

Sheyla Borges Martins
Caroline Marci Fagundes Coutinho
Guélmér Júnior Almeida de Faria

Representação política e desenvolvimento municipal: uma comparação entre municípios da região norte de Minas Gerais

RESUMO

Neste artigo pretende-se propor uma reflexão sobre o desenvolvimento da região norte de Minas Gerais a partir do aspecto político, utilizando como partida o perfil do representante do executivo municipal. Busca-se relacionar uma possível influência do perfil do prefeito no desenvolvimento dos municípios. Com o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) da Fundação João Pinheiro e o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) da Fundação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan), ao final, foi possível considerar que não há uma relação de causalidade entre os índices de desenvolvimento e o perfil do representante político, mas questões importantes dessa ligação requerem uma melhor observação.

Palavras-chave

Representação política, desenvolvimento municipal, norte de Minas Gerais.

ABSTRACT

The aim of this article is to reflect upon the development of the northern region of the state of Minas Gerais from a political perspective, using as a starting point the profile of the main government representative in every municipality. The article seeks to establish a possible influence that the profile of the mayor of a municipality might have on its development. By using the IMRS (Minas Gerais Social Responsibility Index), produced by the João Pinheiro Foundation, and the IDM (Municipal Development Index), produced by Firjan (the Rio de Janeiro Federation of Industries) it was eventually possible to conclude that there is no causal relationship between these development indexes and the profile of these particular political representatives, although important questions relating to a possible link did arise and will require further investigation.

Keywords

Political representation, municipal development, the north of Minas Gerais (state).

Introdução

A comparação sempre esteve presente nas reflexões das Ciências Sociais. Desde a Física Social de Auguste Comte, nas análises da sociedade realizadas por Karl Marx, na sociologia de Émile Durkheim e Max Weber, os clássicos já firmavam a importância desse método para a compreensão dos fenômenos sociológicos. Na Ciência Política possui relevante importância, sobretudo nos estudos sobre governos. Autores clássicos dessa ciência, como John Stuart Mill, se preocuparam com a estruturação do método. Nos estudos antropológicos, apesar das críticas com relação ao seu uso, o método comparativo foi empregado em muitas pesquisas. Franz Boas dedicou um capítulo do seu livro *Antropologia Cultural* ao método comparativo, abordando suas limitações e propondo nova estruturação.

Conforme definição proposta por Nohlen, o método comparativo é “método de comparação sistemática de casos de análise que se aplicam principalmente a fins de generalização empírica e testes de hipóteses”. Giovanni Sartori (1994) atribui a esse método o poder de explicar e identificar fenômenos regulares. A comparação proporciona uma melhor explicação de situações e contextos econômicos, sociais e políticos, além da possibilidade de aprendizagem, pela troca de conhecimentos e experiências. Assim, este estudo está organizado a partir dos exercícios de comparação.

O ponto de partida teórico deste estudo é o desenvolvimento. Questão crucial para os estudos sociais e preocupação de governos e órgãos internacionais sobre como e qual a melhor forma de promover o almejado desenvolvimento, muitas correntes teóricas e técnicas surgiram ao longo dos anos. Sempre abarcado na questão financeira, outras roupagens já foram destinadas a esse conceito: sustentável, social, humano, regional e local.

Neste artigo será utilizada a perspectiva do desenvolvimento local. Por esse conceito entende-se uma promoção do desenvolvimento valorizando os aspectos e as características do local. Para Fauré e Hasenclever (2005), a concepção de desenvolvimento local é fundamentada em três pilares, sendo o primeiro a *endogeneidade*, definida pela existência de um potencial de recursos locais, materiais e imateriais, que podem ser mais, ou melhor, explorados e valorizados. A ideia de *territorialidade*, como segundo pilar, indica os aspectos físicos e a construção do espaço pelos atores que o compõem, definindo as relações e interações, e, por fim, a afirmação das instituições, pois o desenvolvimento local é dependente das inter-relações, que por sua vez estão consolidadas nos valores, crenças e

organizações. A referência às instituições significa que o desenvolvimento local depende também do desempenho do *conjunto das inter-relações*, fundadas a partir de valores e crenças, e das organizações.

Barquero (2002) reforça essa conceituação afirmando que o desenvolvimento local deve valorizar as características locais, fortalecendo as potencialidades e os atores, nos quais o crescimento e a mudança estrutural ocorram a partir da transferência de recursos das atividades tradicionais para as modernas, do aproveitamento das economias externas e da introdução de inovações, determinando a elevação do bem-estar da população local.

Um aspecto que também deve ser esclarecido é o processo de descentralização política, que incentivou a criação de novos municípios no país, a partir da década de 90. Apesar de ser um processo histórico, foi com a Constituição de 1988 que a descentralização do poder político se firmou, sobretudo diante de uma preocupação nacional: a promoção do desenvolvimento.

Pesquisa realizada por Bremaeker (1993) sobre o processo de criação de novos municípios constatou que, entre as justificativas apresentadas para o desmembramento territorial, estava a questão do distanciamento entre a sede e os distritos componentes dos municípios, pois, segundo os entrevistados, esse fator promovia um descaso por parte do poder público. Diante dessa e de outras justificativas, a criação de novos municípios ocorreu de forma abrangente em todo o país, por mais que a responsabilidade de avaliação de viabilidade ficasse a cargo dos estados; em todos os 27 que compõem o país, é verificada a existência de novos municípios a partir de 1990.

Concomitantemente, foram repassados a todos os representantes políticos municipais mais poderes e responsabilidades, formando um tripé de gestão do país composto de governos federal, estaduais e municipais. Os prefeitos e vereadores tornaram-se representantes políticos por processo eletivo e com maior participação e autonomia na política nacional.

Embasado nos questionamentos propostos por Sartori (1994) para a estruturação de uma pesquisa comparativa, as questões norteadoras deste estudo são: *Por que comparar?* Sabe-se que a partir da comparação é possível a elaboração de teorias explicativas, uma vez que esse exercício promove a capacidade de descrição de objetos pesquisados. Comparar os municípios pela sua emancipação proporciona um melhor entendimento sobre as realidades, visto que entre os antigos e recém-emancipados há, no mínimo, uma diferenciação histórica. Outro questionamento proposto por Sartori é *Como comparar?* Neste trabalho, o exercício será baseado em dados consolidados da Fundação João Pinheiro e Fundação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan). Após verificar que há uma tendência entre o tempo de emancipação e o porte populacional dos municípios, estes foram agrupados pelos fragmentos populacionais. Com esse agrupamento pretende-se analisar melhor as realidades locais.

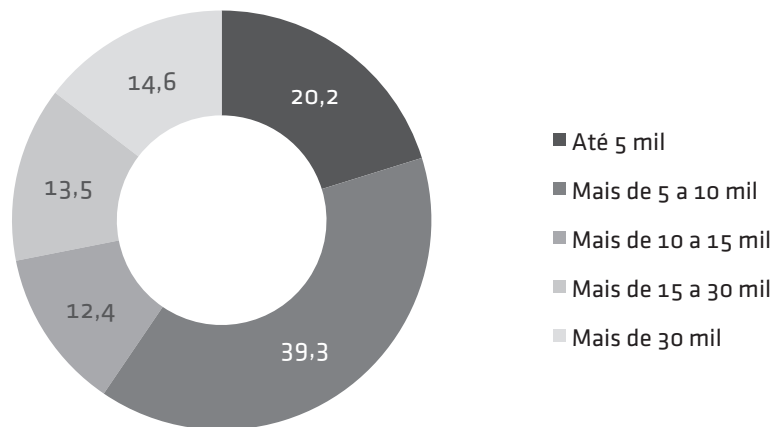
O objetivo deste artigo é propor uma reflexão sobre uma possível articulação entre o perfil do representante político e os índices de desenvolvimento dos municípios. Mesmo com uma linha de informações estritamente quantitativa, a ideia central é buscar, a partir de dados sobre a região norte do estado de Minas Gerais, compreender se há uma relação de causalidade entre ambos e instigar novas investigações nessa área.

O norte de Minas Gerais: considerações sobre o desenvolvimento municipal

Localizada entre os estados da Bahia, Espírito Santo e Goiás, a região apresenta particularidades sociais e econômicas, como uma grande produção agrícola, mas um elevado número de pessoas em condições precárias de existência. Possuindo 89 municípios, a mesorregião está dividida entre sete microrregiões: Bocaiúva, Grão-Mogol, Janaúba, Januária, Montes Claros, Pirapora e Salinas.

Os 89 municípios que compõem essa mesorregião estão categorizados neste trabalho a partir do seu porte populacional, conforme o gráfico a seguir:

GRÁFICO 1 - População por município no norte de Minas Gerais



Elaborado pelos autores. Fonte: IBGE/2011

Para estruturar o perfil do desenvolvimento do norte de Minas, foram utilizados indicadores que objetivam a realização de uma avaliação sob diferentes dimensões. O Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) é uma base de dados que contempla todos os municípios do estado de Minas Gerais, analisando-os a partir de índices como saúde, educação, renda, segurança pública, meio ambiente e saneamento, cultura e esporte e finanças municipais. Atualmente, esse banco contém dados de 2000 até 2007. A fonte de informações para esse banco de dados está nos registros administrativos municipais que, apesar de um reconhecido avanço, possui deficiências. Esse índice é elaborado pela Fundação João Pinheiro em parceria com o estado de Minas Gerais.

Para uma melhor organização dos dados, foram selecionadas categorias avaliadas como primordiais para essa pesquisa, sendo elas: Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), Índice de Desenvolvimento Econômico e Tributário (IDET), Renda Líquida *per capita* (RLP) e Gastos *per capita* com infraestrutura, agropecuária, saneamento, cultura e esporte.

Outra base de dados presente nessa pesquisa é o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM), calculado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), que constrói um ranking de desenvolvimento dos municípios do Brasil, considerando as categorias de educação, trabalho, renda e saúde.

O Índice de Desenvolvimento Econômico e Tributário (IDET) é uma dimensão do IMRS e tem como fundamento para seus cálculos a competência fiscal dos municípios. Quanto maior o IDET de um município, maior é a sua capacidade de independência financeira, pois utiliza recursos próprios para executar serviços públicos essenciais.

Os indicadores do IDET do norte de Minas Gerais, conforme apresentado abaixo, reafirmam a heterogeneidade da região.

TABELA 1. Índice IDET municipal por população n = 89

Municípios - População	Medidas de tendência central	Índice de Desenvolvimento Econômico e Tributário - IDET (%)			
		IDET 2000	IDET 2005	IDET 2006	IDET 2007
Até 5 mil	Média	12,582	11,364	12,745	11,725
	Desvio Padrão	4,440	2,152	3,360	3,399
	Mínimo	7,03	6,86	6,9	4,38
	Máximo	25,62	15,04	19,2	18,42
Mais de 5 a 10 mil	Média	18,075	15,966	18,037	17,005
	Desvio Padrão	5,565	5,726	5,701	6,839
	Mínimo	9,21	8,88	10,6	9,81
	Máximo	30,82	31,33	31,57	38,52
Mais de 10 a 15 mil	Média	16,542	16,11	20,1955	21,34
	Desvio Padrão	4,901	4,008	5,293	6,075
	Mínimo	8,09	11,78	14,19	15,74
	Máximo	22,74	24,56	31,71	33,05
Mais de 15 a 30 mil	Média	18,907	19,465	21,040	20,268
	Desvio Padrão	6,103	9,8350	10,659	7,777
	Mínimo	11,68	9,75	11,31	11,32
	Máximo	28,71	45,41	50,19	36,79
Mais de 30 mil	Média	30,947	30,153	32,524	30,899
	Desvio Padrão	18,963	16,960	16,467	16,905
	Mínimo	11,95	12,47	15,26	13,53
	Máximo	67,83	67,5	66,1	65,05

Elaborado pelos autores. Fonte: IMRS/2011

O que se percebe com a análise do Índice de Desenvolvimento Econômico e Tributário é que os municípios de pequeno porte, ou seja, aqueles com população de até 5 mil habitantes, categoria que comporta o maior número de municípios do norte de Minas Gerais, possuem em média um índice menor de desenvolvimento em relação aos municípios mais populosos. O índice manteve-se estável no período analisado. É possível constatar também que esse grupo de municípios apresenta uma uniformidade quanto a esse indicador.

A tendência verificada é que, na medida em que aumenta o tamanho da população, há uma melhoria significativa na capacidade financeira dos municípios. Um fato que demonstra essa tendência é a relativa heterogeneidade nas faixas de maiores populações, em que o desvio padrão é, via de regra, maior do que o apresentado nas faixas de menores populações.

A capacidade fiscal do município é importante, principalmente levando-se

em consideração que uma das principais demandas do desenvolvimento local é o aumento da governabilidade e da governança das instituições públicas locais, o que, por sua vez, se traduz em autonomia das finanças públicas e no aumento dos investimentos sociais para os municípios (BUARQUE, 2008).

O desenvolvimento local é resultado da influência mútua da qualidade de vida da população, da eficiência econômica e da gestão pública eficiente. De acordo com o autor, a sinergia entre essas dimensões deve ser mediada pela governança e pela organização da sociedade, orientando as políticas e os investimentos públicos locais, e a internalização das riquezas, com o conseqüente desdobramento social da economia.

Os dados sobre *Gastos per capita*, que também compõem o banco do IMRS, têm como objetivo apresentar os gastos do município em segmentos que são de responsabilidade de sua administração. Para essa pesquisa, foram selecionados dados sobre infraestrutura, agropecuária, saneamento, cultura e esporte, como pode ser verificado na Tabela 2.

TABELA 2. Gastos per capita por município

Municípios - População	Medidas de tendência central	Gastos per capita - Média 2000/2007 (R\$)				
		Infraestrutura	Agropecuária	Saneamento	Cultura	Esporte
Até 5 mil	Média	154,151	26,203	29,923	15,39	10,75
	Desvio Padrão	39,266	16,058	20,628	6,753	7,424
	Mínimo	77,96	9,75	1,96	4,63	1,16
	Máximo	249,91	72,84	73,9	29,38	28,79
Mais de 5 a 10 mil	Média	97,501	11,730	23,401	8,134	6,754
	Desvio Padrão	26,960	8,049	14,122	6,019	4,658
	Mínimo	39,54	1,06	4,61	0	1,25
	Máximo	181,37	33,34	59,23	23,84	20,95
Mais de 10 a 15 mil	Média	93,945	9,240	16,464	8,176	11,029
	Desvio Padrão	24,701	6,509	13,946	6,357	11,086
	Mínimo	68,21	2,78	2,14	1,32	2,08
	Máximo	145,62	23,64	52,09	20,57	41,25
Mais de 15 a 30 mil	Média	87,771	7,990	17,348	5,575	5,401
	Desvio Padrão	15,806	2,991	7,940	3,756	4,298
	Mínimo	57,57	4,84	5,6	0,76	2,31
	Máximo	115,19	14,49	31,81	10,5	18,52
Mais de 30 mil	Média	69,835	9,256	33,909	5,66	4,704
	Desvio Padrão	20,962	4,569	28,182	5,093	2,951
	Mínimo	50,03	2,44	0,86	0,39	0,65
	Máximo	127,02	15,72	92,66	17,26	12,03

Elaborado pelos autores. Fonte: IMRS/2011

Os gastos por setor demonstram o padrão de investimento dos municípios e esse foi o intuito da utilização desses indicadores. Em se tratando de infraestrutura, o que se percebe é que os municípios de menor porte tendem a investir mais, se comparados com os gastos dos municípios de maior porte. Vale ressaltar que, entre os municípios de populações menores, encontram-se aqueles que foram criados na década de 90, o que pode explicar um maior investimento nessa área, já que nos novos há necessidade maior de estruturação.

Outra tendência verificada nesse sentido são os gastos com a agricultura. Os pequenos e micromunicípios possuem, geralmente, uma taxa de urbanização consideravelmente menor que os médios e grandes, o que significa uma quantidade maior de habitantes na zona rural. Portanto, de acordo com os dados apresentados, quanto menor o município, menor a sua taxa de urbanização, e, por consequência, maior o gasto em agricultura, que concentra suas práticas na área rural.

Com relação ao Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM), é preciso ressaltar que são consideradas em sua composição as mesmas dimensões que o PNUD utiliza para o Índice de Desenvolvimento Humano, ou seja, educação, saúde e trabalho e renda são, também para o IDM, as premissas necessárias para a avaliação municipal. Para a realização de análises, a Firjan estabelece categorias do desenvolvimento do município: baixo (de 0 a 0,4), regular (de 0,4001 a 0,6), moderado (de 0,6001 a 0,8) e alto (de 0,8001 a 1). Para os cálculos da categorização do IDM, foram utilizados também registros administrativos e estatísticas oficiais.

TABELA 3. IDM por categoria de município

Municípios por categoria População	IDM	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Até 5 mil	2000	0,2951	0,5264	0,4255	0,0661
	2005	0,3674	0,5679	0,4948	0,0497
	2006	0,3667	0,5658	0,4884	0,0513
	2007	0,4377	0,5950	0,5390	0,0395
Mais de 5 a 10 mil	2000	0,2989	0,5573	0,4230	0,0641
	2005	0,3945	0,6280	0,5036	0,0542
	2006	0,4211	0,6004	0,5126	0,0400
	2007	0,4505	0,6396	0,5361	0,0426
Mais de 10 a 15 mil	2000	0,3538	0,5475	0,4415	0,0603
	2005	0,4283	0,6285	0,5117	0,0693
	2006	0,4427	0,6534	0,5276	0,0656
	2007	0,4774	0,6806	0,5531	0,0558
Mais de 15 a 30 mil	2000	0,3080	0,4985	0,4294	0,0607
	2005	0,4746	0,5861	0,5211	0,0388
	2006	0,4816	0,5923	0,5369	0,0271
	2007	0,4753	0,6033	0,5542	0,0388
Mais de 30 mil	2000	0,3105	0,6455	0,4776	0,0876
	2005	0,5172	0,7674	0,5917	0,0690
	2006	0,5300	0,7612	0,6188	0,0625
	2007	0,5343	0,7563	0,6288	0,0586

Elaborado pelos autores. Fonte: Firjan/2001

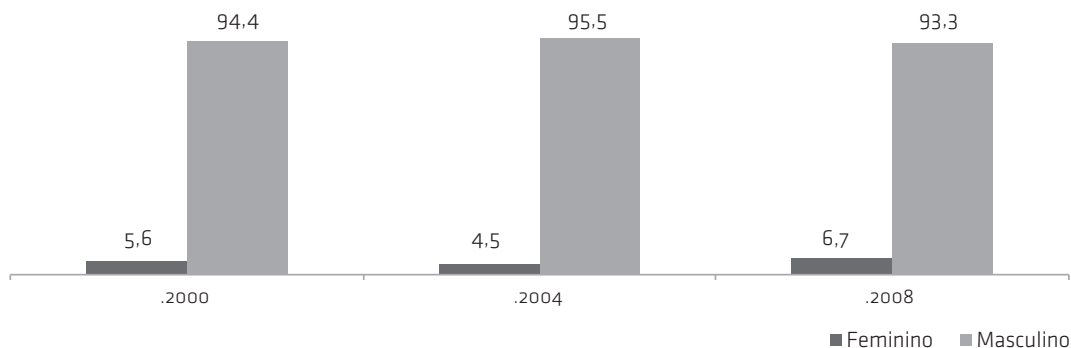
O corte temporal adotado para as análises, que vai de 2000 a 2007, é marcado, conforme mostra a Tabela, pelo crescimento do Índice de Desenvolvimento Municipal em todas as faixas de municípios. Quando a análise se volta para a comparação entre os municípios por tamanho da população, novamente é possível verificar uma sobressalência dos maiores com relação aos menores. As médias apresentam também uma homogeneidade, principalmente quando os municípios são agrupados por faixas. Apenas quando se analisa os mínimos e máximos de cada categoria nota-se uma discrepância.

O olhar político: a representação política do norte de Minas

Com relação à representação política, os dados foram disponibilizados pelo Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG). Para esse estudo, as variáveis privilegiadas foram sexo, escolaridade e profissão. Visto que até há pouco tempo o processo eleitoral não era informatizado, foram utilizadas

como referência as legislaturas dos anos 2000, 2004 e 2008. Para uma caracterização da representação política do poder executivo municipal, no caso, os prefeitos, do norte de Minas, temos os seguintes dados:

GRÁFICO 2 - Sexo dos prefeitos (%)



Elaborado pelos autores. Fonte: TRE-MG/2011

De acordo com os dados do TRE-MG, os homens continuam sendo maioria absoluta no cargo do executivo municipal. Em 2000, considerando os 89 municípios da região, apenas cinco mulheres se elegeram prefeitas. Em 2004, esse número caiu para quatro, já em 2008, seis mulheres foram eleitas. O que se percebe é que a discrepância em termos de representação de homens e mulheres permanece inalterada no norte de Minas Gerais.

Outra variável utilizada para a caracterização do perfil dos representantes é a escolaridade. Nesse sentido, conforme os dados apresentados na Tabela 4, há uma mudança ascendente no nível de escolaridade, considerando-se o período de 2000 a 2008. O número de prefeitos com ensino fundamental, escolaridade considerada baixa, caiu nesse corte de 34,8% para 27% do total dos 89 municípios. Em contrapartida, o número de prefeitos com ensino superior subiu, no mesmo período, de 25,8% para 39,3%.

TABELA 4. Escolaridade dos prefeitos

Grau de Escolaridade	2000	2004	2008
Ensino Fundamental	34,8	23,6	27,0
Ensino Médio	37,1	37,1	30,3
Ensino Superior	25,8	32,6	39,3
Lê e escreve	2,2	6,7	3,4
Total	100	100	100

Elaborado pelos autores. Fonte: TRE-MG/2011

Um dado que merece relevância, em se tratando da variável escolaridade, é que, em 2002, dois prefeitos no norte de Minas Gerais declararam ao TRE que apenas sabiam ler e escrever. Em 2004, foram seis os prefeitos nessa situação.

A profissão dos representantes do executivo também foi tomada como variável capaz de contribuir com os propósitos do estudo. O que se constata é que, consonante com o nível de escolaridade e com a dinâmica dos municípios, as profissões declaradas estão ligadas, em sua maioria, à baixa qualificação. Os médicos, advogados e professores compõem 15,8% do total de prefeitos em 2000, número superior ao de prefeitos que se declaram fazendeiros. Em 2008, 31,5% dos prefeitos afirmaram que sua profissão era representante do cargo executivo, o que significa que foram reeleitos para o cargo.

A representação política no desenvolvimento dos municípios

Pensar o desenvolvimento municipal como consequência de um único fator é inviável. É necessário identificar as causas e os efeitos desse processo para que se possa pensar em uma sociedade mais igualitária.

No âmbito municipal, sabe-se das dificuldades da gestão de uma cidade. Ao propor uma análise do desenvolvimento local municipal, Rezende (2006) acredita que esse processo

[...] envolve inúmeras e divergentes questões, vinculadas às diversas temáticas e assuntos municipais. As temáticas podem ser relacionadas, por exemplo, a: agricultura; ciência e tecnologia; comércio; cultura; educação; esporte; habitação; indústria; lazer; meio ambiente; saúde; segurança; serviços; sociedade; transporte; turismo; urbano e rural. Nesse sentido, os municípios têm constantemente passado por desafios políticos, sociais, ambientais, financeiros e na sua forma de gestão, em que os municípios têm exigido uma qualidade de vida mais adequada e demandado sua participação na condução do município (REZENDE, 2006: 2).

Logo, pode-se constatar que a atuação dos representantes municipais, tanto no executivo quanto no legislativo, ainda experimenta os reflexos das mudanças políticas propostas pela descentralização e pela Constituição de 1988.

O desenvolvimento municipal não foge à tendência de associação aos processos de modernização, nesse caso, da máquina administrativa local, o que representa a reordenação das funções do governo municipal e também o fortalecimento de suas estruturas institucionais para o atendimento das demandas sociais. De acordo com Jara (1998), o aumento da capacidade técnica dos gestores, neste trabalho medida a partir da escolaridade dos representantes, é de importância capital para que esses processos tenham êxito.

Dentro do processo de descentralização das estruturas políticas no Brasil, consideravam-se, sobretudo, os problemas da administração pública

relacionados à própria estrutura centralizada, em que o resultado era, na maioria das vezes, a ineficiência dos serviços prestados.

A partir da transição para estruturas mais descentralizadas, o município ganhou maior proeminência enquanto ente federado, recebendo atribuições e responsabilidades, antes restritas aos estados e à união. Mais uma vez, entra em questão a má qualidade administrativa, já que, pelo menos no início, não houve um efetivo rompimento com os moldes tradicionais (SOUZA, 2002).

A ruptura com as antigas formas de gestão pública está ligada à qualificação dos gestores na direção de uma avaliação dos problemas sociais e sua capacidade de criar soluções para tais problemas, uma vez que o desenvolvimento é alcançado mediante a organização e a formulação, além da avaliação e do reajuste das ações, principalmente no nível municipal.

O novo modelo federativo pressupõe uma autonomia dos gestores municipais, o que incide numa maior responsabilidade social na prestação de serviços com maior qualidade e um atendimento mais eficaz das demandas sociais. A capacidade do gestor, portanto, é considerada um importante instrumento de ação para a geração do desenvolvimento. Ainda assim, no Brasil, é visível a discrepância entre essa capacidade e as responsabilidades atribuídas aos municípios nas últimas décadas (SOUZA, 2002).

Por capacidade técnica, é possível delimitar os seguintes aspectos, segundo Motta: a capacidade técnica envolve áreas do conhecimento como estratégia, racionalidade administrativa, conhecimentos de planejamento, formulação, análise e avaliação de políticas públicas, bem como técnicas de programação, de sistemas de informação, de organização e de apoio gerencial (MOTTA, 1994, *apud* SOUZA, 2002, p. 85).

Como indicativo possível de capacidade técnica, a escolaridade é tomada como referência no Brasil, já que a competência pode ser definida como os conhecimentos e as experiências aplicáveis em uma organização e confirmados pelo nível de formação e pelo domínio das funções sucessivamente exercidas.

O nível de escolaridade dos gestores pode denotar, pelo menos em parte, aumento da capacidade de desenvolvimento dos municípios. De acordo com Jara (1998), para que o desenvolvimento aconteça, é preciso que haja a modernização da instituição municipal, que diz respeito, entre outros aspectos, ao fortalecimento da gestão pública local para a condução eficiente, eficaz e efetiva das estratégias, programas e projetos de desenvolvimento. “Isso requer um grande aumento da capacidade técnica da gestão no sentido de aproveitar, com economia de meios, as potencialidades e os recursos escassos existentes” (p. 57). Contudo, sabe-se que esse fortalecimento é necessário em todas as esferas da gestão municipal, não somente dos representantes políticos.

Com relação ao Índice de Desenvolvimento Municipal, ao analisarmos os seus números a partir da escolaridade dos prefeitos da gestão 2004-2007,

constatamos a ausência de prefeitos com ensino superior em municípios com o IDM até 0,500. Entre os 14 municípios que possuem IDM superior a 0,600, sete possuem prefeitos com ensino superior.

TABELA 5. IDM 2007 por escolaridade 2004

Prefeito Escolaridade 2004	IDM 2007 - Categoria (n)		
	Até 0,500	De 0,501 até 0,600	Acima de 0,600
Ensino Fundamental	3	15	4
Ensino Médio	7	25	1
Ensino Superior	0	22	7
Lê e escreve	1	3	0

Elaborado pelos autores. Fonte: TRE-MG/2011 e IBGE/2011

Onze municípios do norte de Minas apresentam IDM abaixo de 0,500, considerados de baixo desenvolvimento. Entre eles, três são governados por prefeitos com ensino fundamental e sete com ensino médio. Em nenhum deles há prefeito com ensino superior.

Os municípios de desenvolvimento médio, que apresentam IDM de 0,501 a 0,600, apresentam uma tendência diferente. Dos 64 que estão nessa condição, 22 são governados por prefeitos com ensino superior e só em três os prefeitos sabem apenas ler e escrever, enquanto, entre aqueles que apresentam IDM acima de 0,600, nenhum prefeito está nessa condição.

De acordo com Jara, a estrutura tradicional, ou seja, os métodos, as normas e os procedimentos de gestão não estão preparados para assumir os novos desafios (JARA, 1998). Isso porque o aparelhamento teórico, o instrumental técnico e os recursos metodológicos das instituições públicas foram delineados para apoiar o modelo de desenvolvimento, diferentemente da proposta do desenvolvimento local.

Por isso é que se argumenta que a municipalização do desenvolvimento necessita, além da modernização local, da “formação de recursos humanos que se convertam em instrumentos humanos que se convertam em instrumentos que estimulem e subsidiem as ações para o desenvolvimento” (JARA, 1998: 57).

As capacidades técnicas e gerenciais dos agentes institucionais envolvidos nos processos de desenvolvimento são convergidas, segundo o autor, em mudanças na cultura política, capazes de transformar o conteúdo da gestão municipal, com decisões inovadoras que podem facilitar a promoção dos interesses locais.

Considerações finais

Analisar o desenvolvimento a partir da questão política requer cautela. É preciso relativizar os resultados apresentados, pois somente indicadores quantitativos não são capazes de apresentar questões profundas da realidade do desenvolvimento local. O processo de desenvolvimento se dá por diversos fatores e delimitar a sua promoção em um eixo talvez possa negligenciar alguns outros aspectos determinantes. Contudo, esse exercício é fundamental para alcançarmos a melhor compreensão sobre o processo de desenvolvimento.

A utilização da perspectiva do desenvolvimento local como um precursor da valorização do local para a promoção do desenvolvimento se deu a partir da necessidade de identificar os acontecimentos e determinantes que atuam na dinâmica financeira e social. Para que o desenvolvimento aconteça no município, é preciso colocar em ação as potencialidades locais, o que requer habilidades políticas e técnicas que estão relacionadas, entre outros fatores, ao perfil da gestão, sobretudo no que diz respeito ao representante executivo municipal. A determinação do perfil do prefeito deve considerar variáveis que permitam o delineamento da sua capacidade de avaliação, articulação e coordenação dos processos administrativos que se dão no nível local.

Com relação à representação política, prefeitos e vereadores atuam como representantes municipais a partir de uma relação de dependência entre executivo e legislativo. Os dois poderes presentes no âmbito municipal são os responsáveis pelo seu desenvolvimento, ou não. É preciso, também, questionar os fatores que determinam a atuação do representante político: sua trajetória, experiência, formação técnica, partido, valores éticos ou, até mesmo, alianças políticas. Uma reflexão nessa direção não foi possível neste trabalho diretamente, contudo, sabe-se da sua importância para a compreensão da atuação política.

Neste estudo, buscou-se abordar o processo de desenvolvimento municipal no norte de Minas Gerais através da análise de indicadores socioeconômicos. O que se pode concluir é que a região apresenta uma considerável heterogeneidade entre os seus municípios, em todos os aspectos, principalmente se considerarmos que a metade destes só foi criada há pouco mais de 15 anos.

Isso pode explicar, através da comparação dos indicadores apresentados, mesmo que parcialmente, as discrepâncias no ritmo e no grau de desenvolvimento da região. Os municípios antigos apresentaram, em todas as variáveis analisadas, um desempenho melhor com relação aos novos.

A partir da comparação realizada, foi possível constatar que a tendência é que os municípios menores, a maioria recém-emancipados, encontrem maiores dificuldades de crescimento, de geração de renda e, conseqüentemente, de conversão desses fatores em melhoria da qualidade de vida de suas populações. Os índices que medem tanto o desenvolvimento municipal quanto os

que medem a capacidade de gestão são maiores nos municípios de médio e grande porte. O padrão de investimento entre os municípios também não é uniforme. Os novos gastam em média mais em infraestrutura, enquanto os antigos tendem a investir mais em saneamento. Um ponto que pode ser considerado a partir desse dado é que os novos locais, ao serem emancipados, não possuem espaços públicos, como postos de saúde, escolas e calçamento, o que torna o investimento em infraestrutura fundamental.

Quanto à relação entre o perfil dos representantes do executivo e do legislativo municipais que norteou a realização deste trabalho, foi possível perceber que o prefeito e os vereadores, analisados a partir do seu perfil em termos de escolaridade e profissão, são, tanto do ponto de vista da discussão teórica quanto dos dados analisados, fundamentais para os processos de desenvolvimento dos municípios. Ainda que os dados não permitam uma relação de causalidade entre essas variáveis e considerando outros fatores intervenientes, como, por exemplo, porte do município e tempo de emancipação, as cidades representadas por prefeitos e vereadores com escolaridade mais alta, o que pode ser considerado como uma maior capacidade técnica de gestão, apresentam, em geral, maiores índices de desenvolvimento municipal.

Deve-se reconhecer, contudo, que os indicadores, ainda que consigam categorizar e apresentar sinteticamente a situação desses contextos sociais, não podem captar de forma aprofundada a realidade dos municípios, que reconhecidamente não são iguais em todas as suas dimensões. Os resultados aqui apresentados possuem um caráter introdutório, haja vista que este estudo buscou, sobretudo, analisar aspectos mais gerais circunscritos em uma realidade ainda desconhecida.

§

Referências Bibliográficas

- BARQUERO, Antonio Vásquez. *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2002.
- BRASIL. *Constituição Federal de 1988* (Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 11/96 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94). Brasília: Imprensa do Senado Federal, 1996.
- BREMAEKER, F. E. J. *Os novos municípios: surgimento, problemas e soluções*. Revista de Administração Municipal, v. 40, nº 206, pp. 88-99, jan./mar. 1993.
- BUARQUE, Sergio C. *Desenvolvimento sustentável na Zona da Mata de Pernambuco – Relatório técnico*. Recife: SEPLAN-PR-IIICA, 1994.
- _____. *Construindo o desenvolvimento local sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008, 4ª Ed.
- FAURÉ, Yves-A.; HASENCLEVER, Lia. *Caleidoscópio do desenvolvimento local no Brasil*. Rio de Janeiro: E-papers, 2007.
- FAURÉ, Yves-A.; HASENCLEVER, Lia. *Desenvolvimento Local no estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: E-papers, 2005.
- JARA, Carlos Julio. *A sustentabilidade do desenvolvimento local*. Brasília: IICA, 1998.
- NOHLEN, D. Disponível em: <http://www.rzuser.uni-heidelberg.de/~k95/es/doc/diccionario_metodo-comparativo.pdf>. Acesso em: 11 de setembro de 2012.
- REZENDE, Denis Alcides. *Planejamento estratégico municipal como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense*. Revista da FAE. Curitiba, v. 9, nº 2, pp. 87-104, jul./dez. 2006.
- SARTORI, G.; MORLINO, L. *Comparación y Método Comparativo*. In: La comparación em las ciencias sociales. Alianza Editorial: Madrid, 1994.
- SOUZA, Eda Castro Lucas de. *A capacitação administrativa e a formação de gestores governamentais*. RAP Rio de Janeiro 36(1): 73-88, jan./fev. 2002.

Recebido em 10/4/13
e aceito em 14/7/13