a incapaz de tentar se inserir no mercado, para ser capaz de conseguir ter uma renda, que possa ser no mínimo básica para garantir a sua sobrevivência. Assim, o autor afirma a necessidade de promover ao indivíduo as condições para obter a expansão das capacidades humanas, pois servem de base para romper com a privação e poder ser capaz de sair desse quadro de pobreza.

Além disso, Sen (2000), explica que para se ter sucesso no processo de rompimento de privações, também é necessário dar importância as privações sociais como é o caso de tirania, carência de oportunidades econômicas, destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos, intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. Além das liberdades políticas, que possibilitam o indivíduo de participar de manifestos e eleições livres. Bem como as oportunidades sociais na forma de serviços de educação e saúde. Dessa forma, é possível obter uma interação entre as diferentes formas de liberdade para que o indivíduo possa ser considerado livre das privações de liberdade.

Visto isso, não se pode deixar de lado a ideia de que o aumento das capacidades humanas é fundamental para promover a expansão das produtividades e do poder de conquistar a renda. Portanto, o aumento de capacidades ajuda direta e indiretamente a enriquecer a vida das pessoas e a tornar as privações humanas cada vez menos recorrentes. Diante do exposto, se faz necessário abordar sobre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o qual compila as principais variáveis que podem medir o grau de pobreza de determinada localidade.

Construção do conceito de Desenvolvimento Humano

Antes de conceituar desenvolvimento humano, é importante ressaltar a relação que este termo tem com o desenvolvimento econômico. Por um longo período de tempo, o conceito de desenvolvimento econômico foi empregado em análises do comportamento econômico, o qual passou a ser utilizado e definido pelos principais pensadores da história econômica. O brasileiro Bresser-Pereira (2006), explica no seu trabalho sobre o conceito de desenvolvimento econômico, que:

[...] desenvolvimento econômico é o processo histórico de crescimento sustentado da renda ou do valor adicionado por habitante implicando a melhoria do padrão de vida da população de um determinado estado nacional, que resulta da sistemática acumulação de capital e da incorporação de conhecimento ou progresso técnico à produção. Nestes termos, o desenvolvimento econômico é um processo de transformação que implica mudanças nos três níveis ou instâncias de uma sociedade: estrutural, institucional ou cultural. É o aumento sustentado dos padrões de vida

possibilitado pelo aumento da produtividade de determinadas atividades e/ou pela transferência da mão-de-obra dessas para outras atividades com maior valor adicionado per capita porque envolvendo maior conhecimento (BRESSER, 2006, p. 08).

Nesse sentido em relação ao desenvolvimento econômico de um país, ou determinada região, Adelman (1972), considera que o processo que gera e mantém um grau de desenvolvimento, é aquele no qual existe uma baixa diferença na taxa per capita, com a manutenção desses níveis, gerando condições para que essa relação se mantenha estável no crescimento de longo prazo. Souza (1997), também defende que, para se considerar o desenvolvimento, deverá existir um crescimento contínuo, em ritmo superior ao crescimento demográfico, com mudanças estruturais e melhoria dos indicadores econômicos e sociais.

Souza (2009) ressalta a necessidade de se analisar a corrente de pensamento estruturalista, para o desenvolvimento, a qual defende que para promover o desenvolvimento econômico é necessário haver mudanças de estruturas econômicas e políticas sociais e, políticas institucionais, com a melhoria da produtividade e da renda média da população, a fim de se reduzir as desigualdades sociais e aumentar o bem-estar da população.

No que tange o conceito de desenvolvimento humano, Amartya Sen (2000) aborda que desenvolvimento humano é o processo de ampliação das liberdades das pessoas, com relação às suas capacidades e as oportunidades a seu dispor, para que elas possam escolher a vida que desejam ter. Ainda para o autor o processo de expansão das liberdades inclui as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e ambientais necessárias para garantir uma variedade de oportunidades para as pessoas, bem como o ambiente favorável para que cada uma exerça, na inteireza, seu potencial.

De acordo com a visão dos autores mencionados anteriormente, percebe-se que o conceito de desenvolvimento humano passa a ser elencado ao desenvolvimento econômico que tem suas raízes no crescimento econômico. É sabido que em economias monetizadas, para se promover o desenvolvimento humano, o desenvolvimento econômico se torna fundamental, pois serve de base para a promoção do aumento do bem-estar da população.

Sendo assim, o desenvolvimento humano deve ser voltado para os indivíduos e na ampliação do seu bem-estar. De acordo a interpretação de Sen (2000) entende-se que as bases dessa ampliação se dão não pelo acúmulo de riqueza e o aumento da renda, mas com a ampliação do objetivo das escolhas e da liberdade, bem como a capacidade de escolher. De acordo com o pensamento deste autor, a renda e a riqueza não são fins em si mesmas, mas meios para que os indivíduos possam viver a vida que desejam. Nesse sentido o próximo tópico irá tratar da temática pobreza e desenvolvimento humano.

Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

Ao analisar as diversas correntes de pensamentos sobre o desenvolvimento econômico, pode-se observar que as variáveis saúde, educação, renda e expectativa de vida, são levados em conta na medição do nível de desenvolvimento de uma região ou país. Para Sen (2010), a renda torna-se um fator primordial para o acesso aos outros recursos, para que possam ser medidos a fim de fazer um retrato do nível de desenvolvimento e ser levados em consideração para as tomadas de decisões por parte dos governantes.

De acordo com a PNUD (2016) a preocupação de se estabelecer um grau de desenvolvimento maior e a redução das desigualdades sociais, proporcionou a criação do Índice de Desenvolvimento Humano em 1990, pela Organização das Nações Unidas (ONU). O índice foi idealizado por Mahbub ul Haq, com a colaboração do economista indiano Amartya Sen. O índice integra na sua medição: esperança de vida ao nascer; taxas de alfabetização de adultos combinada com a taxa de matrícula escolar nos três níveis de ensino; e o PIB per capita. Com isso, as Nações Unidas tiveram a preocupação de informar aos governantes de diversos países, que um país rico, não é necessariamente desenvolvido. Nos dias atuais, o IDH é a melhor forma de medir o desenvolvimento humano, sendo a mais conhecida e utilizada em todo o mundo (TORRES, FERREIRA, & DINI, 2003).

A partir do sucesso do IDH, as Nações Unidas, sinalizaram

aos governantes de diversos países e regiões a proposição de que buscar crescimento não é sinônimo de exclusivo de fazer aumentar o Produto Interno Bruto (PIB) ou a renda per capita e passamos a observar o comportamento dos governantes traduzindo suas metas no aumento do IDH do seu país, região ou município (BISPO, 2009, p. 13).

Com as observações das Nações Unidas sobre de que forma seria possível aumentar o nível de desenvolvimento de um país, o PNUD é responsável pela metodologia de cálculo do IDH, que mostra de forma detalhada como as variáveis educação, renda e saúde são calculadas, informando o peso e importância de cada uma.

O IDH no Brasil

O desenvolvimento humano no Brasil começou a ser avaliado em 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. De acordo com o Atlas (2013), atualmente, o país está na faixa de alto desenvolvimento, com um IDH correspondente a 0,727.

O IDHM encontrado para o Brasil, em 2010, é de 0,7271. De acordo com as faixas de desenvolvimento humano municipal adotadas pelo Atlas Brasil 2013, o Brasil como um todo se encontra na faixa de Alto Desenvolvimento Humano, melhorando sua classificação em relação aos anos anteriores, quando figurava como Médio Desenvolvimento Humano, em 2000, e de Muito Baixo Desenvolvimento Humano, em 1991 (ATLAS, 2013, p. 27).

Ao longo do tempo os resultados do IDH no Brasil foram crescentes, até atingir o grau de alto desenvolvimento no último resultado divulgado pelo PNUD.

Nas últimas décadas, o Brasil evoluiu de 0,493, em 1991, para 0,612, em 2000, até atingir o valor atual de 0,727. Dessa forma, o país apresenta uma evolução de 0,119, entre 1991 e 2000, e de 0,115, entre 2000 e 2010, crescendo ao todo 0,234, entre 1991 e 2010. Em termos percentuais, seu desempenho foi de 24,1%, entre 1991 e 2000, e de 18,8%, entre 2000 e 2010, correspondendo a um crescimento relativo total de 47,5% no período (ATLAS, 2013, p. 27).

De acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano (2013), o Brasil é o país que mais se destaca em relação à evolução do IDH, na América do Sul.

O Relatório de Desenvolvimento Humano Global 2013 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento coloca o país como um dos responsáveis pela “ascensão do Sul” na nova geopolítica internacional, por suas estratégias de desenvolvimento inclusivas e centradas nas pessoas. Transferências de renda condicionadas e investimentos na saúde e na educação têm impulsionado o país para um modelo de desenvolvimento a ser seguido, já que o foco no aumento das capacidades e oportunidades das pessoas confere a esses países maior resiliência a crises ao criar sociedades mais coesas e integradas. Se o Brasil é referência de um novo modelo de desenvolvimento para o mundo, os desafios os nacionais ainda são muitos. O passivo histórico do país reflete um legado negativo para o alcance do desenvolvimento humano pleno de sua sociedade. Ainda estamos atrás de muitos países no que tange a qualidade de vida e o nível educacional de nossa população (ATLAS, 2013, S.p).

Mesmo sendo o país com o melhor resultado na América do Sul, ainda existem muitos

aspectos que podem melhorar, conforme explica o Atlas, 2013:

[...] o país ainda apresenta, hoje, grandes desigualdades. São vários Brasis dentro do Brasil. É possível encontrar municípios em que a renda per capita mensal é de aproximadamente R\$ 1.700,00, e outros em que o cidadão ganha, em média, cerca de R\$ 210,00. Há municípios em que mais de 80% dos adultos tem o ensino fundamental completo, enquanto em outras regiões isso não chega a 13%. É possível encontrar, no Sul brasileiro, municípios com esperança de vida ao nascer de mais de 78 anos, enquanto no Nordeste brasileiro há municípios em que um cidadão ao nascer tem expectativa de vida menor que 66 anos. A comparação entre municípios realça as desigualdades e evidencia o abismo ainda existente entre as oportunidades dos brasileiros (ATLAS, 2013, p. 27).

Com as publicações dos resultados do IDH, é possível fazer as análises necessárias para traçar as metas para o aumento no bem-estar da população. Com a divulgação dessas informações, os gestores de políticas federais, estaduais e municipais, podem identificar os problemas que travam o desenvolvimento da região, possibilitando um maior controle das ações que serão implantadas com a finalidade de atingir o grau máximo do desenvolvimento humano.

Após ser explanado a história e métodos de cálculo do IDH no Brasil e no mundo, a seguir segue-se com a metodologia que irá descrever a trajetória da construção analítica deste artigo.

Emancipação municipal de Fernando Falcão/MA

A cidade de Fernando Falcão é a típica situação de decisões políticas que se tornaram comum entre as décadas de 1980 e 1990 com o surgimento de diversos municípios brasileiros ganhando autonomia para atuarem como regiões de fronteiras limitadas e de políticas aliadas ao clientelismo de grupos específicos a fim de garantir subsídios do governo federal e estadual, vide Funde de Participação dos Municípios (FMP) e repasses de verbas da esfera estadual.

A incapacidade de atuar administrativamente sobre suas potencialidades locais (quando elencadas), criaram esperanças quando tais cidades passaram a ter gestão própria, com sede municipal e todas as camadas administrativas que compõem um município, como as secretarias e suas subdivisões de gestão.

No entanto, para cumprir tal esperança, carregada do sonho de progresso e desenvolvimento regional, cabe iniciar o tópico com um questionamento que talvez não consigamos responder: de que vale autonomia municipal de uma cidade que se apega a um desenvolvimento socioeconômico sem planejamento?

Assim como em outros diversos municípios recém-criados no período descrito anteriormente, a cidade maranhense de Fernando Falcão se viu com o desejo de tornar independente, as decisões políticas que abarcam uma tentativa de alavancar a economia local, mas que nem sempre é bom para o social.

A emancipação político-administrativa de Fernando Falcão, anteriormente Respaldo (lei estadual nº 269/1948) se deu pela lei estadual nº 6201/1994, desmembrando-se do município de Barra do Corda. Região central do Maranhão, o município que teve suas funções administrativas aprovadas em 1997, possui uma população estimada de 9.241 habitantes vivendo com cerca de 1,5 salários mínimos, de acordo com o IBGE (2019).

A cidade vive, ainda, economicamente da agricultura familiar, mas basicamente da agricultura de subsistência, entretanto, aspectos da descentralização política incitada pela emancipação do município, criou um aumento das receitas disponíveis, trazendo consigo, consequências econômicas e sociais indesejáveis. Para Maia Gomes e Mac Dowell (2000), essas consequências são vistas em municípios pequenos, com população de até 20 mil habitantes, sendo essas consequências:

(I) aumento do volume absoluto e relativo de transferências de receitas originadas nos municípios grandes para os pequenos (e do Sudeste para o resto do país), com o provável efeito de

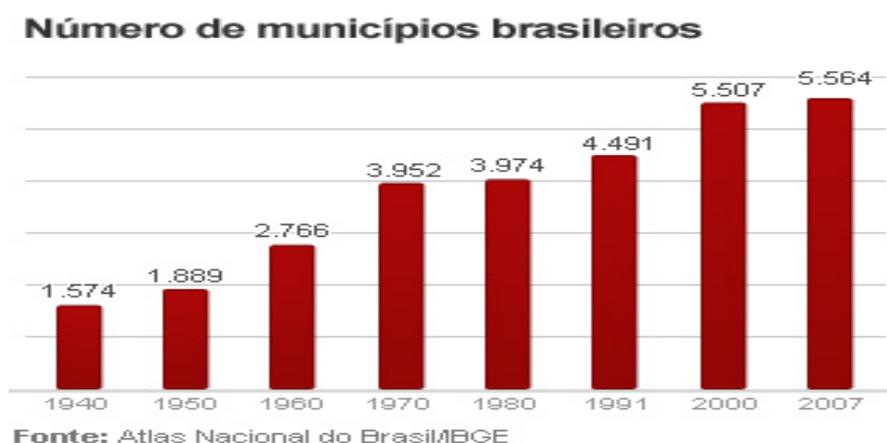
desestimular-se a atividade produtiva realizada nos grandes municípios (e no Sudeste), sem estimulá-lo nos pequenos (ou nas demais regiões); (II) beneficiaram pequena parte (não necessariamente a mais pobre) da população que vive nos pequenos municípios, e prejudicaram a maior parte, que habita os outros, cujos recursos se tornaram mais escassos; e (III) aumentaram os recursos utilizados com gastos legislativos, ao mesmo tempo em que reduziram, em termos relativos, o montante de recursos disponíveis para programas sociais e investimentos (MAIA GOMES; MAC DOWELL, 2000, p. 06).

Para chegar ao objetivo do artigo e analisar o IDH-M de Fernando Falcão, precisamos compreender a lógica que estimula a criação de municípios das quais não tinham a menor condição de promoção de emancipação política, assim considerando aspectos que promovessem o desenvolvimento regional/local sustentáveis. Sustentáveis ainda, no sentido de se sustentar por meio de potencialidades econômicas favoráveis, evitando com que a população se submeta a má administração pública e a relação de pobreza.

Dessa forma, a descentralização política é entendida como um movimento histórico no Brasil, principalmente pós-regime militar. Segundo Oliveira e Veloso, 1994; Serra e Afonso, 1991, envolve uma redistribuição de poder e, portanto, de prerrogativas, recursos e responsabilidades – do governo para a sociedade civil, da União para os estados e municípios, e do Executivo para o Legislativo e o Judiciário. Para tanto, é uma manifestação menos abrangente do fenômeno, a descentralização fiscal (aumento relativo dos recursos financeiros postos à disposição de estados e municípios, *vis a vis* a União).

Atualmente, o Brasil possui 5.570 municípios além do Distrito Federal e, de acordo com o Censo 2010, em 67 anos, o país criou 3.390 municípios, passando de 1.574 em 1940 para 5.564 em 2007. De acordo com dados do Atlas do IBGE (2010), os maiores aumentos em valores absolutos ocorreram ao longo das décadas de 1950 e 1960 (32%), e entre 1960 e 1970 (30%). Entre os períodos de 1991 a 2000, momento de emancipação de Fernando Falcão, 1.016 municípios foram criados, o que representou um acréscimo de 18% no total nacional. Já entre 2000 e 2007, surgiram apenas 57 novos municípios, o que equivale a cerca de 1% do total.

Gráfico 1 - Número de municípios brasileiros (1940-2007)



Fonte: Atlas Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2010.

Mesmo sabendo das causas que levam a emancipação política dos municípios, há de se destacar aquelas que são voltadas às pressões advindas da sociedade civil com o descaso, por exemplo, de serviços básicos como saneamento, ausência de postos de saúde, escassa iluminação pública, energia elétrica e habitação. Para Adalberto Dias de Souza (2018), existe a contraposição pressionada por parte dos defensores da emancipação, como é o caso de forte atividade econômica local e uma infraestrutura de serviços tão satisfatória que já não justifica a subordinação dessas cidades ao governo do município do qual pertence e para qual contribui com recursos próprios.

Destarte, a cidade de Fernando Falcão (MA) é a **prova contrária de que a insatisfação sobre os serviços públicos prestados, além da incapacidade econômica que alavancaria a cidade ao desenvolvimento estão longe de serem mudados**. Tal posição corrobora com interesse de uma minoria favorecida de cargos políticos e empregos públicos ocupados que se multiplicam após emancipação, além do aumento do montante de transferências recebidas quando os municípios se dividem, tornando assim, condição de obtenção a autonomia financeira.

Índice de desenvolvimento humano-município (IDH-M) de Fernando Falcão/MA

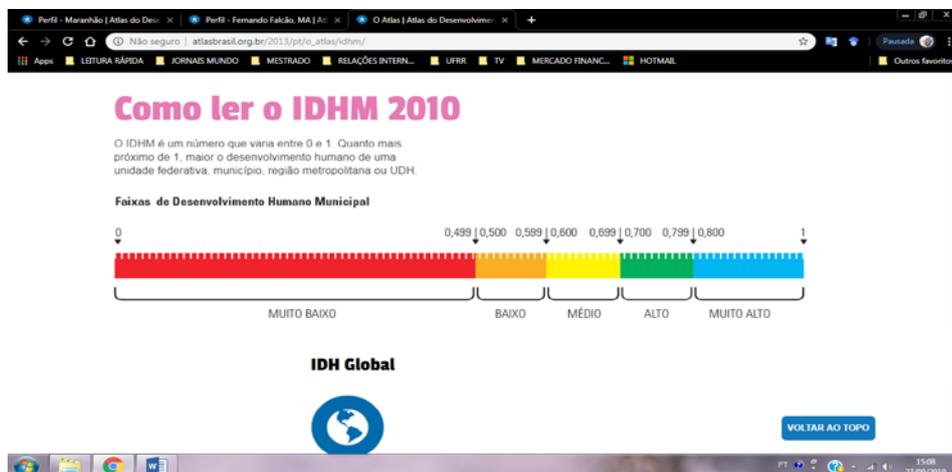
O estado do Maranhão possui 217 municípios e com iminência de que mais 28 distritos possam se emancipar, o que corresponde a continuação de uma política de conversão de interesses já citados o que nem sempre convergem na busca do desenvolvimento local ou ainda, melhoria das condições de vida da população do novo município.

Contudo, aplicar tudo o que já foi afirmado sobre a emancipação política dos municípios têm amplas consequências para o Índice de Desenvolvimento Humano. Para tanto, estamos de acordo que um distrito ou parte de um município busque sua emancipação, a fim de formar um novo município, mas que para isso ocorra somente quando sua população tiver crescido em proporção suficiente que justifique uma administração autônoma, destarte, esse crescimento deve ser acompanhado pela capacidade de arrecadação local e impostos.

Como o que vimos de acordo com a capacidade econômica e social de Fernando Falcão, o IDH-M passa a ter nível alarmantes baseado no censo realizado em 2010 pelo IBGE, mas para compreensão dos efeitos que nos chamam a atenção sobre o município maranhense, é necessária realizar comparações e análise de dados sobre o estado do Maranhão, além da cidade de Fernando Falcão dos censos realizados nos anos de 1991, 2000 e 2010 sob comando do IBGE e acompanhamento do PNUD.

Adequar os níveis de IDH-M global ao contexto brasileiro requer metodologia sobre os indicadores disponíveis aos quais possam garantir dados e comparabilidade entre os municípios dentro dos padrões demográficos brasileiro. Dessa forma, expectativa de vida ao nascer, escolaridade da população adulta, fluxo escolar da população jovem, além da renda *per capita* são fatores que nos levam a variáveis como o IDHM longevidade, IDHM educação e IDHM renda que, ajustados possibilitam uma média geométrica que resulta no IDHM. A figura abaixo ilustra a leitura sobre o índice que varia de 0 a 1, onde quando mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano do município, unidade federativa, região metropolitana (ATLAS BRASIL, 2019).

Figura 1 - Como ler o IDHM



Fonte: Atlas Brasil, 2019.

Quando se trata de adequação aos níveis brasileiros conforme contexto nacional, o nivelamento como parâmetro metodológico avaliam as condições de núcleo sociais menores, ou

seja, o município, pois assim, permite se aproximar ao máximo da unidade de desenvolvimento humano que é um retrato resumido dos espaços intermunicipais.

Procedimentos metodológicos

Em relação a metodologia do trabalho a pesquisa tem caráter exploratório, o que de acordo com Andrade (2009) tem como objetivo conhecer com maior profundidade o assunto da pesquisa, usando uma abordagem quantitativa e qualitativa, tornando-a mais clara, gerando assim a possibilidade de construção de questões importantes para a condução da pesquisa.

Para a definição dos métodos de pesquisa, o método de abordagem utilizado foi o hipotético-dedutivo, o qual “não se limita à generalização empírica das observações realizadas, podendo-se, através dele, chegar à construção de teorias e leis” (ANDRADE, 2009, p. 122).

Para o tratamento dos dados relativos aos métodos econômicos, foi necessário usar o método estatístico, que “permite comprovar as relações dos fenômenos entre si, e obter generalizações sobre sua natureza, ocorrência ou significado” (ANDRADE, 2009, p. 123).

Quanto aos procedimentos, a pesquisa se pautou no estudo documental, analisando os dados referentes aos três últimos índices de Desenvolvimento Humano do Município de Fernando Falcão/MA, que são disponibilizados no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Análise dos dados

A promulgação da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente a Emenda Constitucional nº 15/1996, estabeleceram novos critérios para criação de municípios além de repassar o papel sobre a regulação a esfera estadual, o qual legisla sobre a regulamentação das emancipações, por meio de leis complementares.

Essas ações, como já descritas anteriormente, ao provocar uma onda emancipacionista, auxiliou na conformação de ritmo diferenciado por estado de acordo com as peculiaridades de cada região (SOUZA, 2018). Ainda que o desmembramento tenha por objetivo criar a redução de desigualdades regionais, presença do poder público e oferta de serviços públicos como saúde, educação, saneamento básico e outros, geração de emprego, essa perspectiva de desenvolvimento e outros benefícios não se consolidaram ao longo dos anos.

Diante dos posicionamentos já abordados, a análise dos dados perante o IDHM de Fernando Falcão/MA mostra a realidade de um município incipiente em políticas coordenadas em estruturar desenvolvimento da cidade, seja pelo índice populacional baixo, a escassez de política de aprimoramento às potencialidades locais, além de vetores que condicionam ao fluxo econômico e social que estabelecem o IDHM, como renda *per capita* e qualidade de vida.

De acordo com a tabela 1, os cinco melhores IDHM do Maranhão em 2010 (escolhido por ser o mais recente) escancara as discrepâncias na execução do estado maranhense em alocar políticas concatenadas com os municípios e suas demandas. Mesmo a capital, São Luiz, se posicionou em 249º lugar de 5.565 municípios brasileiros, em um IDHM de parâmetro considerado alto, diferente dos cinco piores IDHM do estado (tabela 2), que se encontram em níveis baixos e muito baixo. E ainda que tenhamos escolhido Fernando Falcão, o discurso facilmente caberia em outros municípios acima do citado, visto que a proximidade do IDHM é muito pequena, criando a caracterização do padrão de cidades com altos níveis de pobreza dado a sua renda e o aspecto educação.

Tabela 1 – Cinco melhores IDHM do Maranhão à nível nacional - 2010

Posição	Município	IDHM 2010	IDHM Renda	IDHM Longevidade	IDHM Educação
249 º	São Luís (MA)	0.768	0.741	0.813	0.752
993 º	Imperatriz (MA)	0.731	0.697	0.803	0.698
1191 º	Paço do Lumiar (MA)	0.724	0.646	0.796	0.739
1665 º	São José de Ribamar (MA)	0.708	0.642	0.790	0.700

2251 ^o	Balsas (MA)	0.687	0.674	0.807	0.597
-------------------	-------------	-------	-------	-------	-------

Fonte: Atlas Brasil, 2013.

Tabela 2 - Cinco piores IDHM do Maranhão à nível nacional - 2010

Posição	Município	IDHM 2010	IDHM Renda	IDHM Longevidade	IDHM Educação
5531 ^o	Água Doce do Maranhão (MA)	0.500	0.494	0.697	0.363
5539 ^o	Satubinha (MA)	0.493	0.450	0.720	0.369
5541 ^o	Jenipapo dos Vieiras (MA)	0.490	0.445	0.766	0.346
5562 ^o	Marajá do Sena (MA)	0.452	0.400	0.774	0.299
5564 ^o	Fernando Falcão (MA)	0.443	0.417	0.728	0.286

Fonte: Atlas Brasil, 2013.

Quando analisados a tabela 3 e tabela 4, pontuamos distâncias regionais acentuadas por abismo sobre as condutas do legislativo sobre as políticas de desenvolvimento em todo o estado do Maranhão, visto que a metrópole e capital do estado produz meios econômicos para se manter e, de certa forma, distribuir renda a outros municípios. O destaque das cores estabelece o padrão de leitura sobre a legenda (figura 1) nas tabelas abaixo para facilitar a compreensão dessa distância evidenciada pelo IDHM da capital e a cidade de Fernando Falcão.

Tabela 3 - IDHM do estado do Maranhão nos censos de 1991, 2000 e 2010

Ano	IDHM	IDHM Renda	IDHM Longevidade	IDHM Educação
1991	0,357	0,478	0,551	0,173
2000	0,476	0,531	0,649	0,318
2010	0,639	0,612	0,757	0,562

Fonte: Atlas Brasil, 2013.

Ainda que haja evolução em vetores como o IDHM Longevidade ao longo de duas décadas, o que de fato chama a atenção são os IDHM Renda e IDHM Educação, do qual fica caro a concentração maior na capital, o que é natural visto que a presença da sede da gestão administrativa do estado, força motriz socioeconômica e política, mas que não tem políticas públicas que reduzam as desigualdades elencadas.

Tabela 4 - IDHM da cidade de Fernando Falcão/MA nos censos de 1991, 2000 e 2010

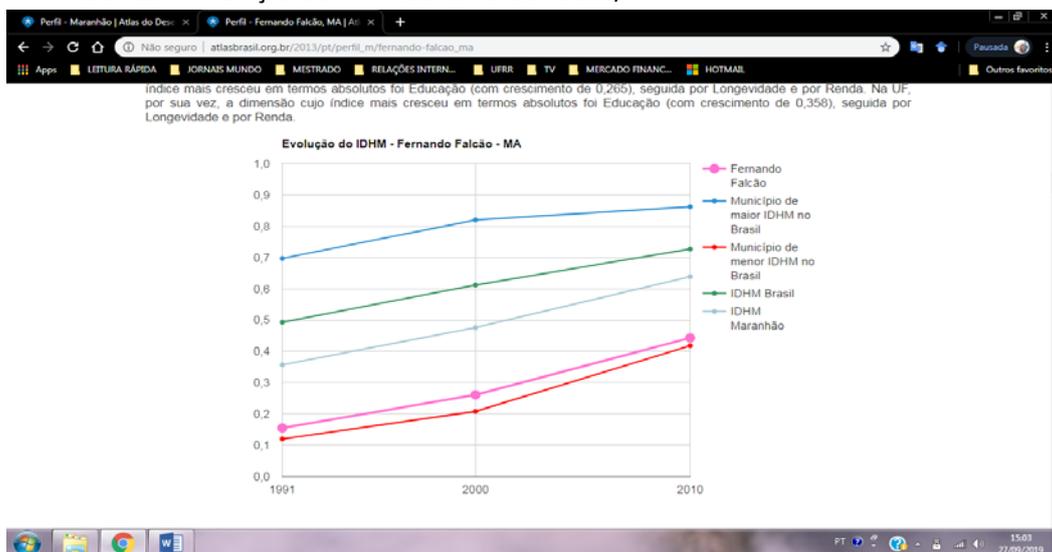
Ano	IDHM	IDHM Renda	IDHM Longevidade	IDHM Educação
1991	0,155	0,323	0,553	0,021
2000	0,261	0,407	0,608	0,072
2010	0,443	0,417	0,728	0,286

Fonte: Atlas Brasil, 2013.

Mesmo que vejamos somente discrepâncias entre os melhores e os piores IDHM do Maranhão, alguns municípios conseguiram fazer o dever de casa ao colocar em prática planejamentos e políticas públicas de desenvolvimento regional baseado em suas potencialidades locais, gerando melhor distribuição de renda, aumento do nível de escolaridade e outros vetores formadores do IDH. Contudo, a cidade de Fernando Falcão, com todos os problemas estruturais e ainda ausência de políticas que favoreçam mudar esse patamar foi possível ver evolução, mesmo que incipiente dessas quase duas décadas (em 1991 ainda era território ligado ao município de Barra do Corda).

No gráfico 2 fica evidente os três censos realizados pelo IBGE, ainda mais quando a comparação se faz com o município de maior IDHM do Brasil (São Caetano do Sul/SP), patamar acima da média nacional. Mantendo análise sobre a evolução, entre os anos de 2000 a 2010, o IDHM de Fernando Falcão saltou de 0,263 para 0,443, um salto de 69,73% de crescimento, onde em termos absolutos (tabela 4), a Educação teve evolução significativa, seguida de Longevidade e Renda.

Gráfico 2 - Evolução do IDHM de Fernando Falcão/MA



Fonte: Atlas Brasil, 2013.

Destarte, essa mesma evolução não pode ser comemorada, pois mantém o município estudado no patamar muito baixo (IDHM entre 0 e 0,499). No entanto, a perspectiva evolutiva da última década precisa ser avaliada no sentido de encontrar os pontos positivos dessa evolução, principalmente se vieram de políticas públicas advindas do estado maranhense ou mesmo do poder público local, com todas as dificuldades de administrar um município com baixíssima capacidade socioeconômica de desenvolvimento e baixo índice populacional. Entretanto, mesma análise pode ter papel fundamental na participação da União por meio dos repasses de verba como FPM e programas sociais vigentes.

Considerações Finais

A emancipação política no Brasil, independente da época e contexto histórico do Brasil, sempre repercutiu de modo a provocar pressão de ambos os lados interessados, seja daqueles emancipacionistas, seja daqueles contrários à criação de novos municípios. O dispêndio de energia depositada em regiões com pouca oferta de oportunidades econômicas e baixa capacidade produtiva, seja por falta de potencialidades locais ou ínfimo poder de capital intelectual foi atropelado em muitos lugares, tornando o mapa do país, uma rede de emaranhado de municípios e suas dinâmicas totalmente distintas.

Este artigo precisou captar o início desse processo a fim de compreender a distribuição de renda e qualidade de vida da sociedade civil por meio do reconhecido Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), abordando ainda, na qualidade dos municípios e suas políticas de desenvolvimento.

A captação de recursos e o desenvolvimento local de alguns municípios permitiu que fossem capazes de oferecerem melhores serviços públicos aos cidadãos dessas localidades, pois em muitos casos, os mesmos eram oferecidos com precariedade ou até mesmo, não ofertados. A emancipação política e a descentralização se torna positivo quando a localidade consegue operar de forma sustentável, o que acaba sendo evidenciado nos IDH e IDHM.

Para o município de Fernando Falcão/MA, escolhido por ter o segundo pior IDHM de 2010, foi visto pouco avanço após a emancipação, persistindo dificuldades de quando era

distrito administrado por Barra do Corda. Assim, entendemos não ser suficiente apenas analisar a emancipação municipal, mas o processo fomentador de desenvolvimento local que traz de fato, consolidação da autonomia política e administrativa que favoreceriam aos aspectos sociais, econômicos e políticos-decisórios à região.

Referências

- ADELMAN, Irma. **Teorias de desenvolvimento econômico**. Tradução de Denise. 1972.
- ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico**. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL: base de dados. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download>> acessado em 30/05/2019.
- BISPO, Romanul de Souza. IDH de Roraima: **condicionantes e especificidades**. **Dissertação (Mestrado em Economia)**. Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7conceitohistoricodesenvolvimento.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2019.
- BRASIL. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Fernando Falcão, MA, 2019. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/fernando-falcao_ma>. Acesso em: 23 set. 2019.
- BRASIL. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Maranhão, 2019. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_uf/maranhao/>. Acesso em: 23 set. 2019.
- BRASIL. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. O Atlas, 2019. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm/>. Acesso em: 23 set. 2019.
- CRESPO E GUROVIT. **A Pobreza como um Fenômeno Multidimensional**. 2002. <http://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n2/v1n2a03>. Acessado em 30 jun. 2019.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/fernando-falcao/panorama>>. Acessado em 21 set. 2019.
- GOMES, Gustavo Maia; MAC DOWELL, Maria Cristina. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o desenvolvimento nem sempre é bom para o social**. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Rio de Janeiro: Serviço Editorial, 2000.
- PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **O que é IDH?** 2016. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH>. Acessado em 23 set. 2019
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SOUZA, Adalberto Dias de. **Pequenos municípios: viabilidade social e econômica após a Constituição Federal de 1988**. In: Desenvolvimento Regional no Paraná: ações e reflexões. SOUZA, Adalberto Dias de; COSTA, Fábio Rodrigues da. (org.). Campo Mourão: Editora Fecilcam, 2018. p. 98-121.
- SOUZA, Cristiane Mansur de Moraes; THEIS, Ivo Marcos. (org.) **Desenvolvimento Regional: abordagens contemporâneas**. Blumenau: Edifurb, 2009.

SOUZA, Maria Cristina de Andrade. **Crescimento econômico, inovação e empreendedorismo.** Dissertação (Mestrado em economia). Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

SOUZA, Nali. **Desenvolvimento Econômico.** 2ª ed. São Paulo: Atlas. 1997.

TORRES, H. G., FERREIRA, M. P., & DINI, N. P. (2003). **Indicadores sociais: por que construir novos indicadores como o IPRS.** São Paulo em Perspectiva, 17(3-4), 80-90.

Recebido em 03 de setembro de 2019.

Aceito em 21 de fevereiro de 2020.