

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS**  
**Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Social**

**Sheyla Borges Martins**

**MUNICIPALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: UMA  
ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS NORTE MINEIROS  
EMANCIPADOS NA DÉCADA DE 1990**

**Montes Claros – MG**  
**Março/2010**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS**  
**Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Social**

**Sheyla Borges Martins**

**MUNICIPALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: UMA ANÁLISE DOS  
MUNICÍPIOS NORTE MINEIROS EMANCIPADOS NA DÉCADA DE  
1990**

**Trabalho apresentado à Banca  
Examinadora do Programa de Pós-  
graduação em Desenvolvimento Social da  
Universidade Estadual de Montes Claros,  
como requisito para obtenção de título de  
mestrado**

**Orientador: Prof. Dr. Clóvis Roberto  
Zimmermann**

**Montes Claros – MG**  
**Março/2010**

Martins, Sheyla Borges.

M379m      Municipalização e desenvolvimento [manuscrito] : uma análise dos municípios norte mineiros emancipados na década de 1990. / Sheyla Borges Martins. – 2010.  
105 f. : il.

Bibliografia: f. 102-105.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social/PPGDS, 2010.

Orientador: Prof. Dr. Clóvis Roberto Zimmermann.

1. Municipalização – Norte de Minas (MG). 2. Descentralização. 3. Desenvolvimento local. I. Zimmermann, Clóvis Roberto. II. Universidade Estadual de Montes Claros. III. Título. IV. Título: Uma análise dos municípios norte mineiros emancipados na década de 1990.

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS**  
**Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Social**

**Sheyla Borges Martins**

**MUNICIPALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: UMA ANÁLISE DOS  
MUNICÍPIOS NORTE MINEIROS EMANCIPADOS NA DÉCADA DE  
1990**

**Banca examinadora:**

---

**Prof. Orientador Dr. Clóvis Roberto Zimmermann**

---

**Prof<sup>ª</sup>. Dr. Maria da Luz Alves Ferreira**

---

**Prof. Dr. Paulo Magalhães de Araújo**

**Montes Claros – MG**  
**Março/2010**

Para minha família e por ela

As cidades, como os sonhos, são construídas por desejos e medos, ainda que o fio condutor de seu discurso seja secreto, que as suas regras sejam absurdas, as suas perspectivas enganosas, e que todas as coisas escondam uma outra coisa...

Ítalo Calvino

## **AGRADECIMENTOS**

Agradecerei, sempre e a todos. Especialmente a Clóvis, que com ares alemães trouxe lições de ciência, vida, amizade, paciência e generosidade para minha vida. Soube aceitar o meu tempo e sempre se manteve perto, embora distante. Minha família, que sempre será merecedora da minha gratidão, em qualquer circunstância. Tudo veio dela, tudo sempre é por ela. Aos queridos Da Luz e Paulo: amados companheiros com os quais compartilho minha história, marcada pela contribuição imprescindível ao meu crescimento intelectual e pessoal. À Maria Ângela, que a vida colocou em meu caminho para torná-lo mais suave e a todos que de alguma forma passaram por mim nesse processo.

## SUMÁRIO

### INTRODUÇÃO

<b>CAPÍTULO 1 PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO E CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL .....</b>	<b>22</b>
1.1. Pressupostos da descentralização.....	23
1.2. O processo de descentralização no Brasil .....	27
1.3. O município como ente federativo.....	29
1.4. Fatores que contribuíram para a criação de novos municípios.....	32
1.4.1. A dimensão econômica.....	32
1.4.2. As demandas sociais.....	34
1.4.3. O rearranjo institucional.....	35
1.4.4. Interesses políticos.....	37
1.5. Algumas implicações da criação de novos municípios.....	38
<b>CAPÍTULO 2 DESENVOLVIMENTO LOCAL E MUNICIPAL.....</b>	<b>41</b>
2.1. Do crescimento econômico à expansão das liberdades: o longo caminho do desenvolvimento social.....	41
2.2. O papel das instituições para o desenvolvimento.....	44
2.3. A história e a persistência cultural nos processos políticos.....	46
2.4. Desempenho Institucional e Desenvolvimento.....	49
2.5. Desenvolvimento local e municipal.....	54
<b>CAPÍTULO 3 MUDANÇA SOCIAL NO NORTE DE MINAS GERAIS ANÁLISE DA DINÂMICA MUNICIPAL.....</b>	<b>59</b>
3.1. Instituições e mudança social.....	62
3.2. Primeira forma de apreensão da mudança social nos municípios: análise dos indicadores socioeconômicos.....	63
3.2.1. Indicadores de desenvolvimento e capacidade fiscal dos municípios.....	64
3.3. Análise comparada dos indicadores municipais.....	68
<b>CAPÍTULO 4 – JAÍBA E SÃO JOÃO DO PACUÍ: CASOS OPOSTOS DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL.....</b>	<b>79</b>
4.1. O município de Jaíba.....	81



4.1.1. Caracterização do município de Jaíba.....	81
4.1.2. O Projeto Jaíba.....	82
4.2. O município de São João do Pacuí.....	84
4.3. Análise do desempenho político-administrativo de Jaíba e São João do Pacuí.....	88
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>101</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>104</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>107</b>

## RESUMO

O objetivo deste estudo é contribuir para o entendimento das novas dinâmicas políticas e sociais ocorridas no Norte de Minas Gerais na década de 1990, ocasionadas pela intensa criação de municípios. Trata-se de uma abordagem comparativa, que procura evidenciar o desempenho e o ritmo de crescimento dos municípios recém-emancipados, em relação aos demais municípios da região no período de 2000 a 2007. No que diz respeito às problemáticas evidenciadas, destaca-se o desejo de compreender quais são os entraves ao desenvolvimento local, quais são as restrições e dificuldades na busca pelo melhor caminho para o desenvolvimento, os recursos utilizados pelos atores e as modalidades de coordenação entre eles. Frente a esses questionamentos que ora põem em voga as teorias da mudança social, tem-se como pressuposto o fato de os municípios apresentarem uma dinâmica diferenciada dentro de uma mesma conjuntura regional. A partir da análise dos indicadores socioeconômicos foi possível verificar que os municípios apresentam um ritmo de crescimento diferenciado, já que os recém-criados apresentam um crescimento médio menor em relação aos antigos. A partir da análise intensiva de dois municípios (maior e menor média de crescimento respectivamente), fica claro que a diferença de desempenho deve ser buscada no contexto institucional, ou seja, na articulação – ou falta de – entre as diversas instituições, formais e informais, que compõem a sociedade. A articulação entre poder público e a incitativa privada foi determinante para que Jaíba – município que apresentou maior média de crescimento - se tornasse um caso bem sucedido de emancipação política. No caso de São João do Pacuí – município com menor média de crescimento - que formalmente não apresenta discrepância quanto aos recursos financeiros de que dispõe para atender as demandas em relação aos demais, um dos grandes entraves ao desenvolvimento é a falta dessa junção.

**Palavras Chave:** municipalização, descentralização e desenvolvimento local.

## ABSTRACT

The aim of this study is to contribute to the understanding of the new political dynamics and social changes in the North of Minas Gerais in the 1990s, caused by the intense creation of municipalities. It is a comparative approach, which seeks to highlight the performance and growth rate of newly enfranchised municipalities in relation to other cities in the region in the period 2000 to 2007. With regard to the issues highlighted, there is a desire to understand what are the obstacles to local development, what are the constraints and difficulties in finding the best path to development, the resources used by the actors and the modalities of coordination among them. Faced with these questions we now put in vogue theories of social change, it has been assumed as the fact that municipalities present a different dynamic within the same regional situation. From the analysis of the socioeconomic indicators were unable to verify that the municipalities have a differential rate of growth since the newborns have a lower average growth over the older. From the intensive analysis of two municipalities (the highest and lowest average growth respectively), it is clear that the performance difference should be sought in the institutional context, ie, the joint - or lack of - between the various institutions, both formal and informal that make up society. The interaction between public power and private incentive was crucial for Jaíba - municipality with the highest average growth - became a successful case of political emancipation. In the case of St. John of Pacu - city with the lowest average growth - not formally introduces a discrepancy in financial resources at its disposal to meet the demands in relation to others, one of the major obstacles to development is the lack of that junction.

**Keywords:** decentralization, decentralization and local development.

## LISTA DE SIGLAS

BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
FIRJAN	Federação das Indústrias do Rio de Janeiro
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
LC	Lei Complementar
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IMRS	Índice Mineiro de Responsabilidade Social
PIB	Produto Interno Bruto
IDTE	Índice de Desenvolvimento Econômico e Tributário
IDM	Índice de Desenvolvimento Municipal
IFDM	Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal
PIBPC	Produto Interno Bruto <i>per capita</i>
RURALMINAS	Fundação Rural Mineira de Colonização e Desenvolvimento Agrário

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Municípios por período de emancipação no Norte de MG.....	16
--	----

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>GRÁFICO 1</b> – IDM da região Norte de Minas por anos.....	70
<b>GRÁFICO 2</b> – PIBPC por anos segundo condição dos municípios.....	72
<b>GRÁFICO 3</b> – IDET por anos segundo condição dos municípios.....	73
<b>GRÁFICO 4</b> – IDM por faixas segundo condição dos municípios.....	76
<b>GRÁFICO 5</b> – Dinâmica populacional de Jaíba entre 1991 e 2009.....	83
<b>GRÁFICO 6</b> – Dinâmica populacional de São João do Pacuí.....	86

## LISTA DE TABELAS

<b>TABELA 1</b> - PIBPC da região Norte de Minas por anos.....	68
<b>TABELA 2</b> - IDM da região Norte de Minas por anos.....	69
<b>TABELA 3</b> - IDM dos municípios por faixas segundo tamanho da população.....	71
<b>TABELA 5</b> - IDET por ano segundo situação do município.....	74

## INTRODUÇÃO

Há trinta anos Robert Putnam (1996) se perguntava, no contexto da Itália descentralizada, qual é a origem do bom governo. Partindo de uma perspectiva institucionalista, o autor de *Comunidade e Democracia – a experiência da Itália moderna* buscou analisar os rumos que os novos governos locais estavam tomando, através da análise e avaliação do desempenho das instituições. Após a década de 1970, momento em que houve na Itália um “dispositivo constitucional” que estabelecia as bases da descentralização política e a criação de governos regionais, através de um projeto nacional de autonomia, a questão a ser respondida estava diretamente ligada à apreensão das condições necessárias para a concepção e criação de instituições eficazes, responsáveis e ativas.

No Brasil, um processo semelhante pôde ser verificado a partir da constituição de 1988, considerado o marco institucional da redemocratização das estruturas de poder no país, incluindo a ampliação dos direitos dos cidadãos. Todo o contexto que caracterizava um estado unitário até então, tomou novas formas através da alteração da natureza das relações intergovernamentais. O padrão centralizado dos anos 1960 e 1970 foi profundamente alterado, principalmente no que tange às redefinições de competências e atribuições entre os níveis de governos.

Como consequência do modelo federativo adotado, o município se fortaleceu em termos políticos, administrativos e tributários e teve sua importância como ente federativo destacada pelas múltiplas competências adquiridas e pelo maior grau de autonomia em relação aos governos estadual e federal. Porém, não somente os municípios que já existiam foram contemplados com as novas prerrogativas, mas todos os que viessem a ser criados a partir de então.

A repercussão dessa nova configuração favoreceu o aparecimento de um intenso movimento emancipacionista no país. No Norte de Minas Gerais, universo empírico deste estudo, o número de emancipações municipais na década de 1990 corresponde a um índice de 50% dos municípios que hoje compõem a região.

No Brasil, assim como na Itália, houve uma crença no poder da mudança institucional, no sentido de uma profunda reformulação da política. A criação de novos governos locais e autônomos acarretaria uma intensa renovação política e social. Esse era o objetivo maior da descentralização. Na Itália, como também no Brasil, os contrastes verificados entre a descentralização e os preceitos centralizadores do passado foram tão evidentes que as



modificações proporcionadas pelo processo tiveram alcance imprevisível. Desse fato decorre a questão principal do estudo de Putnam: a partir de uma pesquisa que durou cerca de vinte anos e contou com uma equipe multidisciplinar, o que importava era saber se e como as mudanças nas instituições induzem mudanças no desempenho socioeconômico das regiões (PUTNAM, 1996).

Do mesmo modo, este trabalho tem seu objetivo pautado pela necessidade de se conhecer de modo efetivo qual é o alcance dessas mudanças para o cenário norte - mineiro, em termos de desenvolvimento socioeconômico. Busca-se, por conseguinte, avaliar o desempenho político administrativo dos municípios emancipados na década de 1990 no norte de Minas Gerais, suscitando questões que permitam o entendimento da verdadeira condição municipal na região, no que diz respeito aos indicadores socioeconômicos e ao impacto das emancipações para as populações envolvidas.

Transcorridas mais de duas décadas em que as novas municipalidades estão exercendo a sua autonomia, faz-se necessário conhecer e avaliar em que medida a emancipação política se traduziu em desenvolvimento para a comunidade. É preciso que se volte o olhar para o rumo que estão tomando essas novas entidades federativas, visto que a criação de municípios já foi definida como problema e como solução, como maléfica e como benéfica para a população atingida. Assim, é preciso buscar perceber em quais aspectos as demandas sociais estão sendo atendidas, sendo hoje o município o principal provedor de muitas dessas demandas.

A perspectiva adotada para este trabalho está amparada no pressuposto desenvolvido por Putnam (1996), a partir do qual num mesmo quadro nacional ou regional, sob as mesmas regras e condições, há municípios que crescem, enquanto outros estagnam e outros ainda, declinam. A discussão em torno das emancipações municipais na perspectiva aqui adotada, portanto, se encontra sob a tentativa de identificação das continuidades e das mudanças no cenário político, econômico, institucional, tributário e social dos municípios.

### **O norte de Minas Gerais como objeto de pesquisa**

Minas Gerais é o estado brasileiro com o maior número de municípios no país. São 853 unidades municipais, apresentando uma grande diversidade com relação ao tamanho, população e principalmente arrecadação tributária.

O número de emancipações municipais no estado no período pós-Constituição Brasileira de 1988 corresponde ao segundo maior índice do país no quadro da evolução da fragmentação da malha municipal: em 1980, existiam em Minas Gerais 722 municípios. O aumento que se deu ao longo da década foi considerável: em 1991, um município foi emancipado. No ano de 1993, foram 33 emancipações e em 1997, 97. Em uma década o número de municípios apresentou um percentual de 18,1% de crescimento, ou seja, de 1980 a 1997, foram instalados 131 novas municipalidades. (SISTEMA NACIONAL DE INDICADORES URBANOS, 2009).

Com relação à mesorregião norte de Minas Gerais, é possível verificar através da figura 1 que praticamente metade dos municípios não existia antes de 1993. Dos 89 municípios que compõem a região, 35 emancipações foram efetivadas em 1993 e 9 em 1997.

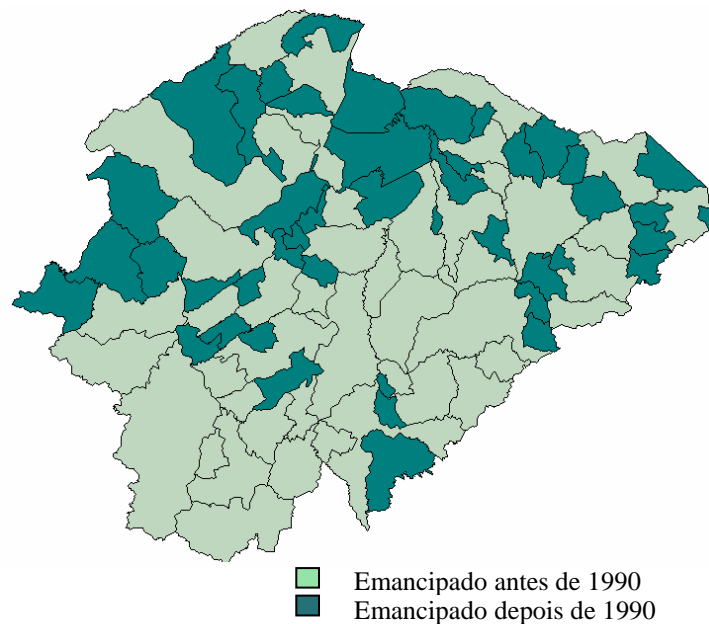


Figura 1 – Municípios por período de emancipação no Norte de Minas Gerais  
 Fonte: SNIU – Sistema Nacional de Indicadores Urbanos / 2009 – Adaptado para este estudo

### **Caminhos para uma investigação científica**

O corpo de conceitos e métodos que possibilite uma abordagem teórica e empírica apropriada do objeto em questão demandou que se adotasse uma estratégia metodológica multidisciplinar, que se justifica por um lado, em função da necessidade de mensurar, tanto

mais precisamente quanto possível o desempenho dos municípios, e por outro lado, em decorrência da necessidade de compreender questões relativas ao contexto social e cultural no qual estão inseridos.

Na perspectiva de abrangência extensiva do fenômeno, a fim de buscar estabelecer uma ordem na variedade apresentada pela realidade dos municípios, foram desenvolvidas técnicas de investigação sistemática para uma representação objetiva, através da mensuração e quantificação. Trata-se do levantamento de indicadores, bem como de outras variáveis que possibilitaram a caracterização sócio-situacional dos municípios em questão.

Neste sentido, além da descrição, a abordagem possibilitou: 1) o desenvolvimento de um marco comparativo, que demonstrou em que medida o desempenho dos municípios no contexto pós-emancipação pode ser comparado com o desempenho dos municípios antigos. A análise estatística teve o propósito de comparar, simultaneamente: a) os indicadores entre o conjunto dos municípios emancipados, numa perspectiva de comparação diacrônica, analisando o mesmo caso – municípios, em diferentes momentos, b) os indicadores dos municípios recém-emancipados e dos demais municípios “antigos” da região, numa perspectiva de comparação sincrônica, ou seja, a consideração de diferentes casos – municípios – no mesmo momento; e 2) a construção de categorização dos municípios, buscando, dentro da região, estabelecer grupos mais homogêneos no que tange à condição de desenvolvimento socioeconômico.

O estudo de dois municípios – os que apresentaram o pior e melhor desempenho dos indicadores respectivamente - configurou a dimensão qualitativa do trabalho, operacionalizada também a partir da comparação simultânea. Considerando a diversidade das situações a serem ressaltadas, o eixo de observação visou descrever todo o contexto no qual se desenvolve a ação humana, as relações sociais e os arranjos institucionais, de modo que se possa situar: 1) de onde se fala: a descrição do lugar, do ambiente e de todo o contexto político, econômico e social; 2) o que se passa: a descrição da ação, dos discursos e das interações; 3) o que se repete: descrição da duração, da história dos grupos e instituições, etc. (POUPART, et al, 2008).

Ao mesmo tempo, foram realizadas entrevistas com informantes-chave, pessoas capazes de fornecer informação em razão de algumas características que garantam que estas possuam conhecimentos particulares. As questões fundamentais apreendidas foram: os processos sociais que revelaram diversas dinâmicas, levando em consideração principalmente o movimento histórico de constituição dos municípios; a capacidade de mobilização de atores

sociais e institucionais, significando que a mudança social é de responsabilidade de toda a sociedade; a organização, a partir da hipótese de que o processo de desenvolvimento depende da aglutinação de diversas energias sociais. (JARA, 1998).

A lógica da investigação requer a consideração das dimensões socioeconômicas, ou seja, os aspectos demográficos, a organização social e a economia regional; a dimensão político institucional, com a estrutura sociopolítica dos municípios, seu governo, padrões de decisões, programas e políticas sociais; a dimensão cultural, com a política e o sistema de valores, motivações e expectativas coletivas, formas de participação e articulação social, estímulos e incentivos para a ação social. (*ibidem*). O que se buscou compreender, em última instância, foi quais são os entraves ao desenvolvimento local, quais são as restrições e dificuldades na busca pelo melhor caminho para o desenvolvimento e quais são os recursos utilizados pelos atores e as modalidades de coordenação entre eles.

Em síntese, a proposta metodológica adotada, a partir das comparações e das composições interpretativas, levantou questões relativas à análise econômica, organizacional e institucional, amparadas nos pressupostos políticos e históricos do Neoinstitucionalismo e de uma vertente sociológica, considerada sociologia econômica:

A sociologia econômica pode ser definida de modo conciso como a aplicação de idéias, conceitos e métodos sociológicos aos fenômenos econômicos – mercados, empresas, lojas, sindicatos, e assim por diante. Apoiando-se no enfoque de Max Weber, a sociologia econômica estuda tanto o setor econômico na sociedade (“fenômenos econômicos”) como a maneira pela qual esses fenômenos influenciam o resto da sociedade (“fenômenos economicamente condicionados”) e o modo pelo qual o restante da sociedade os influencia (“fenômenos economicamente relevantes”) (SWEDBERG, 2004, p. 07).

Partindo da hipótese de que os municípios podem apresentar uma dinâmica diferenciada dentro de uma mesma conjuntura regional e a partir da construção teórica de Piotr Stompka (1998) sobre mudança social, cabe especificar, no contexto municipal, quais são os fatores de mudança em condições bem-sucedidas e os empecilhos e continuidades em condições não bem-sucedidas, o que permitiu verificar se as mudanças observadas tiveram impacto positivo e amplo sobre as populações dos municípios.

Para atender aos intuitos especificados, o trabalho foi organizado em quatro capítulos. A primeira parte reúne a discussão sobre a descentralização a nível de seus pressupostos e a

forma como esse processo se deu no Brasil , bem como a localização do município enquanto ente federativo, com a conseqüente questão da autonomia municipal. O primeiro capítulo aborda também, o intenso processo de criação de municípios no país na década de 1990, enfatizando principalmente os fatores que permearam esse processo, o papel do município dentro da federação em termos de responsabilidades e atribuições e as implicações da modificação da malha municipal no período.

O segundo capítulo trata de forma conceitual do desenvolvimento, aprofundando a discussão sobre o desenvolvimento local e institucional. Nessa discussão, interessa ressaltar o papel das instituições e da explicação histórica para o desenvolvimento e os pressupostos e possibilidades do desenvolvimento municipal.

A mudança social no norte de Minas Gerais através da análise da dinâmica municipal é o tema do capítulo terceiro, que apresenta a análise de indicadores socioeconômicos de todos os municípios da região numa perspectiva comparada, principalmente entre o desempenho dos municípios recém-criados e os antigos.

A quarta parte é composta pelo trabalho de campo em dois dos municípios recém-emancipados: Jaíba, como exemplo de alto desempenho dos indicadores e São João do Pacuí, exemplo de baixo desempenho dos mesmos indicadores. Para além de traços comuns entre eles, buscou-se compreender quais são os fatores determinantes de situações bem sucedidas e mal sucedidas de desenvolvimento municipal.

## CAPÍTULO 1 - PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO E CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL

*...crescendo sua expressão populacional, econômica e edificada, terá aumentado sua aspiração à outra categoria institucional, a outro tipo de reconhecimento por parte da sociedade organizada, em meio à divisão territorial estabelecida pelos poderes constituídos, enfim, por parte do Estado. A sua aspiração seguinte seria constituir não mais um embrião oficial, a célula menor eclesiástica e administrativa, porém algo mais, que não se referia apenas ao tamanho ou à ascensão gradual hierárquica: seria alcançar a autonomia política e administrativa, seria passar a constituir a sede de um município, passar a zelar por si mesma, aglomeração, e por um território próprio correspondente que lhe seria designado, seu termo. (...) O povoado se tornaria a sede de uma área territorial bem definida, entre outras mais antigas ou a serem criadas, termos municipais na ocasião definidos ou redefinidos. Ganhava então, para os efeitos, um lugar ao sol. (MURILO MARX, 1991)*

A discussão sobre o sistema de governo local e a descentralização administrativa vem adquirindo notoriedade na maioria dos países em desenvolvimento, desde a consolidação da democracia multipartidária, a partir do final da década de 1980. Administrativamente, a descentralização se mostra como um processo importante principalmente porque propicia o descongestionamento da administração central, o que influencia diretamente e de forma decisiva o desempenho dos governos, a eficiência administrativa, a coordenação e maior eficácia na prestação do serviço público. (FLEURY, 2006).

O reforço às tendências descentralizadoras, a partir desse contexto, coincide com o momento em que economias estagnadas e burocracias centrais ineficientes levaram pesquisadores e a sociedade como um todo a considerar a descentralização como uma solução para os problemas dos países em desenvolvimento. A partir daí, as instituições começaram a incluir componentes de descentralização em muitos de seus programas. A idéia era diluir o poder das instituições de governo central, bem como dos recursos.

Havia em todas as conjunturas políticas uma pressão interna em favor de políticas descentralizadoras. Segundo Fleury (2006), o apoio ideológico para o “projeto descentralizador” apontava para a possibilidade de um consenso sobre a forma de governo

que melhor viabilizasse o desenvolvimento. O apoio, portanto, veio de tendências tanto da direita quanto da esquerda, ainda que por razões diferentes: no caso da direita, a intenção era aumentar a eficiência; no caso da esquerda, buscava-se efetuar uma distribuição de poder diferente da que estava em vigência até então.

Como resultado, aos governos locais foi atribuído uma parcela maior de tarefas. Notadamente no que diz respeito aos principais serviços públicos – educação, saúde, saneamento, etc. – o que se viu foi um afastamento das instituições centralizadas de governo. Porém, é importante destacar que o nível e o grau de descentralização apresentaram um ritmo diferenciado entre os países que adotaram políticas descentralizadoras, ainda que as principais características deste tipo de governo sejam compartilhadas entre eles. O foco central deste trabalho são as iniciativas de descentralização em curso no Brasil neste contexto, quando se iniciou uma reorientação do sistema de governo, com o fortalecimento das entidades subnacionais, no caso brasileiro, os municípios.

O aspecto do processo de descentralização aqui priorizado e que se constitui como linha analítica está ligado ao intenso processo de criação de municípios, a posição destes dentro da federação, suas atribuições e responsabilidades e a situação decorrente desse processo no que se refere às alternativas e possibilidades para o desenvolvimento municipal, local e regional. A intensa criação de municípios na década de 1990, aspecto central de discussão deste estudo, não é independente do contexto geral da descentralização, e, certamente, tendo em vista este pressuposto, certas nuances se impõem principalmente no que concerne à pluralidade de pontos de vista sobre a questão colocada.

### **1.1. Pressupostos da descentralização**

A descentralização é um conceito genérico para várias formas de arranjos estruturais no governo e nas organizações. Como um processo, implica a transferência de autoridade e poder para planejar, tomar decisões e gerir os recursos do maior para os níveis inferiores da hierarquia organizacional, a fim de facilitar a prestação de serviços. (SCHNEIDER, 2003).

As instituições locais, uma vez com o poder de tomar algumas decisões sem referência constante aos níveis superiores, minimizam atrasos e maximizam a agilidade na elaboração ou gerenciamento de projetos, já que as decisões são mais flexíveis e adaptadas para responder às

especificidades de determinado território. Ao mesmo tempo, a descentralização é considerada como um meio eficaz de facilitar a distribuição uniforme dos recursos, minimizando as desigualdades do desenvolvimento regional. O nível local deixa de ser o ponto de aplicação das políticas de desenvolvimento decididas por agentes externos, para se tornar o lugar onde os atores locais determinam a direção de seu desenvolvimento.

Em termos analíticos, estudiosos tem apontado uma ampla gama de vantagens políticas e socioeconômicas para a adoção de formas de governo descentralizado. (PUTNAM, 1996; FLEURY, 2006). Do ponto de vista político, a descentralização é considerada uma estratégia chave para promover o bom governo, com um maior pluralismo, responsabilidade, transparência e participação cidadã.

Os defensores da regionalização acreditavam no poder de mudança institucional para reformular a política. Interpretavam o destino dos novos governos de modo quase messiânico, acreditando que a criação de governos regionais politicamente autônomos seria responsável por uma profunda renovação social e política do país. (PUTNAM, 1996, p. 36)

Costuma-se argumentar, além disso, que o governo local tem uma vantagem de informação sobre os governos centrais, e a principal razão pela qual, na prática, o governo local mantenha a vantagem informacional, tem a ver com responsabilidade política. Nos países democráticos, os políticos locais podem ter mais incentivos à utilização de informações locais do que os políticos nacionais, na medida em que os primeiros são responsáveis perante o eleitorado local, enquanto estes últimos tem círculos mais amplos, onde as questões locais podem se diluir. (JARA, 1998)

Contudo, mesmo que as discussões acerca da descentralização tenham produzido um patamar diverso de possibilidades, há o consenso entre os estudiosos que a transferência de poder e recursos para os governos subnacionais, por si só, não definem um quadro de descentralização. Mesmo sendo o pressuposto básico e fundante da descentralização, a transferência de recursos, poder e responsabilidades para além do governo central, há a necessidade de desenvolvimento das definições de descentralização que abarquem três dimensões essenciais: fiscal, administrativa e política. Essa definição permite um aprofundamento da compreensão das políticas descentralizadoras e das relações com os resultados advindos dos processos, como crescimento, desigualdade e estabilidade política.



Segundo Schneider (2003) são essas as três dimensões essenciais que compõem o conceito de descentralização e que possibilitam o reconhecimento de exemplos de governos descentralizados e dos efeitos que possam ter na vida das pessoas. No plano fiscal o destaque é dado à cessão do impacto tributário do governo central para as entidades locais. No plano administrativo, o que está em questão é a autonomia que as instâncias locais possuem em relação ao controle central; e à descentralização política, corresponde o grau em que os governos centrais permitem que os governos locais desempenhem as funções políticas de governo.

Sistemas descentralizados são aqueles em que as entidades centrais desempenham um papel menor em qualquer ou todas estas dimensões. Em tais sistemas, os governos centrais possuem uma menor parte dos recursos fiscais, concessão de maior autonomia administrativa e/ou cedem um maior grau de responsabilidade para funções políticas. (...) É fundamental analisar cada dimensão, identificando as características únicas que a diferenciam das outras dimensões, e ao mesmo tempo, reconhecendo que as dimensões podem ser fortemente interligadas. Compreender a singularidade destas dimensões exige também a compreensão de sua interação. (SCHNEIDER, 2003, p.33)

Em linhas gerais, o que se sustenta é que as três dimensões fundamentais são substancialmente diferentes, mas interdependentes. Em se tratando dos aspectos fiscais, a descentralização é tida como forma de maximização do bem-estar social, produto do ajuste entre a estabilidade econômica, eficiência na alocação de recursos e posterior distribuição na sociedade. Trata-se, neste sentido, da localização dos recursos essenciais para a otimização do bem-estar social no nível local de governo. A atividade fiscal é composta por receitas e despesas. Essas questões são fundamentais em qualquer sistema de financiamento público. “O melhor indicador do nível de centralização ou descentralização fiscal é o compartilhamento de despesas e receitas subnacionais”. (SCHNEIDER, 2003, p. 36).

Esses aspectos incidem sobre o grau autonomia fiscal das entidades subnacionais, que serão tanto mais autônomas quanto mais conseguirem equacionar despesas e receitas. As receitas locais são compostas por impostos, transferências, doações e empréstimos. O maior grau de autonomia fiscal é oferecido pelos impostos, enquanto os empréstimos oferecem um pouco menos e as transferências discriminatórias, menos ainda. Enfim, quanto mais despesas são cobertas por renda própria, mais autônomo é o governo local. Quanto mais cobertas por

empréstimos, menos autônomo e, quanto mais os governos necessitarem das transferências de recursos do nível central, mais dependentes serão.

No âmbito da administração pública, o foco está na descentralização ampla que as burocracias modernas tem alcançado, representando os conceitos de eficiência, eficácia e racionalidade. (WEBER, 1968, apud SCHNEIDER, 2003). A autonomia, nesse caso, é representada pela autoridade política em geral, controle do corpo administrativo e sobre as finanças públicas, respectivamente.

O que discrimina um copo administrativo eficiente, eficaz e racional num contexto descentralizado é a relação que se estabelece entre o governo central e as entidades subnacionais. Na medida em que se verifica uma maior “desconcentração administrativa”, ou seja, a dispersão e transferência da responsabilidade, pode-se dizer que determinado governo local é autônomo em relação ao governo central. Ao contrário, quanto mais o governo local impõe sua vontade, menos autônomas são as instituições governamentais.

Em termos políticos, a atenção está voltada para a mobilização, organização, articulação e agregação de interesses. Esses processos são inerentes a qualquer sistema político e estão relacionados com o contexto de cada um. Um governo descentralizado politicamente é aquele em que em que os atores políticos e as questões do nível local são, pelos menos parcialmente, independentes do nível nacional. A efetivação da autonomia neste plano é representada pela tríade instituições políticas, interesses dos cidadãos e decisões políticas. (LITVACK *et al.* 2000, apud SCHNEIDER, 2003). Para Schneider, para que haja impacto sobre a política, é preciso que interesses da sociedade sejam mobilizados, organizados e articulados por meio de instituições que realizem os interesses do Estado e da sociedade civil. (2003).

É importante ressaltar que as políticas de descentralização assumem contornos diferenciados entre os países que as adotam, a partir das interpretações que fazem e que, geralmente, são ajustadas às ideologias de desenvolvimento predominantes. No entanto, o pressuposto subjacente à adoção de formas de descentralização é que ela traz o governo para perto do povo, permitindo aos cidadãos expressar as suas necessidades reais e gerar desenvolvimento.

## 1.2. O processo de descentralização no Brasil

Como dito, os processos de descentralização foram experimentados em muitos países com a assunção de novos papéis e responsabilidades dos governos locais e outras entidades, com base em uma consciência local emergente da necessidade de um papel mais ativo na construção do seu próprio destino. Para a constituição de uma visão geral dos resultados das iniciativas de descentralização brasileiras, é preciso perceber que o contexto histórico em que o processo teve origem determinou as bases da descentralização adotada no país, e conseqüentemente, as possibilidades e caminhos existentes para o desenvolvimento.

Uma apreensão mais aprofundada acerca da conjuntura nas quais as iniciativas de descentralização são concretizadas, assim como os resultados fundamentais de tais iniciativas se mostra vital para uma plena compreensão do assunto na medida em que fornecem um embasamento para a identificação de estratégias viáveis e que venham a garantir uma efetiva descentralização e desenvolvimento local sustentável. Alguns conceitos pertinentes a esta análise, como a descentralização e o desenvolvimento, desvendam uma multiplicidade de acepções e escopos que as ciências sociais definem e interpretam de formas diferentes. Por isso, é importante esclarecer estes conceitos desde o início.

De acordo com Jara (1998), no bojo da discussão da proposta descentralizadora estava posta a possibilidade de reconstrução do poder público, no sentido de estabelecer as bases que viabilizariam o crescimento e superariam os problemas políticos do Brasil. Desta forma, o processo de descentralização está intrinsecamente ligado ao desenvolvimento, o que permite, por conseguinte, a estruturação de um diálogo entre a municipalização e o desenvolvimento local.

Analiticamente, para o caso do desenvolvimento, o destaque deve ser dado aos processos de modernização das relações tradicionais e das formas de pensar os meios clássicos de produção, de exercício do poder e direcionamento das questões correlatas à provisão dos bens públicos. Para o caso da municipalização, é necessário dar proeminência aos aspectos de transferência de responsabilidades entre os níveis de governo, já que a municipalização,

(...) diz respeito à efetiva assunção pela administração municipal das funções, obrigações e responsabilidades transferidas, bem como a iniciativa

de o governo local enfrentar os desafios e lutar contra os problemas, assumindo as responsabilidades determinantes ou simplesmente deixadas, devido ao afastamento das instâncias centrais (JARA, 1998, p. 128)

Alguns resultados dos rumos desta proposta de governo descentralizado começaram a ser sentidos no Brasil, portanto, a partir do momento em que se estabeleceram as novas bases das relações intergovernamentais. A descentralização política se configurou como a fonte da competência do município de determinar as decisões acerca de assuntos de interesse de sua população e a autonomia municipal é, assim, componente essencial do desenvolvimento local, na medida em que,

... evidencia uma realidade emergente no interior da geografia política brasileira, de grupos sociais e comunidades que se movem e se unem pela implementação de uma gestão pública mais simples e eficaz, capaz de lhes assegurar os mesmos benefícios do progresso verificado nas grandes cidades. As comunidades aprendem, na prática, a reconhecer o papel central que governos municipais desempenham na promoção do progresso econômico e social, através da implementação de políticas públicas eficazes, na perspectiva de um desenvolvimento auto-sustentável, que assegure os diversos direitos de cidadania, com acesso à saúde, educação, serviços públicos, moradia, cultura e outros. (KLERING, 1998, p. 257 )

Mesmo considerando que se trata de um processo que por sua configuração levaria tempo para responder e fazer frente de forma satisfatória aos dilemas e problemas da atualidade, a descentralização tinha como fundamento uma intensa mudança na forma como os bens locais e os serviços são alocados e distribuídos (CRUZ, 2005). Deste modo, é possível pensar num sistema que seria capaz de promover uma maior eficiência administrativa, já que, criava-se o ambiente propício à horizontalização das relações entre população e poder público, o que por sua vez promoveria uma maior capacidade administrativa, em consonância com a maior disponibilização de recursos nos níveis subnacionais.

Descentralizar é colocar o governo mais perto do povo. E, por isso, torná-lo mais eficiente e mais democrático. Uma das exigências fundamentais da vida pública brasileira é a valorização do Município, como célula básica da nossa organização política e instrumento insubstituível de interiorização do

desenvolvimento. Sem Municípios desenvolvidos, não há Nação desenvolvida. Ou descentralizamos o desenvolvimento, dando apoio e cooperação aos governos locais, ou transformamos o País num gigante com pés de barro. (FRANCO MONTORO, 1985, p. 31)

O que estava em questão era a criação de condições para a implantação de um desenvolvimento sustentável. O movimento descentralizador, deste ponto de vista, seria a saída para o desenvolvimento local, constituindo-se enquanto uma estratégia de “construção conjunta de crescimento econômico e da expansão da cidadania”. (FLEURY, 2006, p. 07). Com o novo desenho federativo, logo o município foi transformado em uma importante convergência e catalisação de forças econômicas e sociais e eixo de ação de diversas instituições nacionais, estaduais e regionais.

### **1.3. O município como ente federativo**

O conceito de município está assentado sob três aspectos: político, jurídico e sociológico. No que tange ao aspecto sociológico, o município brasileiro é “um agrupamento de pessoas de um mesmo território, com interesses comuns e afetividades recíprocas, que se reúnem em sociedade para a satisfação de necessidades individuais e desempenho de atribuições coletivas de interesse local”. (MEIRELLES, 1993, p. 111). Na dimensão legal é a pessoa jurídica de direito interno, dotado de capacidade civil plena para exercer direitos, respondendo por todos os atos de seus agentes. No campo político, é a entidade estatal de terceiro grau na ordem federativa, com atribuições próprias de governo autônomo. (idem).

Sem levar em conta o aspecto sociológico, o conceito, atribuições e status de município no Brasil assumiram contornos distintos, geralmente condizentes com o regime vigente, que, por sua natureza, ora atribuía-lhe autonomia financeira e política, ora, segundo Meirelles (1993), o restringia à categoria de corporação puramente administrativa. Porém, a partir da Constituição de 1988 os municípios brasileiros alcançaram uma posição inédita na história do país, através do estabelecimento do status de ente autônomo da federação. A eles foram asseguradas quatro capacidades, traduzidas por Santos e Matos (2006, p.733) da seguinte forma:

- a) auto-organização, por meio de uma Lei Orgânica elaborada e promulgada por sua Câmara de Vereadores, sem interferência de qualquer espécie do Legislativo Estadual ou Federal;
- b) autogoverno, exercido pelo prefeito e vereadores eleitos pelo voto direto e secreto (desapareceu, de vez, a figura do prefeito nomeado);
- c) autolegislação sobre assuntos de interesse local (não mais sobre “assuntos de peculiar interesse”) e sobre outros, de forma suplementar e concorrente;
- d) auto-administração, para arrecadar os tributos de sua competência, aplicar suas receitas e prestar serviços públicos à comunidade local.

Estavam definidas deste modo, as novas bases da administração municipal, com um novo papel dentro da federação, novas capacidades e novas atribuições também. Porém, para os propósitos deste trabalho, é preciso pensar o município também numa perspectiva de espaço onde se manifestam as relações de poder entre atores com distintos interesses.

(...) na pirâmide do Estado Federado, a base, o bloco modular é o Município, pois é nesse que reside a convivência obrigatória dos indivíduos. É nesta pequena célula, que as pessoas exercem os seus direitos e cumprem suas obrigações; é onde se resolvem os problemas individuais e coletivos. Está no município a escola da democracia. É no Município que os serviços públicos são prestados diretamente ao cidadão. (ALVES, 1998, p.107).

A emancipação político-administrativa, por sua vez, pode ser entendida como o “processo pelo qual um distrito torna-se município, deixando de ser subordinado ao município de origem, passando a constituir um novo município, com governo próprio, prefeito e vice-prefeito municipais, câmara municipal, vereadores, leis próprias, arrecadação de tributos e impostos próprios”. (PINTO, 2002, p.7), Em outras palavras, a configuração de autonomia em três dimensões: política, administrativa e financeira.

Neste caso, a autonomia passou a ser uma prerrogativa política outorgada pela Constituição aos municípios para compor o seu governo e prover a sua administração (MEIRELLES, 1993). Administrativamente, a autonomia se efetiva a partir da gestão dos negócios locais pelos representantes do município, sem a interferência dos Estados ou União. Os interesses municipais assumem uma maior importância frente às questões nacionais, exercidas pelo Estado sobre o espaço nacional.

Interesse local não é interesse exclusivo do município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios (...). Não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira. O que define e caracteriza o “interesse local”, é a predominância do interesse do município sobre o Estado ou da União. (MEIRELLES, 1993, p. 98)

Na outra ponta, a autonomia financeira, traduzida em decretos e arrecadação de tributos da competência dos municípios e a aplicação das rendas sem tutela ou dependência de qualquer outro poder (MEIRELLES, 1993), demonstra que há graus distintos de autonomia entre os aspectos. A experiência brasileira, segundo o autor, tem mostrado que em muitos municípios a liberdade política, jurídica e administrativa são mais evidentes e consubstanciadas do que a autonomia financeira e tributária. Isso faz com que os municípios estejam impossibilitados de atingir o objetivo pretendido pela autonomia municipal, que consiste no autogoverno em “acepção ampla”, no que tange todas as dimensões.

Inexpressivas seriam a autonomia política e a autonomia administrativa sem recursos próprios que garantissem a realização de obras e a manutenção de serviços públicos locais. Seria uma quimera atribuir-se autogoverno ao município sem lhe dar renda adequada à execução dos serviços necessários ao seu progresso. (MEIRELLES, 1993, p. 100).

Esses aspectos sustentam a argumentação de que a criação de um novo município só deve acontecer se ele possuir uma atividade econômica suficiente, condizente com a vida própria que vai se instaurar. Se não for assim, a criação de municípios constitui um mal, por onerar a população local com os encargos de um governo próprio que nada pode produzir e por permanecer na dependência das transferências estaduais para a solução de assuntos de seu peculiar interesse. (MEIRELLES, 1993).

#### **1.4. Fatores que contribuiram para a criação de novos municípios**

Várias perspectivas buscam analisar a construção de um ambiente favorável aos processos de criação de novos municípios, após a efetivação da descentralização política.

Contudo, todas as dimensões consideradas, embora pertinentes, não podem ser tidas como razões únicas dos processos, haja vista que, sob todos os aspectos, as dimensões políticas, econômicas, sociais e institucionais reforçaram os preceitos que originaram no Brasil um governo de vertente descentralizada. Entretanto, o tratamento dado a essas variáveis é na maioria das vezes em caráter individual, ou seja, ora se volta o olhar para a vertente econômica, ora para as questões demográficas e sociais e outras poucas vezes para a questão política.

Há ainda questões que merecem ser levantadas na tentativa de se entender um fenômeno tão complexo, o que certamente ajudará a compreender a situação atual desses municípios. A retomada dos processos que mudaram o mapa político do país se faz necessária no sentido de apontar os principais incentivos – concomitantes à descentralização – que tem sido atribuídos à efetivação da autonomia político-administrativa de tantos distritos na década de 1990.

#### **1.4.1. A dimensão econômica**

Todo processo de criação de um novo município deveria ter como prerrogativas principais, de acordo com Mota (2002), o crescimento da população e da economia de um distrito, o que justificaria sua autonomia político-administrativa. Porém, no que diz respeito à economia, a emancipação seria, segundo os defensores das motivações econômicas, uma porta para que esse crescimento começasse a se efetivar.

Segundo Shikida (1998), o grande número de emancipações é decorrente da diminuição nos custos dos processos devido à reforma no pacto federativo existente no Brasil, combinada com o aumento do percentual de transferências destinadas aos municípios. No caso das transferências, o FPM<sup>1</sup> (Fundo de Participação dos Municípios) é apontado pelo autor como um dos principais impulsos às emancipações. Definido por Bremaeker (1991) como a grande tábua de salvação dos municípios, são recursos dos governos estaduais e federal, divididos entre todas as prefeituras do país. De acordo com o autor, o FPM seria o principal responsável pela sobrevivência de muitos municípios, sobretudo os menores.

---

<sup>1</sup> O FPM é constituído com percentual de 22,5% sobre o total arrecadado com os impostos do Imposto de Renda e do IPI. Do FPM, 10% são transferidos para as capitais, 86,4 para os municípios do interior e 3,6% para aqueles com mais de 156.216 habitantes. Bremaeker (1998)



Os argumentos de Shikida e Bremaeker permitem concluir que a lógica seria: como o aumento do percentual do FPM foi considerável, passou de 17% para 25.5%, favorecendo principalmente os municípios menos populosos, quanto maior o número de municípios, maior seria o montante de transferências destinado à região. Com a descentralização financeira, ainda conforme Shikida (1998), apesar das grandes desigualdades, os municípios saíram mais beneficiados do que os estados: as transferências federais representavam em 2004, 4,4% para os municípios, enquanto os Estados retinham 3,3% das transferências. Trata-se, deste modo, segundo o mesmo autor, de transferir renda gerada nos grandes municípios para os pequenos, o que pode ser considerado como o maior estímulo à fragmentação municipal.

Os estímulos fiscais, portanto, se constituíram como instrumentos favoráveis às emancipações, configurando-se como uma perspectiva analítica fundamental para a elucidação do fenômeno. A importância de se entender o processo das emancipações em um arcabouço da economia é considerável; contudo, não deve ser tomada como único fator, visto que, como em toda argumentação, é passível de limitações.

O limite das explicações que se fundamentam na equação disponibilidade de recursos fiscais determina a fragmentação dos governos locais é a excessiva importância atribuída a esta relação causal. A transferência de recursos, única ou exclusivamente, não explicaria a criação/preservação de unidades de governo local (TOMIO, 2002, p.10).

Outros condicionantes teriam também grande importância na criação de um ambiente favorável a “proliferação” dos governos locais.

#### **1.4.2. As demandas sociais**

Há também os que defendem que o abandono e o descaso com que são tratados os distritos também podem ser considerados como fomento ao anseio emancipatório e justificado socialmente. Para Bremaeker (2000), é preciso pensar a questão das emancipações também por uma perspectiva micro, sendo imprescindível considerar os aspectos que envolvem a comunidade diretamente interessada no processo. De acordo com o autor, antes de proceder a análises sob uma ótica macro, é preciso vivenciar o ambiente que vai determinar a

emancipação de um espaço do território para transformá-lo numa unidade autônoma de governo.

Pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM nos municípios emancipados no período constatou que em mais de 75% dos casos, a comunidade estava insatisfeita com a atenção que lhe era dispensada pelo município de origem. Isso demonstra que os fatores relacionados às demandas sociais foram também motivadores diretos das emancipações municipais. Estas tinham também a justificativa de que os distritos a serem emancipados sofriam com o descaso da administração do município de origem, comumente, devido à sua grande extensão territorial, além da alegação de um considerável aumento da população local e a existência de uma forte atividade econômica local. (BREMAEKER 2000).

Os processos de emancipação se justificam teoricamente porque, de acordo com Mota (2002, p.540), a criação de um novo município,

1. Facilita a oferta diferenciada de bens e serviços;
2. Melhora a identificação das necessidades da população;
3. Melhora a capacidade para executar políticas;
4. Evita demandas excessivas;
5. Diminui custos e favorece a flexibilidade;
6. Favorece a democratização;
7. Favorece a transparência nas administrações.

Desta forma, a emancipação representa para a comunidade um avanço considerável na medida em que através dela o acesso aos serviços públicos se torna facilitado. Como observa Klering (1998, p. 265), “as autonomias (ou emancipações) se justificam, enquanto existirem lacunas no meio social, originadas de demandas não compreendidas, não valorizadas e não preenchidas”.

### **1.4.3. O rearranjo institucional**

Outra vertente considerada nos processos foi a grande facilidade apresentada pelas leis que regem a criação dos municípios. A Constituição de 1988 foi, segundo Tomio (2002), o

marco institucional dessa facilitação, oferecendo o arcabouço jurídico que consolidou o novo arranjo democrático. Todas as transformações provocadas por esse novo arranjo geraram uma nova disposição tributária e fiscal. Com relação à criação de novos municípios, o que se observou a partir de então foi uma “simplificação” na efetivação dos processos na medida em que houve a transferência de competência para os estados no estabelecimento dos critérios, que antes de 1988 ficava a cargo da União, que impunha critérios mais rígidos para a criação dos municípios.

A autonomia dos estados no que diz respeito à legislação que rege a criação dos novos municípios foi, como observa Tomio (2002), o fator preponderante para a diferenciação no ritmo com que esse fenômeno aconteceu em todo o país.

No Estado de Minas Gerais, os critérios estabelecidos para que se levasse adiante um processo de municipalização de um distrito, de acordo com a Lei Complementar nº 19 de 17/07/91 eram:

1. População superior a 7.000 habitantes;
2. Número mínimo de 3.000 eleitores;
3. Número de moradias superior a 400;
4. Núcleo urbano constituído, com edificações para instalação do governo municipal, com seus órgãos administrativos;
5. Serviços públicos de comunicação, energia, água, posto de saúde, escolas públicas e cemitério;
6. Arrecadação tributária mínima a ser anualmente fixada.

Diante de critérios menos rígidos evidenciam Martins e Pereira (2000, p.335) que,

A criação de novos municípios teve um impulso extraordinário nas décadas de 80 e 90, parcialmente como resultado da redemocratização. Isso porque, no regime militar, as exigências para a criação de novos municípios eram difíceis de serem cumpridas [...] Antes de 1988, a legislação que orientava a criação de novos municípios obedecia a critérios rígidos.

No entanto, ainda que não apresentassem considerável rigidez, esses preceitos legais sofreram alterações, no sentido de uma maior flexibilização. Em 1995 foi criada uma Lei

complementar, (LC nº. 37, de 18 de janeiro), em que o número mínimo de habitantes exigido para que se pudesse efetivar a emancipação de um distrito passou de 7.000 para 2.000.

O que se percebe então, é que houve um afrouxamento dos critérios e a consequência disso é que, se todos os preceitos tivessem sido mantidos, certamente muitos municípios que hoje compõem o cenário do Estado de Minas Gerais não existiriam, ou não deveriam existir, posto que, a maioria dos que foram criados não correspondem a essas exigências e porque,

Não se trata, de acordo com o espírito da lei, de uma emancipação meramente econômico-financeira, mas, também, com população adequada, com infra-estrutura, e com um contingente de eleitores que possam viabilizar o processo político-eleitoral. (MOTA, 2005, p. 550)

A todos esses fatores acrescenta-se ainda a dimensão política dos processos. Conforme Mesquita (1992, p. 178), entre os atores que promoveram os movimentos emancipatórios, há aqueles que aspiram ao poder local para "valer-se de um cargo público em benefício de seus interesses próprios não declarados [...]", registrando ainda, no seio daquelas iniciativas, a presença das "frações sociais dominantes desejosas de se tornar frações governantes, isto é, de ampliar o seu patrimônio de poder".

#### **1.4.4. Interesses políticos**

Todas as dimensões expostas podem ser agrupadas em determinações macro políticas. A vertente econômica, por exemplo, pode ser aplicada a todo e qualquer município da federação, visto que os preceitos que a sustentam são universais em todo o país. Todavia, algumas especificidades locais, aqui tomadas como as disputas em torno do poder político local, podem ter determinado fortemente o ritmo e as características do processo de fragmentação municipal. Com isso, a apreensão do processo de criação de municípios no Brasil em suas múltiplas dimensões deve, necessariamente, ser percebido dentro de uma perspectiva multidimensional, ou seja, com as determinações macro políticas nacionais e as particularidades locais atuando conjuntamente.

Entre todos os fatores “facilitadores” das emancipações, e considerando a possibilidade de oferecer uma contribuição à tese de que existiram interesses político-partidários no interior destes, o estudo do processo político torna-se relevante porque propicia esclarecimentos acerca da forma em que se deram as interações sociais que produziram decisões políticas. Segundo Silva (2001, p.120,) “é necessário identificar como os diferentes atores sociais e institucionais interagem, e como se dá a negociação entre as forças sociais e políticas envolvidas”.

Nesse sentido, aspectos que indiquem como se deu a disputa em torno da hegemonia política local podem sugerir em que nível os interesses políticos estiveram presentes na decisão de se iniciar um processo de emancipação de um distrito, haja vista que o município também deve ser considerado como “uma rede de relações que se estabelecem no local” (SILVA, 2001, p. 92).

É possível conceber o processo de municipalização como uma questão de poder e de conflito, onde é possível que interesses políticos organizados possam ser vistos como estratégias articuladas. Esse argumento é corroborado por Shikida (idem), que considera o processo como sendo, “... um jogo de oportunismo de políticos nem sempre bem intencionados, criando a oportunidade do surgimento de uma verdadeira indústria de municípios no Brasil, quase sempre administrada sem critérios técnicos” (SHIKIDA, 1998, p. 08).

### **1.5. Algumas implicações da criação de novos municípios**

É salutar observar que a mesma constituição que garantiu a autonomia aos municípios, garantiu aos cidadãos uma ampliação de seus direitos, ao passo que os governos locais passam a ocupar lugar de destaque na realização de políticas que efetivem esses direitos. A autonomia que os municípios adquiriram, veio acompanhada por mais responsabilidade na provisão de bens e serviços públicos.

... a autoridade política de cada nível de governo é soberana e independente das demais. Diferentemente de outros países, os municípios brasileiros foram declarados entes federativos autônomos, o que implica que um prefeito é autoridade soberana em sua circunscrição. Nestas condições, a redefinição de competências e atribuições da gestão das políticas sociais tem-se realizado sob as bases institucionais de um Estado federativo (...). Em Estados federativos, estados e municípios — porque dotados de

autonomia política e fiscal — assumem funções de gestão de políticas públicas ou por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional. Assim, a transferência de atribuições entre níveis de governo supõe a *adesão* do nível de governo que passará a desempenhar as funções que se pretende que sejam transferidas. (ARRETCHE, 2002, p. 114)

Quando no momento de fundação de município considera-se questões como a transferência de recursos, por exemplo, que por si só não dão conta de garantir a capacidade de auto sustentação, é possível perceber que muitas localidades sem as menores condições de sustentabilidade econômica e de infra-estrutura urbana são emancipadas.

Há de se considerar que todo município que nasce passa por um processo de transição, o que, conseqüentemente, o obriga a lidar com situações novas como arrecadação e responsabilidade, além da criação de um aparato administrativo e um suporte estrutural que possa atender as demandas sociais e econômicas da população. Quando se cria um novo município, cria-se um corpo burocrático que possa administrá-lo e por conseqüência uma estrutura que possa abrigá-lo. Todos esses aspectos geram custos, a curto e longo prazo, sendo num primeiro momento os custos da transição e depois os custos de manutenção.

A intensa criação de municípios e o aumento de receitas disponíveis a eles tiveram conseqüências indesejáveis, porque, “aumentaram os recursos utilizados no pagamento de despesas com o Legislativo e, as despesas administrativas em geral, ou seja, os custeios de gabinetes de prefeitos, câmara de vereadores e administrações municipais”. (GOMES E MAC DOWEL, 2000, p, 05).

Além desses custos, outros fatores como a baixa capacidade de geração de renda própria, justificam o questionamento da viabilidade e sustentabilidade financeira dos municípios recém-emancipados e o custo que representam para o país, tendo em vista o volume de recursos repassados pela união e pelos Estados.

... para custear suas despesas (inclusive, é claro, as despesas com sua própria administração), os pequenos municípios dependem fortemente das transferências dos impostos federais, via Fundo de Participação dos Municípios. Esses impostos não são gerados nos municípios pequenos, mas nos grandes (ibdem, p.11).

A questão da proliferação de pequenos municípios é preocupante, segundo os referidos autores, principalmente quando se considera que estes perfazem a maioria dentro do território brasileiro. Segundo dados do IBGE, quase 50% dos municípios brasileiros possuem população de até 10 mil habitantes e se tomarmos os municípios com menos de 5 mil habitantes, o percentual é de 25,4% (IBGE, 2006). O crescimento desses municípios, segundo Gomes e Mac Dowel, considerados isoladamente é um dado relevante. Esse percentual de 25,4% remontava, antes do intenso processo emancipatório da década de 1990, 2% do total dos municípios brasileiros. Como notam os autores: “criar municípios tem significado, no Brasil, é multiplicar o número de pequenos municípios, e ainda mais, dos micromunicípios<sup>2</sup>” (*ibidem*, p.10).

No norte de Minas Gerais, dos 36 municípios emancipados em 1997, todos estão classificados entre muito pequenos e micro municípios. Se partirmos do pressuposto desenvolvido pelos referidos autores de que a maioria dos impostos que compõe, por exemplo, o FPM, são gerados nas grandes cidades, é possível concluir que todos esses municípios continuarão dependendo das transferências de recursos, haja vista que, além de serem pequenos, esses municípios possuem, via de regra, um contingente populacional na zona rural considerável. Os municípios em questão trazem consigo, portanto, as duas prerrogativas que, segundo os autores apresentados, configurariam a sua inviabilidade econômica: são pequenos e tipicamente rurais.

O tamanho e a natureza da população são indicadores importantes, pois afetam a capacidade de arrecadação do município. A Constituição Brasileira de 1988 “alocou aos municípios o direito de tributar sobre bens e serviços, cujo fato gerador decorre do ambiente urbano, o que privilegia os de maior porte demográfico” (SOUZA, 2005, p. 17). Em outros termos, sem condições de alargar sua arrecadação, os municípios ficam cada vez mais dependentes de transferências estaduais e federais, o que, do ponto de vista da autora, “mostra os constrangimentos financeiros desse grupo que abrigam municípios muito pobres, o que impede a o aumento das receitas próprias locais” (*ibidem*, p.17).

O processo emancipacionista na década de 1990 teve, portanto, impactos consideráveis, tanto em termos fiscais e tributários, quanto da qualidade de vida das populações envolvidas, visto que os novos municípios não apresentam, segundo Souza

---

<sup>2</sup> Os autores utilizam categorias de classificação dos municípios quanto o tamanho de suas populações: são considerados pequenos os municípios de até 20 mil habitantes, muito pequenos os de até 10 mil habitantes e micromunicípios os com população com menos de 5 mil habitantes (GOMES e MAC DOWEL, 2000, p.10).

(2005), condições financeiras, políticas e administrativas para garantir que os serviços e políticas que são de sua responsabilidade sejam cumpridos.



## CAPÍTULO 2 - DESENVOLVIMENTO LOCAL E MUNICIPAL

*...a primeira condição para livrar-se do subdesenvolvimento é escapar da obsessão de reproduzir o perfil daqueles que se auto-intitulam desenvolvidos; é assumir a própria identidade. A criatividade humana, hoje orientada somente para a inovação técnica a serviço da acumulação econômica e do poder militar, deveria ser dirigida para a busca da felicidade, esta entendida como sendo a realização das potencialidades e aspirações dos indivíduos e das comunidades vivendo solidariamente. Nesta perspectiva, o processo de desenvolvimento compreende não apenas a assimilação de novas técnicas e aumento da produtividade, mas também melhoria do bem-estar e crescente homogeneização social, aqui entendida como sendo a possibilidade de uma sociedade satisfazer de forma apropriada as suas necessidades de alimentação, vestuário, moradia educação, lazer e cultura, ou seja, aumentando a sua qualidade de vida e reduzindo suas desigualdades sociais. (FURTADO, 2000).*

A abordagem do desenvolvimento tem suscitado tanto no meio acadêmico quanto na sociedade como um todo, um intenso debate sobre os elementos que determinam e dão maior força e eficácia ao pensamento desenvolvimentista. A falta de um conceito único mostra que as questões ainda não foram totalmente resolvidas (o que não é de todo negativo), e há indícios de que o fenômeno suporta e até mesmo necessita de diferentes metodologias e níveis de análise.

### **2.1. Do crescimento econômico à expansão das liberdades: o longo caminho do desenvolvimento social**

Durante muito tempo, crescimento econômico e desenvolvimento compartilharam o mesmo sentido e significação. O progresso, materializado principalmente pelo aumento do Produto Interno Bruto e renda per capita de um país era a evidência e manifestação do que se entendia por desenvolvimento. O que estava na pauta de discussão, nessa perspectiva, era o sentido de riqueza e acumulação, já que, "O progresso – entendido como assimilação das

novas formas de vida, possibilitadas por um nível mais alto de acumulação – manifestou-se por toda parte, ainda que em graus diversos”. (FURTADO, 2000, p. 27).

É importante ressaltar que, a despeito da hegemonia do paradigma econômico acerca da discussão do desenvolvimento, o autor destaca que o aumento crescente do sistema de produção, tido como a sua principal e mais eficaz medida, não basta por si só e nem sempre se traduz em melhorias nas condições de vida da população, já que “é bem sabido que, mesmo nos países em que mais avançou o processo de acumulação, parte da população não alcança o nível de renda real necessária para satisfazer o que considera como sendo necessidades elementares” (ibidem, p. 23).

Isto posto, foi inevitável o questionamento das “visões restritas” de desenvolvimento, associado apenas ao processo de industrialização, avanço tecnológico, aumento de rendas, enfim, da primazia de disposições puramente econômicas. A fragilidade da teoria "economicista" no entendimento da natureza e as possíveis causas do atraso, foi evidenciada através da impossibilidade de superação do atraso e também do desenvolvimento somente através do crescimento econômico.

De forma objetiva, houve a criação, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, que propiciou um alargamento dos critérios de medida do desenvolvimento. Para acompanhar todos os processos de mudança verificados ao longo do tempo, e, especialmente após a segunda guerra mundial, o entendimento do desenvolvimento passa, então, a estar assentado em bases muito mais abrangentes. O IDH evidenciou de maneira definitiva que a redução conceitual a que as análises se submetiam, não mais dava conta de toda a problemática em torno do desenvolvimento, que passa a se configurar, segundo Furtado (2000, p. 41), como:

Um processo de transformação que engloba o conjunto de sua sociedade. Essa transformação está ligada à introdução de métodos produtivos mais eficazes e se manifesta na forma de aumento de fluxo de bens e serviços finais à disposição da coletividade.

Há que se destacar, nesse novo contexto, que o movimento seguido pelo desenvolvimento ocorreu em volta de dois eixos. A princípio, em termos teóricos, houve um deslocamento que favoreceu a interdisciplinaridade, intercalando apontamentos objetivos e de caráter estrutural, com questões muito mais subjetivas, relacionadas à ação dos indivíduos, às possibilidades de escolha e as liberdades substantivas que possam usufruir. Em termos

empíricos, o processo de desenvolvimento passa a ser abordado a partir da integração de considerações econômicas, sociais e políticas. Além de questões de mercado, pobreza, desigualdade e renda, devem ser sopesadas questões como forma de privação de liberdades, processos de oportunidade, cultura, democracia e, sobretudo, qualidade de vida, como salienta Furtado (2000, p.25):

A reflexão sobre o desenvolvimento, no período subsequente à segunda guerra mundial, teve como causa principal a tomada de consciência do atraso econômico em que vive a maioria da humanidade. Indicadores mais específicos, tais como mortalidade infantil, incidência de enfermidades contagiosas, grau de alfabetização e outros foram lembrados, o que contribuiu para amalgamar as idéias de desenvolvimento, bem-estar social, modernização, enfim, tudo que sugeria acesso às formas de vida criadas pela civilização industrial.

A partir de então, o pensamento em torno do desenvolvimento, com a adjetivação social como uma das formas mais avançadas e complexas do conceito, ganhou cada vez mais força. Nesse sentido, a obra de Amartya Sen, *Desenvolvimento como Liberdade* foi decisiva. Toda a eficácia do pensamento do desenvolvimento foi traduzida através de uma abordagem ampla, como resultado de um processo cumulativo de reflexões, como o "processo de expansão das liberdades que as pessoas desfrutam" (SEN, 2000, p.52), consideradas como o "fim primordial" e o "principal meio" para o desenvolvimento. O conceito de liberdade é dotado de relevância e significado diante a realização do desenvolvimento social, e Sen (2000) ressalta a importância da adoção da noção de desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades interligadas. Ressalta ele:

O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas (SEN, 2000, p. 19)

No nível prático, portanto, é possível afirmar que o alargamento do conceito se deu menos de forma quantitativa do que qualitativa. O acréscimo de dimensões sociais e éticas ao progresso material traduziu-se numa mudança significativa para se entender o desenvolvimento. Os olhares estão, agora, voltados mais para as formas de apropriação e a conseqüente tradução de seus resultados em benefícios, do que para as formas de acumulação,

ou seja, a criação e manutenção das condições em que os seres humanos podem viver suas vidas com dignidade e segurança, percebendo seu potencial ao máximo possível.

## **2.2. O papel das instituições para o desenvolvimento**

Grande parte das pessoas vive em municípios que não conseguem criar ou sustentar instituições fortes para promover o desenvolvimento. Esta assertiva sustenta a indagação que tem sido analisada por estudiosos da economia e da ciência política (PUTNAM, 1996; NORTH, 1994), acerca dos efeitos de determinados canais institucionais sobre o crescimento econômico, ou seja, ainda se busca desvendar quais são os impactos das mudanças institucionais sobre o desenvolvimento e qual é a natureza desta relação.

Primeiramente uma necessidade se impõe: a delimitação clara do que se entende por instituições. Somente a partir de então é possível esclarecer quais são as instituições relevantes para o desenvolvimento, como a mudança institucional ocorre, e finalmente, quais são as possibilidades de uma sociedade melhorar as suas instituições.

Para North (1994), as instituições podem ser consideradas como as restrições que incidem sobre o comportamento das pessoas, impostas pelas "regras do jogo" de determinada sociedade. As instituições incluem qualquer tipo de restrição que os seres humanos concebem na forma de interação humana. Percebe-se que se trata de uma definição bastante ampla na medida em que inclui, nomeadamente, as normas sociais e todo o sistema de crenças e valores. A este respeito, não faz sentido distinguir entre "instituições", por um lado e "cultura" do outro, como mecanismos causais fundamentalmente diferentes para explicar o crescimento e desenvolvimento. (NORTH, 1994).

As instituições informais - "intangíveis" - são construídas ao longo do tempo pela cultura de um dado contexto, e, por conta disso, manifesta-se de forma sedimentada, o que faz com que a mudança se processe gradativamente. Sua importância reside, justamente, na influência que exercem sobre as instituições formais - "tangíveis" -. Essas, por sua vez, não requerem necessariamente um longo espaço de tempo para sofrerem modificações.

Assim, para além das instituições formais, é preciso dar relevo ao papel dos valores e normas sociais, costumes e significados socialmente aprendidos e compartilhados, que podem, também, influenciar nas liberdades que as pessoas possam desfrutar. Desse modo, a

dimensão institucional relacionada às questões cognitivas e normativas deve ser considerada, no que diz respeito a arranjos informais que acomodam o comportamento dos indivíduos.

As discussões sobre as instituições, erigidas sob a égide do Neoinstitucionalismo, deslocam, desta forma, o foco de atenção para o comportamento, atores e processos. Isso, na verdade, faz com que as instituições sejam consideradas em suas dimensões formais e informais, na medida em que prescrevem papéis comportamentais. O “velho institucionalismo” interessava-se apenas pelos aspectos jurídicos e estruturas formais, desconsiderando as estruturas informais. Seja como for, um consenso parece ter surgido entre os economistas, assim como entre outros cientistas sociais: as instituições “importam”, para compreender as diferenças de desempenho econômico entre as várias sociedades ao longo do tempo e do espaço. (*ibidem*).

O quadro teórico-conceitual do neoinstitucionalismo abriga três perspectivas distintas – os institucionalismos histórico, sociológico e de escolha racional – orientando-se pela busca de respostas sobre as formas pelas quais as instituições afetam o comportamento dos indivíduos e são por ele afetadas. A ação, nesse sentido, é o ponto central por onde a influência é exercida, sendo o objetivo maior compreender, segundo Peter e Hall (1996) a inter-relação entre o comportamento dos atores e as instituições.

Num primeiro momento, com relação ao comportamento dos atores, é possível ressaltar, a maximização de ganhos, através de ações estratégicas; ou seja, indivíduos dotados de possibilidades, fazendo escolhas racionais por um lado, e por outro, a ação limitada pela visão de mundo, própria do indivíduo, dependendo menos do cálculo do que da interpretação das situações dadas; além do comportamento condicionado pelas propriedades de um dado contexto, herdadas do passado. Posteriormente, com relação ao que fazem as instituições, a argumentação é que estas oferecem aos atores uma certeza acerca do comportamento de outros atores e apresentam modelos morais que permitem a interpretação. (PETER E HALL, 1996).

Porém, algumas perspectivas incorporam um aspecto de “racionalidade limitada” dos agentes, formalizando a noção de que os agentes não podem conhecer os detalhes das intenções de outros agentes no jogo em que estão dentro, mas podem conter uma percepção comum sobre os padrões salientes das formas pela qual o jogo está sendo jogado. (NORTH, 1994). O comportamento dos indivíduos nas organizações não pode ser simplificado em um pequeno conjunto de motivações, como a teoria da escolha pública tenta fazer com suas suposições sobre os indivíduos racionais, na busca da maximização de benefícios. Em vez

disso, segundo o autor, o comportamento está profundamente enraizado em múltiplos contextos, incluindo a cultura, o quadro jurídico, e assim por diante. Esta vertente do institucionalismo defende que o comportamento deve ser explicado de forma situacional, de acordo com cada contexto. A cultura influencia o comportamento humano nas organizações, mas o inverso também é verdadeiro.

### **2.3. A história e a persistência cultural nos processos políticos**

Decisões políticas nascem a partir de ajustes de alta complexidade. De acordo com os institucionalistas históricos, o processo político está estruturado pelas instituições, estruturas, grupos de interesse, redes de política, contingências e de tempo. (PETER E HALL, 1996) Este processo é incremental, cumulativo, construído a partir de experiências anteriores. As decisões do passado, assim sendo, afetam a dinâmica de desenvolvimento político, criando oportunidades e limitações para estratégias políticas, para o desenho institucional e dos resultados políticos atuais. É por isso que a inércia institucional pode ocorrer, bloqueando perspectivas de mudança e inovações. (NORTH, 1994). Os institucionalistas históricos sustentam que as normas institucionais afetam sobremaneira a maneira com que as funções atribuídas às instituições são exercidas. Os atores políticos são movidos não apenas por interesse próprio, mas também e ainda mais pelas funções institucionais e valores herdados. As organizações coletivas formam interpretações dos atores sobre seus interesses e preferências, que podem mudar ou não em função do aprendizado político em um determinado contexto institucional e histórico, ou seja, da “dependência de trajetória”.

Segundo North (1994), a dependência de trajetória se configura como uma herança cultural da sociedade, fruto do processo de aprendizagem, em que há uma contínua condução de características e efeitos de sua influência mútua, de um período para o outro. Dessa forma, em conformidade com as idéias expostas pelo referido autor, as condições atuais e futuras estão ligadas a determinações do passado, e são, portanto, produtos do prosseguimento das instituições de uma sociedade, sendo a análise de seu ambiente institucional, a fonte mais segura de compreensão de seu processo histórico.

Nesta tradição, há uma ênfase sobre a inércia das instituições, como o autoreforço dos sistemas e sobre os obstáculos à mudança decorrentes de normas organizacionais destinadas a

perpetuar os padrões existentes. A persistência cultural pode se tornar cada vez mais dilatada, perpetuando regras, padrões e medidas que reforçam os valores centrais. A “rigidez institucional” centra-se na forma como as instituições desenvolvem normas e práticas, resistentes à reversão. A Dependência de trajetória reforça essas regras e práticas. (PIERSON, 2000)

Os adeptos da dependência de trajetória acreditam que os acontecimentos passados condicionam os acontecimentos subseqüentes, ainda que tenham ocorrido de forma não premeditada, já que os “indivíduos podem escolher suas instituições, mas não o fazem em circunstâncias que eles mesmos criaram, e suas escolhas por sua vez, influenciam as regras dentro das quais seus sucessores fazem suas escolhas.” (PUTNAM, 1996, p. 23).

Isto posto, é preciso buscar explicações históricas para as diferentes trajetórias de desenvolvimento, em diferentes épocas e regiões. Segundo Furtado (2000), ainda está em aberto a razão pela qual as sociedades apresentam, num determinado período de sua história, uma grande capacidade criadora, e a direção que segue essa criatividade. De acordo com as argumentações aqui defendidas, a explicação para essa questão deve ser buscada na apreciação das especificidades de cada sociedade, em determinado momento histórico. Apesar de possuir uma linha de regularidade, o desenvolvimento precisa ser tomado numa concepção particular, considerando suas distintas formas e, principalmente, a interação de uma série de fatores de natureza econômica, social, política e cultural, próprias de cada contexto.

As instituições representam, nesse sentido, um enriquecimento teórico aos processos de mudança, que podem explicar as trajetórias do desenvolvimento, através da compreensão dos contextos sociais, dentro dos quais os atores estão inseridos, produzindo resultados históricos. A trajetória do desenvolvimento não é, pois, pré-determinada, mas resultado de decisões do passado, que vão gradativamente indicando seu caminho. Segundo Furtado (2000, p.10), "O progresso não surge necessariamente como lógica da história, mas está inscrito no horizonte de possibilidades do homem e o sentido para alcançá-lo é perceptível pelo sentido comum".

Para além da concordância de que o futuro contém características do passado, surge a concepção de que as peculiaridades históricas e a implicação das alternativas atuais ficam arraigadas na estrutura do sistema, a ponto de determinarem seu desenvolvimento posterior. Nesses termos, é possível estabelecer um ponto de congruência com o pensamento de Celso Furtado, que defende que o sistema econômico mundial apoiou-se nas transformações das estruturas sociais e no processo de modernização dos estilos de vida ao longo do tempo.

*Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, (grifo do autor) como expressão de estruturas sociais, viriam a ser as resultantes da prevalência de um ou outro desses dois processos. Cabe, portanto, considerar o desenvolvimento e o subdesenvolvimento como situações históricas distintas, mas derivadas de um mesmo impulso inicial e tendendo a reforçar-se mutuamente. Quanto mais ampla fosse a divisão internacional do trabalho, mais profundas seriam as transformações sociais no centro do sistema e mais intensa a modernização das formas de vida em sua periferia. (FURTADO, 2000, p. 28)

A contribuição da Dependência de Trajetória é notadamente mais relevante para o caso de análise do subdesenvolvimento. A apreensão dos contornos da mudança institucional, bem como dos mecanismos que a estimulam, pode trazer à tona os processos que dotam cada contexto social de sua peculiaridade e das forças que propiciam modificações nos parâmetros de produção, acumulação e distribuição de bens, que vão determinar o nível e grau de desenvolvimento. Se for verdade que as relações se projetam no tempo como conseqüência dos fatos, e o futuro deriva da informação contida na estrutura e nas relações estabelecidas em experiências passadas, de fato, Furtado (2000) pressupõe uma variável estritamente histórica envolvida na questão do desenvolvimento. Para ele,

Para compreender as causas da persistência histórica do subdesenvolvimento, faz-se necessário observá-lo como parte que é de um todo em movimento, como expressão dinâmica do sistema econômico mundial engendrado pelo capitalismo industrial. (FURTADO, 2000, p.28)

Nesse caso, haveria uma conexão clara entre o desenvolvimento, as instituições e a forma como os atores escolhem estratégias, de modo que a escolha social, expressa por normas de condutas e leis, possa ser mantida ao longo do tempo. Vale salientar que a teoria de Amartya Sen é, a nosso ver, inteiramente compatível com esse argumento, na medida em que o autor defende que a "formação de valores e emergências e evolução da ética social são igualmente partes do processo de desenvolvimento, que demanda atenção junto com o funcionamento das instituições". (SEN, 2000, p. 336)

Num segundo plano, existe a idéia de que as discrepâncias e os desequilíbrios territoriais nem sempre são solucionados ao longo do tempo. Segundo Putnam (1996), as instituições são modeladas pela história e expressam os caminhos históricos e momentos decisivos em um dado contexto. Assim, se admitirmos que a história tem um peso significativo nos resultados sociais, isso se dá porque ela segue uma determinada trajetória.



Se existem discrepâncias entre as diversas sociedades, todo esforço para o entendimento da estrutura institucional, deve, portanto, ponderar toda a sua peculiaridade. Por consequência, as estratégias de desenvolvimento devem ser pensadas a partir das especificidades de cada contexto, o que inviabiliza a utilização de um modelo padrão e universal de desenvolvimento, que possa ser adotado em qualquer sociedade, em qualquer espaço de tempo.

#### **2.4. Desempenho Institucional e Desenvolvimento**

As discussões acerca do desenvolvimento estão centradas na busca pelas causas da diferença de desempenho entre países, em termos de crescimento econômico e desenvolvimento social. Alguns questionamentos ainda são pauta da agenda de discussão de economistas e de cientistas políticos: porque há países mais ricos que outros? Por que alguns países crescem enquanto outros estagnam? Qual é o caminho para o desenvolvimento e para a melhoria dos padrões e da qualidade de vida em sua sociedade? (ACEMOGUL e ROBINSON, 2008).

Embora Amartya Sen (2000) não tenha dotado essa dimensão de centralidade em sua abordagem, principalmente quando se trata de instituições no plano informal, a introdução de uma matriz institucional para o entendimento do desenvolvimento, pode ser percebida em sua obra, na medida em o autor defende que:

Os indivíduos vivem e atuam em mundo de instituições. Nossas oportunidades e perspectivas dependem crucialmente de que instituições existem e do modo como elas funcionam. Não só as instituições contribuem para as nossas liberdades, como também seus papéis podem ser avaliados à luz de suas contribuições para nossa liberdade. Ver o desenvolvimento como liberdade nos dá uma perspectiva na qual a avaliação institucional pode ocorrer sistematicamente. (SEN, 2000, p. 168)

A análise do desenvolvimento requer, portanto, uma compreensão integrada dos papéis de diferentes instituições e suas interações. Para esse autor, toda a variedade de instituições sociais – operações mercadológicas, administrativas, poder judiciário, mídia, etc. – contribui para o processo de desenvolvimento, principalmente através dos efeitos sobre o aumento e sustentação das liberdades individuais.

Por desenvolvimento institucional, entende-se um conjunto estruturado de ações coletivas e privadas, programas e instituições que definem os fundamentos do crescimento econômico e a conseqüente conversão do crescimento em melhoria da situação social. Essas iniciativas, de acordo com Cruz (2005) podem nortear, promover, facilitar e multiplicar as condições primeiras do crescimento, fazendo com que seja mais seguro, mais concreto, mais estável, mais equilibrado e bem mais disseminado.

Primeiramente, o crescimento econômico está relacionado com a quantidade de capital humano, físico e à tecnologia que empresas e trabalhadores em geral tem acesso. Logo, o nível de desenvolvimento de determinada sociedade tem a ver com a sua capacidade de aumentar e bem gerenciar seus recursos humanos e físicos e melhorar sua tecnologia. A tecnologia diz respeito, além das técnicas disponíveis, à organização de produção, o que implica dizer que algumas sociedades poderão utilizar seus recursos de forma mais eficiente que outras. (ACEMOGUL E ROBINSON, 2008).

Na política, a relevância de uma abordagem institucionalista está na necessidade de se estudar a influência da estrutura institucional sobre o comportamento político, para compreender melhor o desempenho de diferentes sociedades. No cerne da discussão está o questionamento sobre o motivo da existência das instituições, seu desenvolvimento – que se dá de maneira específica, e a sua eficácia. Além da influência de determinada estrutura institucional sobre o comportamento político e econômico, vale ressaltar a necessidade do entendimento do processo de mudança institucional.

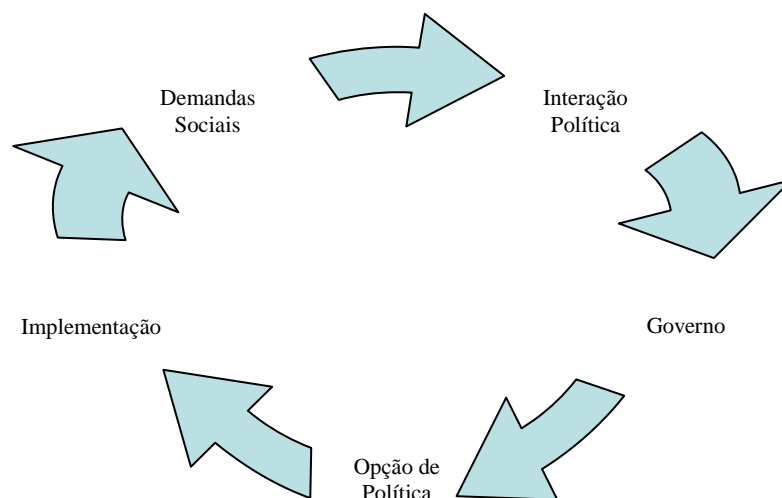
A dimensão política é composta por dois tipos de agentes: o governo e vários atores privados. Essa estrutura é assimétrica. Eles são diferentes; no entanto, os membros tem a opção de participar ou não. O governo pode fornecer bens públicos a agentes privados em troca da extração de custos na forma de impostos, etc. Mesmo nessa estrutura simples de jogo, uma variedade de equilíbrios diferentes pode surgir, dependendo da maneira pela qual as coligações entre o governo e especialmente os agentes privados, são formadas. Esse equilíbrio pode ser identificado como instituições do "Estado". No campo das trocas sociais temos os símbolos sociais (línguas, rituais, gestos, etc.) que afetam diretamente o comportamento dos atores, como estigma, rejeição, simpatia, negligência, e assim por diante. As instituições que se colocam neste tipo de domínio são identificáveis com os costumes sociais e normas, que são tomadas como regras para o “jogo”.

O ambiente institucional, portanto, é dotado de incentivos, que reduzem as incertezas oriundas das interações sociais, estabelecendo uma estabilidade à estrutura do cotidiano. As

instituições cumprem, assim sendo, o papel de guia para as relações entre os indivíduos. É nesse aspecto que a mudança tem a ver com o aprendizado coletivo e o processo de desenvolvimento precisa ser iniciado pelas instituições – formais e informais – já que a acumulação de riqueza e sua posterior distribuição não se apresentam como um processo espontâneo e natural. A dinâmica institucional parece envolver interações de fatores econômicos, organizacionais, políticos e sociais. Obter êxito nesse tipo de processo, significa, se acordo com Putnam (1996), capacitar os atores para resolver suas divergências da maneira mais eficiente possível, considerando suas diferentes preferências.

As instituições são mecanismos para alcançar propósitos, não apenas para alcançar acordo. Queremos que o governo faça coisas, não apenas decida coisas – educar crianças, pagar aposentados, coibir o crime, gerar empregos, conter a alta dos preços, incluir valores familiares e assim por diante. Não estamos todos de acordo sobre qual dessas coisas é mais urgente, nem sobre como elas devem ser feitas, nem mesmo sobre se todas valem a pena. Mas todos nós, exceto os anarquistas, concordamos que as instituições governamentais tem que agir pelo menos algumas vezes com relação a pelo menos algumas dessas questões. (PUTNAM, 1996, p. 24)

O desempenho institucional é importante porque afinal, a qualidade do governo interessa à vida das pessoas. O conceito de desempenho institucional baseia-se num modelo bem simples de governança: demandas sociais – interação política – governo – opção de política – implementação:



Deste modo, as instituições governamentais recebem subsídios do meio social e geram reações a esse meio. Por conseguinte adota-se uma política (que pode ser apenas simbólica). A menos que essa política seja “nada a fazer”, ela tem que ser implementada. Para ter um bom desempenho, uma instituição democrática tem que ser ao mesmo tempo sensível e eficaz: sensível às demandas de seu eleitorado e eficaz na utilização de recursos limitados para atender a essas demandas. (PUTNAM, 1996)

As instituições iniciais, segundo Przeworski (2005), "moldam a evolução das condições sob as quais ocorreria o desenvolvimento subsequente" (p. 64), persistindo, a organização da sociedade e das instituições. Por isso é que se sustenta que as instituições são a causa fundamental do crescimento econômico e do ritmo diferenciado de desenvolvimento apresentado pelos países.

O estudo do desenvolvimento, todavia, tem também como ponto de destaque a criatividade cultural e a mudança social, o que evidencia a criação de novas formas de produção e distribuição de bens e valores na sociedade. A visão de Celso Furtado, nesse sentido é bastante incisiva no que diz respeito às potencialidades humanas. A idéia de desenvolvimento de um dado contexto não é alheia à sua estrutura social, e a implementação de uma política de desenvolvimento é inconcebível sem uma preparação ideológica. Segundo ele,

Mudanças fundamentais na organização da produção e na estrutura social começam a produzir-se com frequência crescente, à medida que as estruturas tradicionais de dominação são desmanteladas (...) ou metamorfoseadas em elementos passivos. (FURTADO, 2000, p. 11)

Como estruturas internas, as instituições se constituem em ferramenta eficaz de mudanças formais e informais e seu impacto se traduz nos processos de aprendizado, que afetam a direção das inovações. Para Furtado (2000, p.10), "tudo se resume em dotar a sociedade de instituições que possibilitem ao indivíduo realizar plenamente suas potencialidades". Destacando a dimensão reguladora das instituições, o comportamento individual é a tradução do senso moral de obrigações sociais, e o que dá significado ao comportamento coletivo são os arranjos institucionais, que criam estabilidade por meio da indicação do que seja moralmente aceitável.

De acordo com Przeworski (2005), a qualidade das regras do jogo e do desenho dos mecanismos de escolha aumenta a probabilidade de que os resultados do curso escolhido seja o mais próximo possível dos objetivos desejados. Há, desta forma, a necessidade de antever as ações impremeditadas, mas previsíveis, para que as inovações e revisão do curso adotado pela sociedade produzam mudanças no ambiente social.

Esse quadro de mudanças é possível para Furtado, na medida em que defende que,

O homem, atuando individual ou coletivamente, é um indivíduo ativo: seu comportamento inclui um elemento de intencionalidade que pode ser determinante. Poder romper com o passado é exatamente sua especificidade. É porque o homem é um agente criador que o desenvolvimento significa a gênese de formas sociais efetivamente novas. (FURTADO, 2000, p.42)

O que se tem, portanto, é um ciclo onde a colaboração entre os atores sociais, partilhando os mesmos valores e normas, construídas socialmente e que dão sustentabilidade ao processo de desenvolvimento, moldam o ambiente em que a mudança é possível. O conjunto de escolhas e a tomada de decisão, por sua vez, favorecem o processo de aprendizagem, estruturado nas instituições, sendo mantido através do tempo.

Llorens argumenta que as capacidades dos atores envolvidos podem ser traduzidas na sua competência para mobilizar, inovar, pensar estrategicamente, para, através da cooperação, negociação e organização, fazer com que os resultados sejam alcançados. Também aqui as instituições cumprem um papel relevante, já que, segundo o autor, "... essas aptidões ou capacidades também podem ser contempladas nas instituições existentes" (LLORENS, 2001, p.156).

Pensando no desenvolvimento enquanto empreendimento social, os ganhos ou perdas estão estritamente ligados aos fatores "intangíveis", que fazem com que as sociedades, dotadas de diferentes graus e quantidade de recursos, atinjam resultados distintos. Na verdade, a capacidade criativa do homem se manifesta no exercício amplo da liberdade de escolha entre vários caminhos. Para Przeworski (2005), os agentes sociais devem mesmo ser tomados como criativos e capazes de imaginar diferentes cenários futuros e tomar decisões sobre tais expectativas. Disso depende o rumo da trajetória e do desenvolvimento de cada contexto social.

## 2.5 Desenvolvimento local e municipal

Qual é o papel dos governos locais na promoção do desenvolvimento? Quais são as implicações potenciais para a população dos municípios em que os problemas na prestação de bens públicos são historicamente mais proeminentes?

Qualquer projeto de desenvolvimento deve se estabelecer de forma a evidenciar a organização interna da sociedade, adquirindo um caráter endógeno, que estimule a construção de respostas específicas para questões particulares, maximizando-se as potencialidades locais (LLORENS, 2001). Nesse plano, o autor aponta para a necessidade da identificação local dos problemas, a fim de alcançar objetivos locais e que sejam protagonizados por atores locais. Assim, o desenvolvimento local pode ser definido como o processo de acumulação de capacidades, intentando melhorias coletivas e continuadas para a comunidade. Segundo ele:

Afasta-se, assim, a visão corrente de desenvolvimento como resultado de uma seqüência única de transição para a industrialização, para a urbanização e para a grande empresa, destacando a diversidade de situações e estratégias de desenvolvimentos possíveis em cada território, segundo suas características específicas, recursos e potencialidades. Nessa perspectiva, o território passa a ser um ator decisivo de desenvolvimento, ao constituir o referencial principal do processo e o âmbito definido de interação e decisão para os diferentes atores sociais (LLORENS, 2001, p.137).

A constatação de Llorens, não obstante, também diz respeito ao papel das instituições e da história para o desenvolvimento. A mobilização entre os atores e instituições locais - dotadas de valores constituídos historicamente - é fundamental no apoio às ações empreendidas. Há um descolamento de interesse nos resultados habituais, ou seja, meramente quantitativos, em direção aos aspectos "extra-econômicos", de natureza cultural, social, etc. Para Llorens (2001), são esses os fatores que propiciam, ou pelo menos, facilitam o desenvolvimento.

No Brasil, a discussão sobre o desenvolvimento local ganhou mais visibilidade a partir do movimento municipalista, se assentando sobre alguns aspectos que se apresentam na realidade de forma articulada. A escala macroeconômica, que define as regras de política e economia que vigoram em um país, é imprescindível para o estudo do desenvolvimento e, sua influência pode ser percebida, portanto, em nível local também. Porém, há a possibilidade de

que o desenvolvimento possa acontecer na escala subnacional, ainda que as condições nacionais e internacionais não sejam propícias. A análise da influência das políticas nacionais nos resultados sociais locais pode apresentar aspectos que demonstrem que os problemas e as potencialidades municipais podem ser também, em certo grau, independentes de fatores externos. (FAURÉ A HASENCLEVER, 2007). Nesse ponto, segundo as autoras, há três dimensões imprescindíveis na concepção de desenvolvimento local.

A endogeneidade, que se expressa na existência de potencialidades de recursos no âmbito local, que podem ser de natureza “material e imaterial”, podendo ser aumentados e empreendidos. As iniciativas tomadas pelos atores dentro de um território, as interações que se estabelecem entre eles, fazendo com que as relações sejam mais produtivas dentro de um determinado espaço, precisam ser consideradas, para que a comunidade local possa fazer parte, de forma efetiva, da negociação por melhores condições de vida. Se no nível local verifica-se eficiência nas ações, há uma vantagem destas sobre as demais instâncias de poder. A credibilidade do poder público é ressaltada pela população e todos os atores locais

A comunidade local, deste modo, pode se constituir como lugar privilegiado para a negociação de melhorias das condições de vida da população, que passa a reconhecer a credibilidade do poder público, que, neste nível torna-se mais legítimo pela incapacidade do governo central de assumir todas as responsabilidades. O nível local, portanto, é a escala mais relevante para se pensar e construir novas estruturas sociopolíticas. Em outras palavras, o município pode ser a oportunidade de construção de estruturas que permitam a solidariedade mais eficaz entre as pessoas e façam frente às demandas econômicas, culturais, morais, de segurança pública, etc. A descentralização é, portanto, um estado mais perto, mais atento, mais sensível às demandas das pessoas. (FLEURY, 2006). Por último, existem as ações que possibilitam o desencadeamento de uma dinâmica de crescimento.

Em resumo,

Desenvolvimento local é encontro entre potencialidades localizadas e iniciativas de propósito, proativas dos atores tanto públicos quanto privados: valorização dos recursos locais, o aumento da especialização e da diversificação produtivas, a promoção e a atração de novos negócios, cooperação entre as empresas, organização de redes entre os agentes públicos e privados, renovação e expansão das infra-estruturas tanto em termos físicos (malha viária, abastecimento de água, eletricidade, redes de telefone, de internet), quanto em termos de serviços (instituições, agências de apoio técnico, de capacitação, etc.). (FAURÉ A HASENCLEVER, 2007, p. 21 e 22).

Em termos analíticos, a escala local apresenta-se como recorte adequado para observação das transformações socioeconômicas que impulsionam o desenvolvimento. Neste sentido, o desenvolvimento local expressa uma possibilidade recorrente de um novo referencial sobre a temática. As experiências municipais, por exemplo, devem ser analisadas não somente pelo seu impacto local, mas, considerando a possibilidade de articulação e aproximação das escalas macro e micro, devem ser vistas como portadoras de novas ponderações e questionamentos sobre sistemas clássicos de produção e crescimento econômico.

Isso leva a conceber o desenvolvimento como um processo que envolve a mobilização de todas as forças e a criação de verdadeiras alianças locais para a realização de todos os tipos de mudanças necessárias para melhorar as condições de vida das populações. Esta visão atribui aos atores e instituições locais a responsabilidade da gestão do desenvolvimento. Para ser sustentável, o desenvolvimento deve colocar a população local em movimento para que sua capacidade de iniciativa seja ampliada. Isso é indispensável para o aperfeiçoamento das estruturas organizacionais locais. Com a capacitação da população e aumento de sua margem de iniciativa, as disposições institucionais adequadas para apoiar o desenvolvimento são encontradas.

Isso ajuda a olhar de forma positiva o desenvolvimento local e seu papel em qualquer dinâmica de desenvolvimento nacional e regional. Ao concentrar a atenção sobre o funcionamento da economia real e as ambições de desenvolvimento expressa pelas populações locais, a descentralização permite vincular o desenvolvimento e a democracia. Enquanto estratégia de planejamento e de ação, o desenvolvimento local também surge numa conjuntura em que se exauram as visões de desenvolvimento associadas a progresso material.

O problema da ênfase no desenvolvimento econômico para análise do desempenho dos municípios é que, assim, haveria uma determinação das estruturas econômicas globais e pela hierarquia internacional, nos resultados dos processos sociais. O argumento central é que, a partir da diversidade existente entre os municípios, em termos de estrutura política, econômica e cultural, podemos perceber a diferenciação em termos de mobilização de recursos, o que, de certa maneira, não depende exclusivamente da dinâmica mundial do capital. (FAURÉ A HASENCLEVER, 2007, p. 17).

A noção de desenvolvimento local associa diversas dimensões além da econômica: espaciais, sociais, culturais, políticas e institucionais. Isso justifica que, ainda que os fatores que



determinam a economia sejam os mesmos no país, as situações municipais, em termos de resultados e desempenho, podem apresentar divergência. A explicação para as diferenças nos panoramas de desenvolvimento municipal deve se buscar, por consequência, também nos fatores sociais, territoriais e econômicos. Essas variáveis, tratadas em conjunto, podem elucidar as “condições de organização e funcionamento e a evolução mais ou menos bem sucedida dos municípios.” (ibidem, p. 18).

Os organismos locais, públicos e privados, governamentais e não governamentais, precisam desenvolver a capacidade de promover programas de desenvolvimento local que atendam os membros das comunidades envolvidas, que sejam percebidos por eles e ofereçam os benefícios traduzidos em oportunidades de emprego, melhoria na renda e na qualidade de vida em geral. O crescimento é resultado desse processo, crescimento que estimula o investimento público e privado. São essas relações que promovem as mudanças nos processos produtivos e comerciais, que apóiam e reforçam a capacidade empresarial local, que oportunizam a geração de trabalhos produtivos em pequenas e médias empresas e consequentemente, atraem investimentos para a melhoria da capacidade produtiva da comunidade. No que respeita às possibilidades de desenvolvimento local, o que está em jogo é a melhoria dos serviços públicos locais, descentralizados, que fornecem à comunidade em termos de saúde, educação, infra-estrutura, serviços financeiros, a segurança e a igualdade de oportunidades. O desenvolvimento local, sobretudo, pode ser verificado com a garantia de que os cidadãos tenham acesso aos serviços básicos e a igualdade de oportunidade e que possam viver com dignidade e segurança.

Em suma, governos locais oferecem perspectivas de desenvolvimento de uma magnitude várias vezes maior do que a promessa de desenvolvimento esperado em escala global. O interesse da abordagem do desenvolvimento através de governos locais reside no fato de que nós tocamos desta forma o desenvolvimento do caráter concreto. Este é vivido como tal apenas se todos podem ter uma percepção a partir da experiência prática em que vivem, isto é, a nível local. (FAURÉ A HASENCLEVER, 2007).

### **CAPÍTULO 3 - MUDANÇA SOCIAL NO NORTE DE MINAS GERAIS: ANÁLISE DA DINÂMICA MUNICIPAL**

*Vivemos em uma era de mudanças sociais impressionantes, marcadas por transformações radicalmente diferentes daquelas de períodos anteriores...*

*... o que as pessoas pensam sobre a mudança social é fundamental para que elas passem à ação e, por conseguinte, influencia decisivamente o próprio curso e as perspectivas da mudança. Nesse sentido, enriquecer o conhecimento teórico sobre a mudança é sem dúvida uma tarefa de relevância prática para a produção de mudança. (STOMPKA, 1998)*

Para traçar um panorama da situação dos municípios da mesorregião Norte de Minas, faz-se necessário desenvolver o patamar analítico sobre o qual a mudança social pode ser verificada. Pelo fato de se apresentar de forma universal e abrangente, o conceito de processo social comporta significações e consolidações muito abreviadas na sua aplicação às sociedades. Por isso, a atenção será voltada para o desenvolvimento social, que segundo Stompka, é uma forma específica de processo social, que descreve o desdobramento de alguma potencialidade inerente ao sistema. Assim, é necessário se ater à idéia de sistema, percebido enquanto um conjunto complexo, formado por uma multiplicidade de elementos associados a partir de certas inter-relações e apartados do ambiente por um limite (STOMPKA, 1998). Nesse contexto, os organismos são casos de sistemas, assim como as moléculas, os edifícios, os planetas, e os municípios.

Entende-se como mudança social aquela advinda do interior do sistema social ou daquilo que o abrange, correspondendo dessa forma, à distinção entre os múltiplos estados sucessivos de um mesmo sistema. Ao se tratar de mudança, há de se ponderar acerca de algo que se materializa após um determinado tempo, uma vez que se remete à diferença entre aquilo que permite uma observação prévia num momento anterior a um determinado instante e o que se pode observar depois.

O conceito fundamental de mudança social na perspectiva de Piotr Stompka (1998) abrange três idéias que assim podem ser designadas: 1) diferença, 2) em instantes diversos, 3)

entre estados de um mesmo sistema. A partir dessas idéias, de acordo com o que é observado em processo de mudança – quais aspectos, dimensões e fragmentos do sistema estão envolvidos – diversos caracteres de mudança podem ser assinalados. Essa diversidade é resultante da complexidade do estado global de um sistema que não se apresenta de forma simplificada e unidimensional, mas que surge como resultado combinado, anexo do estado de seus componentes. (STOMPKA, 1998)

Nessa relação, os elementos que constituem o sistema remetem ao número e à variedade de instituições, indivíduos e de suas ações, bem como às inter-relações entre os elementos, sejam elas vínculos sociais, fidelidades, dependências, ou ainda, outros que denotem quaisquer funções dos elementos no sistema, como em sua totalidade. Segundo Stompka (1998), todas essas inter-relações desempenham um papel de vital importância na sociedade, pois, é unicamente por meio de intrincadas interações que surgem todas as peculiaridades globais do sistema: equilíbrio ou desequilíbrio, consenso ou dissenso, cooperação ou conflito, paz ou guerra, prosperidade ou crise, etc.

A partir de uma análise primária dos seus componentes, o modelo sistêmico indica diferentes mudanças em diversos âmbitos. No que tange à composição, as mutações referem-se à migração de um grupo para outro, assim como o aumento da população e a mudança na natureza de sua composição, como, por exemplo, se mais urbana ou mais rural, se mais ou menos industrial, como também o crescimento populacional de determinado território. Com relação à mudança na estrutura, pode-se citar o aparecimento ou desaparecimento de desigualdades, a cristalização do poder, a emergência de arranjos produtivos mais eficazes, aumento da dinâmica econômica, o estabelecimento de relações cooperativas ou competitivas, entre outros.

Stompka (1998) adverte que algumas vezes as mudanças do sistema são exclusivamente parciais, não refletindo sobre outros aspectos. Em sua totalidade, o sistema continua o mesmo, mesmo com as mudanças sociais. As mudanças ocasionadas em um dado sistema não raramente se acumulam e acabam por alcançar o seu interior, convertendo-se assim em mudanças do sistema. Tal fato está intrinsecamente relacionado à extensão, a intensidade e o momento das mudanças parciais e fragmentárias, que modificam a identidade de todo o sistema, gerando não puramente uma nova situação quantitativa, mas qualitativa.

Comumente, segundo Stompka (1998), tem havido a tendência, na análise da mudança social de um destaque da mudança estrutural, e o motivo disso refere-se talvez ao fato de que seja a maior freqüência com que ela leva a mudança da, em vez de na sociedade. A estrutura

social se configura como um tipo de esqueleto sobre o qual a sociedade e suas operações estão edificadas, de forma que, conseqüentemente, se o esqueleto muda, todo o resto propende a seguir o mesmo curso.

A noção de sistema pode ser aplicada em diversos níveis de complexidade social: macro, meso e micro. Assim sendo, a mudança social pode ser compreendida no nível macro dos sistemas nacionais e estaduais, no nível meso dos municípios ou no nível micro das comunidades, instituições e atores sociais. Desta forma, é de vital importância que se avalie em que medida e de que forma essas mudanças que ocorrem nesses vários níveis se inter-relacionam. A questão central a ser apreendida, nesta direção é quais são os macroefeitos dos microeventos, o que implica, por exemplo, em compreender como as variações na conduta de atores políticos e sociais determinam a eficiência das instituições, ou como a organização e cooperação entre os indivíduos podem alterar o ritmo e os caminhos do desenvolvimento em determinado município. Da mesma forma, é de igual importância investigar acerca dos microefeitos dos macroeventos, hipoteticamente, por exemplo, como uma modificação nas atribuições municipais e na conseqüente condução de assuntos de interesse público, podem incidir na qualidade de vida da população.

De acordo com Stompka (1998), as mudanças sociais são medidas por protagonistas individuais. Logo, as teorias de mudança estrutural precisam desvendar o modo como as macrovariáveis afetam os ensejos e as opções individuais, e, mutuamente, como essas escolhas afetam as macrovariáveis. Certamente, as mudanças raramente surgem isoladas, e justamente por estarem comumente atreladas a outras mudanças, a sociologia formulou conceitos mais complexos para lidar com as formas peculiares dessas uniões.

Desta maneira, a fim de melhor compreender as questões associadas às relações compreendidas pelas junções das diversas mudanças (institucionais, políticas, econômicas, etc.), torna-se fundamental uma elucidação a respeito do conceito de processo. Processo, na perspectiva Stompkaniana, apresenta-se como uma sequência de mudanças inter-relacionadas. Assim, qualquer tipo de movimento, modificação, transformação ou qualquer alteração de lugar ou variação nos aspectos quantitativos ou qualitativos exprime a pluralidade das mudanças em referência ao mesmo sistema, assim como as relações causais recíprocas, na medida em que uma mudança é prerrogativa causal ou pelo menos parcial, e não meramente um fator antecedente de outra mudança.

No que tange aos resultados finais dos processos sociais, o que se percebe, segundo o autor, é que a diversidade se mostra como característica predominante. Desse modo, alguns

processos acabam por derivar manifestação inteiramente inovadora de condições sociais, estados sociais, estruturas sociais, demonstrando-se criativos ao produzirem novidades fundamentais, como a mobilização de recursos, o estabelecimento de novos grupos, associações e organizações. Obviamente, há de se considerar a diferença existente entre esses processos e os demais de simples transmutação, que determinam implicações menos radicais, sem inovações essenciais. Existem ainda aqueles que não produzem categoricamente nenhuma inovação, ao passo que outros unicamente alteram, reparam ou redesenham conjunturas sociais existentes.

Os processos podem ainda ser reconhecidos, previstos e pretendidos, haja vista que são manifestos, como a descentralização política, pensada para aumentar a eficiência administrativa e melhor atendimento das demandas sociais. Concomitantemente, podem ser não-reconhecidos, não previstos e não-pendidos, por serem latentes, de forma que a transformação e o seu efeito surgem como surpreendentes, podendo ser bem-vindos ou não, a exemplo dos municípios que apresentam deficiência em termos de provisão de bens públicos à população. Nesse sentido, envereda-se por um território incerto, a partir do qual as pessoas podem reconhecer o processo, precipitar o seu curso e intencionar destinos privativos.

Todavia, podem também estar completamente equivocadas caso os resultados alcançados se afastem ou ainda se oponham àqueles pretendidos. Stompka bem designa tal processo ao cognominá-lo de bumerangue, por lançar-se a um destino certo, alcançando, entretanto, rumos incertos, como por exemplo, uma excessiva oneração de estados e união, na medida em que os municípios, principais responsáveis pela provisão da maioria dos bens públicos, não conseguem gerar receita própria, permanecendo dependente das transferências nacionais e estaduais.

### **3.1. Instituições e mudança social**

Em se tratando de mudança institucional, deve-se considerar que instituições ineficientes podem sobreviver por muito tempo. Isso se deve ao fato de os grupos com interesses em mudanças institucionais não conseguirem se organizar e resolver seu problema de ação coletiva (PUTNAM, 1996). No entanto, problemas de ação coletiva não são necessariamente a única razão para a persistência de instituições ineficientes. Assim sendo, quais são as possibilidades de mudança e como é que a mudança ocorre?

Primeiramente é preciso reconhecer que a capacidade de organização dos grupos sociais depende em parte das instituições existentes. O impacto das instituições na capacidade para resolver seus problemas dos diversos grupos na sociedade faz com que a mudança institucional seja objeto de conflitos políticos e sociais. No estudo da mudança social, é imprescindível a compreensão das interações entre as diferentes instituições, reconhecendo assim, a sua capacidade para mudar, se a mudança se dá lenta ou rapidamente, e, principalmente, se a mudança é contínua ou não. A mudança é estimulada por forças sociais que se favorecem e dificultada por outras forças sociais que perderiam com isso. O que determina a dinâmica de mudança em uma sociedade é o equilíbrio de poder entre esses dois grupos. Porém, a relação entre as forças da mudança e do conservadorismo também depende das instituições existentes.

Os interesses dos grupos oprimidos sempre desempenham um papel importante na mudança institucional. No entanto, a capacidade de organização dos grupos oprimidos muitas vezes depende de visões de mundo particulares. Assim, a cultura ocupa lugar de destaque para explicar a mudança institucional. Diferentes sociedades tem culturas diferentes, porque compartilham diferentes experiências. Os valores, preferências e crenças das pessoas influenciam a configuração do desempenho e do equilíbrio das instituições. As diferenças culturais significam formas diferenciadas de coordenação dos equilíbrios porque geram diferentes conjuntos de crenças sobre como os indivíduos se comportam e as estratégias que utilizam. (ACEMOGLU e ROBINSON, 2008).

O ambiente institucional pode ser promotor ou inibidor de desenvolvimento. Para explicar o desenvolvimento desigual dos municípios, é preciso considerar, primeiro, as diferenças nas condições iniciais, ou seja, o contexto de sua criação. Condições iniciais favoráveis levam ao crescimento da população, que leva a uma maior produção, que produz mais empregos, e assim por diante. Outra questão que também merece atenção é a percepção das pessoas sobre a mudança social, fundamental para que elas passem à ação, e, por conseguinte, influenciem decisivamente o próprio curso e perspectivas de mudança, já que a mudança social é mediada por protagonistas individuais. (STOMPKA, 1998)

### **3.2. Primeira forma de apreensão da mudança social nos municípios: análise dos indicadores socioeconômicos**

A abordagem dos processos de emancipação permite pensar o papel do município dentro da federação. Mas, afinal, os municípios são comparáveis? E se são, sob quais aspectos?

A recomposição da região norte - mineira certamente acarretou em mudanças significativas, tanto no plano institucional, como do ponto de vista da qualidade de vida da população. Apesar da complexidade que envolve os municípios, todos foram criados num mesmo contexto, sob as mesmas bases. Sendo assim, não é difícil encontrar, entre eles, dimensões que sejam passíveis de comparação, seja por similitude, seja por alteração.

No que tange à qualidade de vida da população, a adoção de indicadores sociais tem sido amplamente verificada. São estatísticas correspondentes a certas dimensões de determinado contexto que retratam sua condição social. Para que possam representar uma dada realidade, precisam ser tomados em relação uns aos outros, como dados de um mesmo contínuo de características, que interligadas, podem representar a realidade social.

Portanto, a utilização de indicadores revela-se como importante ferramenta de apreensão da realidade social, principalmente na medida em se constitui basicamente enquanto sínteses, indispensáveis quando se trata de um universo com um número elevado de unidades de análises, como é o caso dos 89 municípios do Norte de Minas.

#### **3.2.1. Indicadores de desenvolvimento e capacidade fiscal dos municípios**

O IMRS - Índice Mineiro de Responsabilidade Social foi desenvolvido<sup>3</sup> para todo o conjunto de municípios de Minas Gerais, com a finalidade de avaliar a sua condição no que diz respeito ao nível de responsabilidade das esferas municipal, estadual e federal, abarcando as dimensões educação, renda, segurança pública, saúde, gestão, meio ambiente, cultura, lazer e habitação.

---

<sup>3</sup> A Fundação João Pinheiro, em parceria com o Governo do estado de Minas Gerais, é responsável pela criação do índice.

No que respeita a capacidade fiscal dos municípios, os indicadores permitem o conhecimento das condições de financiamento, com receitas geradas e transferências recebidas e a provisão de bens públicos. Neste sentido, um importante indicador é PIB *per capita*, desenvolvido com a finalidade de demonstrar o total de recursos de que dispõe o município para prover as obrigações que lhes são pertinentes. O indicador representa, ainda, as disparidades verificadas nesse acesso e as diversas aptidões dos municípios em garantir sua oferta. Em síntese, trata-se do montante de que a administração conta para gastar com cada habitante. (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2005).

O índice de desenvolvimento econômico e tributário - IDTE, por sua vez, pode ser considerado como uma estimativa da competência fiscal, compreendendo sua capacidade de financiar, com receitas geradas e recebidas na forma de transferências, a oferta de bens públicos e semi-públicos para sua população. Trata-se de um indicador construído com base nos principais elementos da receita corrente de impostos e de transferências dos municípios. Se o IDTE for menor ou igual a 1 ( $IDTE < 1$ ), o município pode ser classificado como apresentando baixo desempenho econômico e tributário, já que sua receita predominante deriva das transferências do FPM (não determinadas pela sua base econômica). Se o IDTE for maior que 1 ( $IDTE > 1$ ), o município pode ser classificado como apresentando melhor desempenho econômico e tributário, cujo grau aumenta diretamente com a elevação do IDTE espelhando seu nível de desenvolvimento. Neste caso, quanto mais alto o IDTE, maior a capacidade do município de financiar seus gastos com recursos próprios, derivados de sua vida econômica, e menor sua dependência de transferências de recursos de outras jurisdições para garantir a oferta de serviços públicos essenciais para sua população. (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2005).

Mesmo diante da diversidade de indicadores de desenvolvimento municipal existentes, ainda persiste uma série de empecilhos que barram uma apreensão mais completa acerca das realidades municipais, haja vista que agentes complicadores como, por exemplo, a alta complexidade de cálculo, a baixa periodicidade e dificuldades na aquisição dos dados de entrada, acabam por obstruir um acompanhamento satisfatório do desenvolvimento municipal.

O Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) apresenta-se enquanto perspectiva mais completa de utilização de índices, haja vista seu objetivo de mensurar e assistir o desenvolvimento humano, econômico e social dos municípios, a fim de subsidiar ações públicas e acompanhar os impactos sobre o seu desenvolvimento. Nessa perspectiva, esse índice surgiu da necessidade de se avaliar regularmente as potencialidades de crescimento



sócio-econômico de uma região, levando-se em consideração as possíveis realidades díspares de sua menor divisão federativa: o município.

O IDM resulta de uma extensa pesquisa do corpo técnico do Sistema FIRJAN, associada às contribuições de especialistas externos e de diversos órgãos de gestão pública. Este indicador possibilita o preenchimento de vácuos acerca de informações essenciais sobre os municípios, uma vez que apresenta uma série anual, assim como um cálculo simplificado e fundamentado em dados oficiais. Soma-se se a essas características uma importante peculiaridade de sua metodologia, que possibilita concomitantemente uma comparação quantitativa, tanto serial quanto temporal, dos municípios analisados, permitindo, até mesmo, a agregação por estados. Assim sendo, como o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal - IFDM alterna entre zero e um, sendo que a nota mais alta refere-se à melhor situação de desenvolvimento, tem-se subsídios para estabelecer a comparação entre municípios ao longo do tempo, podendo explicitar com precisão se uma evolução relativa decorreu-se de fatores particulares de um determinado município ou à piora dos demais. (SISTEMA FIRJAN, 2000)

No que tange às questões metodológicas, o IDM abarca, a partir de uma igualdade de avaliação, os três principais campos de desenvolvimento humano, sendo eles: Emprego e Renda, Educação e Saúde. Os resultados, que são apreendidos por áreas de desenvolvimento ou do índice final, apresentam uma leitura bastante simplificada, variando entre 0 e 1, sendo: quanto mais próximo de 1, maior o nível de desenvolvimento da localidade. Os critérios de análise estabelecem quatro categorias: baixo (de 0 a 0,4), regular (0,4001 a 0,6), moderado (de 0,6001 a 0,8) e alto (0,8001 a 1) desenvolvimento municipal.

Os fundamentos dos dados do IDM são estatísticas oficiais disponíveis publicamente, comumente derivadas de registros administrativos obrigatórios. Estes grandes bancos de dados tem as peculiares de apresentar periodicidade anual, recorte municipal e abrangência nacional, ademais, possuem baixo custo de coleta e fácil acesso ao público em geral. Em concordância com o recorte municipal, na opção pelas variáveis foram privilegiados os elementos básicos imprescindíveis ao desenvolvimento local. Torna-se importante ressaltar que a perspectiva municipalizada oferecida pelo indicador de desenvolvimento destacou as áreas de responsabilidade e intervenção das prefeituras, notadamente nas áreas de educação e saúde. Apesar disso, cabe salientar que os resultados não estabelecem diretamente uma relação de dependência para como estas áreas, mas sim de ações contíguas e conscientes das três esferas de governo, assim como do empresariado e da sociedade civil organizada. Além

disso, não obstante o recorte municipal, a partir da ponderação pelo número de habitantes, foi possível acrescentar os resultados por estados, inclusive gerar o resultado nacional. (SISTEMA FIRJAN, 2000).

Desta forma, compreendemos que o IDM se configura como o melhor instrumento para uma análise do desenvolvimento municipal, atendendo em todos os aspectos às demandas deste trabalho, ao passo que se mostra como um indicador anual e municipalizado, aplicado à realidade brasileira. Como forma de ratificar sua completude, cabe estabelecer algumas vantagens do referido indicador em relação àquele que se apresenta como o mais utilizado e de maior respaldo – o IDH- M. Enquanto o IDM apresenta dados anuais, o que proporciona uma maior riqueza de informações, o IDH- M tem cunho censitário, o que o impede de se atear a importantes mutações que venham a ocorrer nesse intervalo de dez anos, de forma que aquele ao apresentar uma menor periodicidade ultrapassa os meros limites relativos ao intento de mensurar, transformando-se assim numa importante ferramenta de gestão pública.

Ao mesmo tempo, O IFDM permite tanto a comparação relativa, quanto a absoluta entre municípios ao longo do tempo, visto que sua metodologia possibilita especificar se um desenvolvimento relativo deveu-se a fatores específicos do município em questão ou à piora dos demais. O IDH-M, por sua vez, não admite a comparação ao longo do tempo, na medida em que as notas de corte são determinadas pela amostra do ano em questão. Pode-se considerar ainda que o IDM foi desenvolvido especificamente para avaliar o desenvolvimento dos municípios, com variáveis que reproduzem com maior clareza a realidade municipal brasileira. Já o IDH-M, enquanto uma adequação do IDH desenvolvido para avaliar os mais diferentes países, mostra-se mais limitado para analisar a realidade municipal do ponto de vista metodológico.

Nesse sentido, o IDM traz uma visão mais atualizada, com melhor utilização do conjunto de indicadores brasileiros em sua composição, constituindo-se como um instrumento vasto e exequível, suprimindo uma necessidade concreta de acompanhamento socioeconômico sintético das cidades brasileiras.

### 3.3. Análise comparada dos indicadores municipais

Tendo em vista a complexidade dos municípios em questão, a análise será feita através dos indicadores dos municípios recém-emancipados e dos municípios antigo como variável de controle. Será levada em conta a articulação dinâmica das unidades de análise, consideradas como recorte do processo em questão. Vale ressaltar que não foi adotado nenhum procedimento amostral para a construção do objeto de estudo. Trata-se, portanto, de todo o conjunto de municípios que compõem a mesorregião norte, estabelecendo-se os resultados médios dos indicadores e sua distribuição por frequência.

No intuito de realizar um estudo relacional entre as variáveis, ou seja, procurar a determinação do tipo de relação existente entre elas: se dependência ou independência, foi utilizada a distribuição amostral do Qui-quadrado. Através do teste de significância é possível rejeitar ou afirmar a hipótese de dependência e associação entre as variáveis. O Teste t de Student, prova de contraste entre duas médias para compará-las, também foi utilizado com a intenção de se estabelecer se as diferenças observadas entre os dois grupos são fruto do acaso, ou se existe diferença significativa entre elas. Nos dois casos, Qui-quadrado e Teste t, a significância adotada para todos os testes foi de 5%. (BISQUERRA, et al, 2004).

O argumento apresentado para essa opção metodológica encontra eco na proposição de Bartolini. Para esse autor:

En cierto modo similar a la concepción del pasado como campo para la identificación de casos comparables, es la estrategia de examinar sistemáticamente todos los casos de um determinado tipo (...). en este caso el objetivo no el de ilustrar o “probar” un argumento o una teoría general, sino más bien de proponer generalizaciones explicativas considerando todos (o um numero suficiente de ellos) los acontecimientos y entidades parecidos, al menos desde un punto de vista. En este caso, la búsqueda en el pasado está mivida fundamentalmente por la necesidad de disponer de más casos comparables. (BARTOLINI, 1994, p. 119)

Para os propósitos deste trabalho e conforme já argumentando, a autonomia municipal será tomada em sua forma mais absoluta, ou seja, o efeito de gestão e decisão acerca dos interesses do município. O poder local, por sua vez, deve ser entendido como o poder dos pequenos municípios, na medida em que se encontram em condições de coordenação de uma gama de serviços e pela sua maior proximidade com a população. Nestes termos, a

descentralização, para além de seu caráter formal, deve também denotar a valorização do Município, sendo importante ferramenta para o desenvolvimento.

Quando se parte da ideia de que o local e o municipal devem ser sempre percebidos enquanto subsistemas do global, com o qual mantém correspondência, concebendo desta forma as dificuldades e potencialidades municipais como relacionadas aos fatores externos ao âmbito local (JARA, 1998), é necessário traçar um panorama geral da região. A tabela 1 representa o crescimento médio do PIB *per capita* do Norte de Minas, a partir da série temporal 2003-2006. O que se percebe é que houve um crescimento que variou de R\$ 2.427,86 em 2002 para R\$ 3.821,52 em 2006. Neste último ano a média verificada foi R\$ 3.821,52, apresentando uma amplitude interna grande, variando de R\$1.874,23 (São João das Missões, município recém-emancipado) a R\$ 13.764,75 (Montes Claros, município antigo e único na região de porte médio). A dispersão consideravelmente heterogênea da receita de que o município dispõe para gastar com cada habitante, pode ser verificada com a análise do desvio padrão.

**TABELA 1**

PIBPC da região Norte de Minas por anos

	<b>PIBPC 2002</b>	<b>PIBPC 2003</b>	<b>PIBPC 2004</b>	<b>PIBPC 2005</b>	<b>PIBPC 2006</b>
Média	2.427,86	2.861,23	3.121,86	3.500,76	3.821,52
Desvio padrão	1.191,62	1.491,47	1.845,59	1.844,99	1.978,44
Mínimo	838,94	1.411,30	1.571,35	1.755,59	1.874,23
Máximo	8.463,94	10.540,25	13.579,71	13.563,98	13.764,75
P	0,045	0,016	0,013	0,007	0,012

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios /2009 - Adaptado para este trabalho

O comportamento da variável IDM na região também foi alterado de forma significativa: de 0,434 em 2000, passou para 0,528 em 2006. No conjunto de todos os municípios, no último ano, o intervalo do IDM vai de 0,295 a 0,761. Porém, ao contrário do PIBPC, o Índice de Desenvolvimento Municipal encontra-se distribuído de forma mais

homogênea na região, conforme demonstra a tabela 2. Uma questão que merece ser ressaltada é o fato de o menor IDM (São João do Pacuí, município recém-emancipado – 0,295), ser também, o menor do Brasil.

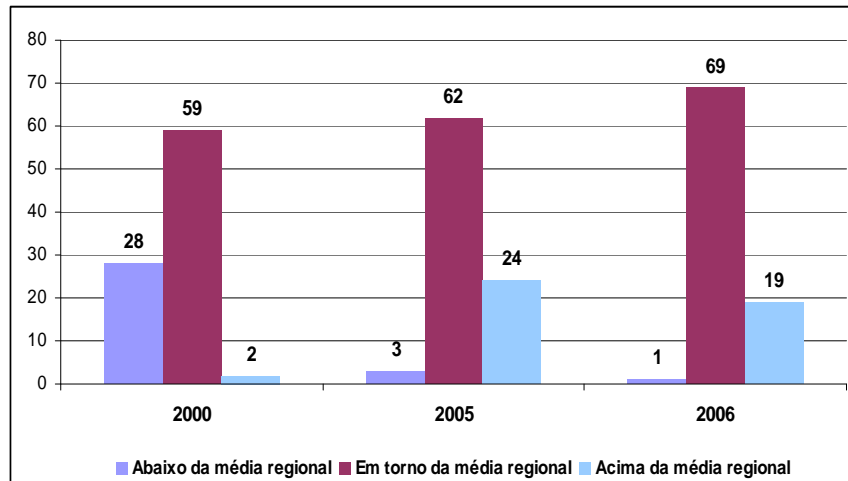
**TABELA 2**  
IDM da região Norte de Minas por anos

	<b>IDM 2000</b>	<b>IDM 2005</b>	<b>IDM 2006</b>
Média	0,434	0,518	0,528
Desvio padrão	0,068	0,063	0,062
Mínimo	0,295	0,3674	0,366
Máximo	0,645	0,767	0,761
p	0,004	0,000	0,000

Fonte: Sistema FIRJAN /2009 – Adaptado para este estudo

Considerando a média regional, os municípios foram agrupados em três faixas, a saber: os que se encontram abaixo (IDM até 0,419), os que estão em torno da média (IDM entre 0,420 e 0,539) e os apresentam média superior (IDM acima de 0,539).

O Gráfico 1 mostra a distribuição dos municípios nestas faixas, por ano, o que permite verificar a dinâmica de crescimento do índice em torno da média regional. A faixa central, que representa uma conformidade da situação municipal com a regional, houve crescimento, ainda que moderado. Em todos os anos, o número de municípios concentrados nessa faixa é maior em relação aos demais grupos. Analisando os IDMs menores, houve uma melhora considerável; em 2006, dos 89 municípios, apenas um (São João do Pacuí) está abaixo da média regional.



**GRÁFICO 1** – IDM da região Norte de Minas por anos

Fonte: Sistema FIRJAN/2009 – Adaptado para este trabalho

Apresentar as informações sobre a região, numa perspectiva geral, possibilita o entendimento de que o desenvolvimento local é um elemento de múltiplas escalas. Isso justifica a adoção do pressuposto de que, ainda que os elementos que determinam as atividades políticas e econômicas sejam mais ou menos os mesmos na região, algumas localidades, em se tratando de desempenho de resultados, podem ser sensivelmente diferentes. A questão, assim sendo, é buscar compreender quais são os elementos sociais e institucionais, conexos às variáveis espaciais, técnicas e econômicas que explicam a qualidade de organização, funcionamento e coordenação e o desempenho mais ou menos bem sucedido dos municípios. (FAURÉ e HASENCLEVER, 2006). De forma simplificada, o município constitui-se enquanto dimensão fundamental de administração e autonomia, porém, sem deixar ser estar articulado com os macro espaços.

Em termos de fatores que podem influenciar o desempenho municipal, uma variável a ser considerada é o tamanho da população. Mas, que influência as questões demográficas do município podem ter na qualidade de vida da população? É possível estabelecer alguma relação entre o tamanho da população e o desempenho dos municípios, na garantia do seu bem-estar? E como pode ser medido o bem-estar de uma população?

Relacionando o tamanho do município com o IDM, lembrando que a maioria dos recém-emancipados possui população abaixo de 10 mil habitantes, é possível verificar que se trata de uma variável importante, principalmente no que respeita à capacidade de arrecadação municipal. Os dados da tabela 1 mostram que os municípios norte - mineiros com menos de 5.000 habitantes apresentam o menor valor médio do Índice, que apresenta crescimento,

conforme o aumento da população. Dos municípios com até 50 mil habitantes, 76,5% encontra-se acima da média regional, enquanto nos municípios de até 5 mil habitantes, 81,3% encontra abaixo da média.

**TABELA 3**

IDM dos municípios por faixas segundo tamanho da população

População dos municípios - 2007	IDM dos municípios*		
	Até 0,539	Acima de 0,539	Total
Até 5 mil	81,3	18,8	100,0
Até 10 mil	85,0	15,0	100,0
Até 20 mil	63,6	36,4	100,0
Até 50 mil	23,5	76,5	100,0
Até 100 mil	20,0	80,0	100,0

$\chi^2$ : 26,609<sup>a</sup> - p: 0,000

\* Para fins de análise estatística, foram considerados apenas dois cortes de IDM, pois na faixa inferior (até 0,419 – média inferior à média regional) só há um município.

Fonte: Sistema FIRJAN /2009 e IBGE / 2009 – Adaptados para este trabalho

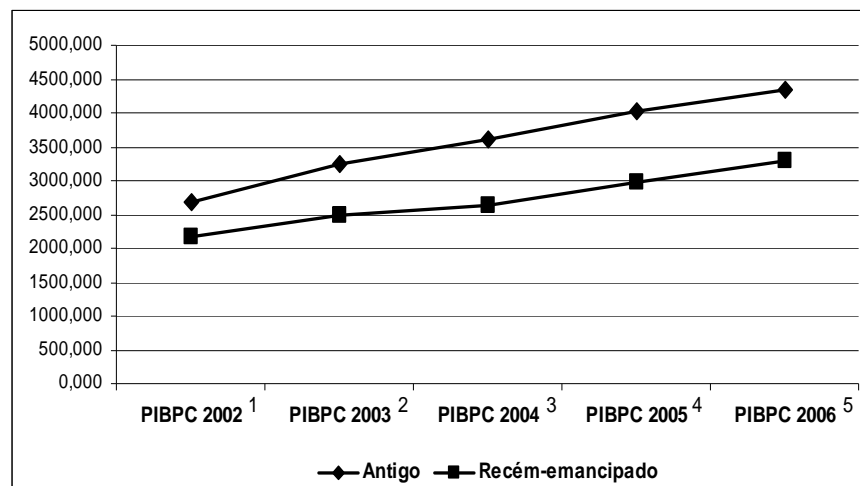
A baixa capacidade na promoção de incentivos ao desenvolvimento de atividades econômicas em seus territórios, segundo Gomes e Mac Dowel (2000), é outro importante indicador das conseqüências da criação de um município inviável, tanto para a população local, que é diretamente afetada, quanto para os Estados e a União.

Tal fato demonstra a influência que o município pode ter na vida população, haja vista que “... a essência do desenvolvimento local está na descentralização do poder, ou seja, na autonomia local para tomadas de decisões”. (VARGAS, 1998, p.121). Segundo o autor, administrações locais que priorizam o desenvolvimento de suas próprias comunidades alcançam, frequentemente, resultados mais significativos que as ações empreendidas em âmbito nacional, no que se refere ao empreendimento do desenvolvimento local. Assim,

(...) as cidades que compreenderem que se tornaram o centro de gravidade das atividades econômicas, culturais, políticas e sociais e, ao mesmo tempo,

um lugar privilegiado de identificação e que chegam a adotar, tanto no plano político como no administrativo, as estruturas e os modelos à altura de suas novas responsabilidades, contribuirão de maneira tangível e significativa para o bem-estar de seus munícipes (FACHIN e CHANTAL, 1998, p.15).

Cabe, então, tentar perceber se os municípios recém-emancipados apresentam discrepância ou se seguem a mesma tendência de crescimento dos indicadores em relação aos municípios antigos. Comparando o desempenho do PIBPC e do IDTE, é possível verificar, através dos gráficos 2 e 3, que, embora apresentando a mesma tendência de crescimento, há uma distancia considerável entre as médias dos municípios antigos e os novos, evidenciada pelo teste de médias.

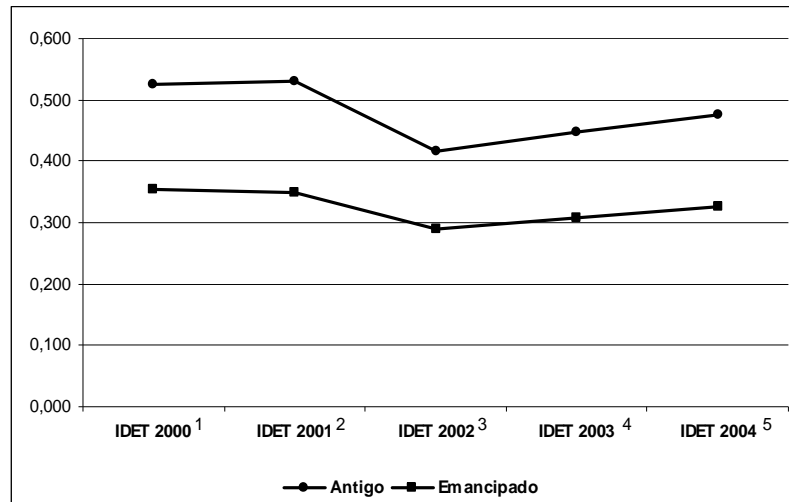


Valores de p: <sup>1</sup> - 0,045; <sup>2</sup> - 0,016; <sup>3</sup> - 0,013; <sup>4</sup> - 0,007; <sup>5</sup> - 0,012

**GRÁFICO 2** – PIBPC por anos segundo condição dos municípios

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios/2009 – Adaptado para este trabalho





Valores de p: <sup>1</sup> - 0,037; <sup>2</sup> - 0,030; <sup>3</sup> - 0,048; <sup>4</sup> - 0,038; <sup>5</sup> - 0,028

**GRÁFICO 3 – IDET por anos segundo condição dos municípios**

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios/2009 – Adaptado para este trabalho

Através dos resultados referentes ao IMRS e ao IDTE, fica clara a existência de assimetrias econômicas e sociais na região, considerando a situação dos municípios antigos e recém-emancipados. Principalmente com relação ao Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico, indicador que evidencia toda a problemática que envolve a viabilidade de criação de novos municípios através da estimativa da capacidade tributária e que influencia a sua capacidade de execução de exigências constitucionais, evidencia-se a dificuldade encontrada pelos novos municípios no que concerne à gestão fiscal.

Os dados da tabela 5 mostram que os municípios antigos apresentam, durante todo o período analisado, médias superiores às médias dos novos municípios.

**TABELA 5**  
IDET por ano segundo situação do município

Ano de referência	IDET Médio		Desvio Padrão	
	Antigo	Emancipado	Antigo	Emancipado
2000	0,523	0,353	0,508	0,155
2001	0,529	0,350	0,528	0,130
2002	0,417	0,290	0,411	0,103
2003	0,447	0,307	0,431	0,100
2004	0,476	0,325	0,434	0,106

Fonte: Índice Mineiro de Responsabilidade Social / 2009 – Adaptado para este trabalho

O que se discute neste sentido é a capacidade do município de arcar com suas despesas com recursos gerados por ele mesmo, da sua base econômica, e não exclusivamente através da transferência de recursos dos outros níveis de governo. É deste modo que a autonomia, no seu sentido mais estrito, se efetiva. É assim que são determinadas as orientações das demandas sociais e as formas e níveis em que são atendidas. Segundo Llorens,

A descentralização de competências nas administrações locais costuma estimular novas iniciativas por parte dos atores territoriais sobre como melhor utilizar o potencial de recursos de desenvolvimento local. (...) Desta forma, o “território” constitui parte substancial do processo de desenvolvimento de um país, sendo as administrações locais e regionais atores importantes desse território e protagonistas ativos na definição de linhas substantivas da política econômica, a qual deixa de ser, desse modo, monopólio da administração central. (LLOREN, 2001, p. 86-87).

Assim, considerando a situação dos novos municípios no que se refere à sua incapacidade de geração de recursos, a questão da inovação na gestão ganha relevância. Inovar, no sentido de fazer coisas novas, conseguir realizar combinações de recursos de forma

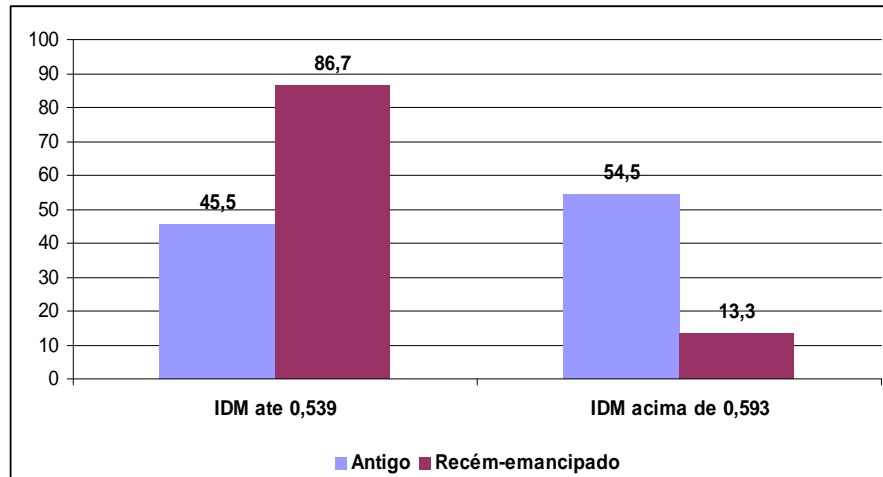
nova, ou fazer as coisas de certa maneira, relacionando-se com estruturas e formas organizacionais não convencionais, formas de organização do trabalho, estruturas organizacionais e programas de mudança, uma vez que “... o abandono de práticas tradicionais precisa ser estimulado em favor de uma postura inovadora. Não é com soluções estruturais tradicionais que se introduzem mudanças, mas com comportamentos novos” (FACHIN e CHANTAL, 1998, p. 164)

Em relação à emancipação, é preciso ressaltar que se trata de verificar, antes de qualquer coisa, os resultados de um processo de transição e adaptação, tido, para os propósitos deste trabalho, como um processo social, com um encadeamento de mudanças inter-relacionadas, traduzidas por “(...) qualquer tipo de movimento, modificação, alteração (...); ou modificação de seus aspectos quantitativos ou qualitativos”. (STOMPKA, 1998, p. 31).

Segundo Stompka (1998), alguns processos resultam na emergência completamente nova de condições sociais, estados sociais, estruturas sociais, etc., se mostrando verdadeiramente criativos e produzindo inovações fundamentais. Outros não produzem nenhuma inovação, outros ainda redundam simplesmente na modificação, reforma ou redesenho das situações sociais existentes.

Quando falamos de mudança, temos em mente algo que se concretiza passado algum tempo; isto é, estamos lidando com a diferença entre o que pode ser observado antes de determinado instante, e o que vemos depois. A fim de se poder estabelecer diferenças, a unidade sob análise deve preservar um mínimo de identidade – apesar das mudanças ocorridas no tempo. (STRASSER E RANDAL, 1964, p. 16, Apud STOMPKA, 1998, p. 27)

O modelo para operacionalização da mudança social é apresentado através da análise da evolução do IFDM (Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal), dos anos 2000 a 2005, comparando o resultado médio entre os municípios recém-criados e os antigos. Considerar distintos períodos constitui, segundo Bartolini (1994), uma forma de controlar os efeitos de outras variáveis no indicador analisado, além de fornecerem explicações, tanto locais, quanto de alcance mais geral.



$\chi^2$ : 16,910b; p: 0,000

**GRÁFICO 4** – IDM por faixas segundo condição dos municípios

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios/2009 – Adaptado para este trabalho

Através dos dados do gráfico 4 é possível observar que, mais uma vez os antigos municípios estão em situação privilegiada em relação aos novos. O agrupamento dos IDMs inferiores à média regional é composto em sua grande maioria pelos recém-emancipados. Destes, apenas 13% apresentam média similar ao Norte de Minas como um todo.

A técnica de avaliação comparada de indicadores apresenta, porém, uma série de problemas, e é preciso estar atento a isso. Segundo Balsa (2000), o maior deles é o “alinhamento” dos indicadores, sem que sejam providos de qualquer sentido em relação às suas conjunturas de referência. De acordo com ele:

Por um lado, os indicadores estatísticos aparecem desencarnados em relação à substância, à natureza dos investimentos e à orientação dos movimentos sociais sobre os quais eles se assentam. Por outro lado, a necessidade de comparar, conduz, para além da simplificação, a uma estandardização das observações. Esta estandardização poderia ser só um mal menor, não fosse a circunstância de ela fechar a realidade nos cânones de construção que ela valoriza, (...) e acabarem por se impor como o “saber oficial e muitas vezes o saber, sem mais, sobre as situações, fixando-lhes as dimensões e condicionando, assim, o seu conhecimento”. (BALSA, 2000, p.15)

Além disso, a mudança, para ser apreendida, precisa ser abordada a partir de critérios que assumem uma forma mais qualitativa de investigação, ressaltando, além dos resultados

quantitativos, a forma e os efeitos do processo, o reconhecimento do processo pela população, as forças que o condicionam, além do nível de realidade em que se dá o processo e sua amplitude. (STOMPKA, 1998). Assim, conforme o autor:

Quando, além das modificações quantitativas ocorre uma mudança qualitativa básica, não falamos mais de reprodução, mas de transformação. Pode-se considerar que essas mudanças tocam o núcleo da realidade social, visto que suas repercussões geralmente são sentidas em todos os aspectos da vida social, transformando sua qualidade global. (STOMPKA, 1998, p.48)

De todo modo, a comparação dos indicadores permite traçar um quadro geral sobre a situação dos municípios. Pelo exposto, é possível pensar que existem outros caminhos para a discussão sobre a emancipação política, autonomia e poder local. Porém, a comparação sistemática dos índices é um indicativo do caminho que estão tomando, ou deveriam tomar os novos entes municipais.

## **CAPÍTULO 4 – JAÍBA E SÃO JOÃO DO PACUÍ: CASOS OPOSTOS DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL**

A partir das análises dos indicadores dos municípios emancipados na década de 1990 no norte de Minas Gerais, conclui-se que dentro do conjunto dos 45 municípios criados nesse período, podem-se estabelecer agrupamentos distintos, considerando o tamanho da população, situação fiscal e nível de desenvolvimento dos índices em questão. O agrupamento proposto, que teve como corte a média de crescimento de toda a mesorregião norte, sopesando os antigos e recém-criados municípios, apresenta, pois, três possibilidades. No primeiro grupo, temos os municípios que apresentaram crescimento médio inferior ao da média da região, os que estão em torno da média e ainda, os que apresentaram crescimento superior ao da região.

Esta análise indica uma direção importante para a apreensão mais completa da realidade municipal na região. Se os municípios variam em grau de crescimento e desenvolvimento e se a quantidade de descentralização e autonomia varia de dimensões dentro dos casos individuais, os diferentes desempenhos devem ser analisados com mais profundidade. Novamente, as questões norteadoras do estudo entram em voga: o que faz com que um município cresça e outro não? Além disso, qual é o impacto das emancipações nos resultados sociais, tais como melhoria de qualidade de vida, participação e responsabilidade?

A análise sistemática dos indicadores de desenvolvimento é um trabalho complexo, que envolve conceitos e dimensões igualmente complexos e exige muita cautela. É crescente a disponibilidade dos índices, contudo, ainda há certa “confusão conceitual” que pode vir a nublar a compreensão sobre a realidade e a maneira adequada de utilizá-los. Em decorrência disso, uma ampla gama de hipóteses pode surgir e uma infinidade de definições pode ser aplicada. (BALSA, 2000). A necessidade de dotar os conceitos utilizados de uma maior concretude é o que justifica uma abordagem empírica que utilize categorias que visem organizar de forma significativa as observações. Obviamente, tal abordagem não pode funcionar para todos os conceitos, principalmente aqueles que desafiam categorias e indicadores mensuráveis, como por exemplo, desenvolvimento e autonomia, e muito menos podemos afirmar que se aplicam a toda extensão da realidade municipal no norte de Minas Gerais.

O modelo de análise proposto procura, destarte, captar o impacto das emancipações através da observação direta dos municípios e da percepção dos atores sociais envolvidos. De

acordo com os propósitos deste trabalho, quais sejam identificar os fatores de mudança no contexto pós-emancipação, o interesse maior se direciona para os municípios que se desenvolveram mais e para os que se desenvolveram menos. Nesse panorama, dois municípios chamam a atenção. Através da estratégia de tratamento dos “casos contrastantes<sup>4</sup>”, temos, num primeiro momento o município de Jaíba, que, dentre os que apresentam ritmo de crescimento superior à média regional, é o único recém-emancipado, e, posteriormente, o município de São João do Pacuí, que além que apresentar desempenho inferior dos indicadores, é considerado pela FIRJAN (2006), como o município de menor Índice de Desenvolvimento Municipal do país.

O objetivo é “abrir os caminhos” para a comparação, a partir de variáveis de duas naturezas: 1) demografia, economia, estrutura urbana; e 2) variáveis específicas. Estas são diretamente relacionadas ao problema de pesquisa e se direcionam a avaliação do processo de criação dos municípios, ao levantamento dos principais problemas e entraves ao desenvolvimento, a partir da percepção da população. Isso se deu através de entrevistas realizadas com informantes-chave: prefeitos, gestores, comerciantes antigos, líderes comunitários e de associações e população em geral.

A indagação que se instaura é: por que, de acordo com o desenho de análise adotado, Jaíba pode ser considerado uma forma bem sucedida na sua transição? Explicar estes fenômenos por meio de diferenças nas instituições nos dois municípios levanta a questão de como as diferentes instituições tem evoluído em diferentes municípios. A busca pela compreensão de questões que dizem respeito às mudanças sociais, políticas, econômicas e culturais passa pela apreensão dos “mecanismos sociais em ação”, a partir dos fenômenos normais, que, ainda que extremos ou excepcionais, podem se constituir em importante via de análise de diversos aspectos da sociedade. Pode ser que nenhum município possa representar todos os outros. No entanto, o estudo dos dois municípios pode ser um meio adequado de reunir informações mais detalhadas, que podem lançar luz sobre a grande variedade de municípios relativamente análogos. (POUPART, et al, 2008).

---

<sup>4</sup> Não se trata de visar uma representatividade numérica na amostra em relação ao universo de análise, mas ter um exemplo de cada grupo. Se o objeto de estudo se refere as experiências de desenvolvimento, tenta-se produzir o contraste de maneira semelhante, mas tento em conta o fato de que todos os informantes tiveram, por outro lado, experiências comuns.

## 4.1. O município de Jaíba

*... Quem vai a Olinda com uma lente de aumento e procura com atenção pode encontrar em algum lugar um ponto não maior que a cabeça de um alfinete, que um pouco ampliado mostra em seu interior telhados, antenas (...), faixas através das ruas, quiosques nas praças... Aquele ponto não permanece imóvel: depois de um ano já está grande como um limão; depois como um cogumelo; depois como um prato de sopa. E eis que se torna uma cidade de tamanho natural, contida na primeira cidade: uma nova cidade que abre espaço em meio à primeira e impele-a para fora. Sem dúvida, Olinda não é única cidade a crescer em círculos concêntricos como os troncos das árvores que a cada ano aumentam em circunferência. Mas, nas outras cidades, permanece no centro o velho cinturão de muralhas estreitas (...) enquanto novos bairros se inflam ao seu redor como um cinto que se desprende. Não em Olinda: as velhas muralhas se dilatam levando consigo os bairros antigos, ampliados, mantendo as proporções sobre um horizonte mais longo nos confins da cidade; eles circundam os bairros um pouco mais velhos, também maiores em perímetro, mas afinados, para ceder lugar aos mais recentes que fazem pressão de dentro para fora; e assim por diante até o coração da cidade: uma Olinda inteiramente nova que em suas dimensões reduzidas conserva os traços e o fluxo de linfa da primeira Olinda e de todas as Olindas que despontaram uma de dentro da outra; e no meio desse cercado já despontam – mas é difícil distingui-las – as Olindas vindouras e aquelas que crescerão posteriormente. (Ítalo Calvino – Cidades Invisíveis)*

### 4.1.1. Caracterização do município de Jaíba

Jaíba, situado na região Norte, se desenvolveu às margens do Rio Verde Grande, e seu nome tem a gênese morfológica no tupi guarani “jayba”, que significa águas sujas, rio ruim ou rio bravo, remetendo à água salobra do rio acumulada em lugares planos, da região onde surgiu. Os habitantes iniciais eram em sua grande maioria japoneses e nordestinos, engajados num plano de reforma agrária, que teve início em 1949, a partir da implantação de colônias na região empreendida pelo governo federal, a fim de viabilizar um projeto de irrigação de dimensões ainda não vistas no país.

Nesse intuito, uma área foi desmatada para a acomodação das famílias advindas de diversas regiões do Brasil, sendo posteriormente erguidas de forma improvisada várias casas de madeira. Não tardou muito para que uma vila já começasse a se delinear à beira da estrada.



O objetivo, nesse contexto, era fixar as famílias temporariamente até que estas recebessem um pedaço de terra do governo e lançassem mão da agricultura como sobrevivência<sup>5</sup>.

Durante um longo período a região competiu aos municípios de Monte Azul e Manga. Posteriormente, na medida em que o Projeto Jaíba foi se desenvolvendo, a vila foi assumindo os contornos de uma cidade, ao passo que outros núcleos de colonização foram surgindo. No dia 20 de Janeiro de 1992, a Lei Estadual nº 10.784 concedeu a emancipação do município, sendo que, a partir da margem direita do Rio Verde até a Vila de Otinolândia, desconectou-se uma parte de Monte Azul e da margem esquerda até a Vila Jaibênia, a área deixou de concernir a Manga. E assim constituiu-se o município de Jaíba, tendo sua população acrescida em ritmo acelerado a cada dia e tendo como o alicerce de seu desenvolvimento as potencialidades do agronegócio.

#### **4.1.2. O Projeto Jaíba**

A implantação do Projeto Jaíba teve início na década de 50, com as primeiras iniciativas governamentais de ocupação planejada da área. Estudos realizados pelo *Bureau of Reclamation*, dos Estados Unidos, identificaram uma grande porção de terras com potencial para a agricultura irrigada, localizada na região denominada Mata da Jaíba, entre os rios São Francisco e Verde Grande. No projeto original foram previstas quatro etapas de implantação.

Foi o governo de Minas Gerais, através da Fundação Rural Mineira de Colonização e Desenvolvimento Agrário (RURALMINAS), que determinou a reformulação e a ampliação do antigo Núcleo de Colonização do Rio Verde Grande e a implantação de um projeto piloto de irrigação, numa área inicial de 5.680 hectares, envolvendo o logradouro Mocambinho.

Na década de 1970, dada a grande importância do Projeto para todo o Norte de Minas, o governo federal, através da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), incorpora-se ao empreendimento e contrata um empréstimo especial junto ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), para a execução das obras de infra-estrutura coletiva de irrigação<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Histórico do Município, disponibilizado pela Prefeitura Municipal de Jaíba.

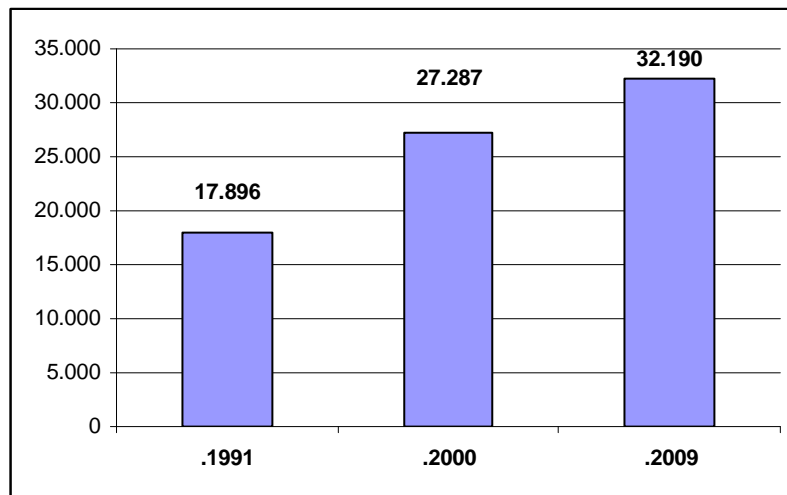
<sup>6</sup> Disponível em [www.projetojaiba.com.br](http://www.projetojaiba.com.br). Acesso em 09 de dezembro de 2009.

O final da década de 1980 foi marcado pelo início de operação do Projeto, com o assentamento das primeiras famílias de irrigantes. A partir da década de 1990, são agregados mais recursos financeiros internacionais ao Projeto, com a contratação, pelo Estado de Minas Gerais, de um novo financiamento junto ao *Japan Bank for International Cooperation* (JBIC).

Esse período também é marcado pela incorporação da iniciativa privada ao Projeto, através da criação do Distrito de Irrigação de Jaíba, entidade privada, sem fins lucrativos, gerida pelos irrigantes e que tem por finalidade administrar toda infra-estrutura construída, bem como pelos municípios de Jaíba e Matias Cardoso, que se tornam responsáveis em atender aos reclamos da área social. A integração destas forças torna o Projeto Jaíba um empreendimento no qual atuam, de maneira sincronizada e complementar, os três poderes executivos da esfera pública, com a ativa participação da iniciativa privada.

Hoje, quando se chega a Jaíba tem-se a impressão de estar numa pequena cidade grande. O que mais impressiona a primeira vista é o trânsito intenso de automóveis e motocicletas. Já no início do perímetro urbano uma construção chama a atenção: um grande hotel sendo construído. Quem espera encontrar um município tipicamente rural nas suas formas, comércios e moradias, se engana. Obviamente, é possível perceber alguns traços de um típico ex-distrito norte-mineiro, com casas antigas e mal construídas e pessoas sentadas à porta observando o movimento do lado direito da avenida principal, que abriga grandes supermercados, agências bancárias, concessionárias, enfim, toda a rede de comércio e serviços de que uma população necessita no que se refere à vida urbana. A avenida principal do município é predominantemente comercial.

Com relação à população jaibense, percebe-se que mesmo antes da emancipação o município já atraía grande número de pessoas, vindas especialmente, das cidades da região. O crescimento populacional, portanto, é marcado pela considerável imigração não só de agricultores, mas também de empresários, comerciantes e trabalhadores em geral. Ainda distrito, portanto, Jaíba já contava com uma população maior do que os demais municípios da região nas mesmas condições. Essa tendência também pode ser verificada no contexto pós-emancipação. Conforme demonstrado no gráfico, de 1991 a 2009 a população da Jaíba cresceu uma média de mais de 90%.



**GRÁFICO 5** – Dinâmica populacional de Jaíba entre 1991 e 2009  
Fonte: IBGE.

#### 4.2. O município de São João do Pacuí

*Não saberia dizer nada a respeito de Aglaura além das coisas que os próprios habitantes da cidade sempre repetem: uma série de virtudes proverbiais, os defeitos igualmente proverbiais, algumas extravagâncias, algumas inflexíveis observâncias as regras. Antigos observadores – e não existe razão para crer que sejam inverídicos – atribuíram a Aglaura um constante sortimento de qualidades, comparando-a, claro, às de outras cidades da época. Pode ser que nem a Aglaura que se descreve nem a Aglaura que se vê tenham mudado muito desde então (...) Desde modo, nada que se diz a respeito de Aglaura é verdadeiro, contudo permite captar uma imagem sólida e compacta de cidade, enquanto os juízos esparsos de quem vive ali alcançaram menor consistência. O resultado é o seguinte: a cidade que dizem possuir grande parte do que é necessário para existir, enquanto cidade que existe em seu lugar, existe menos. Portanto, se quisesse descrever Aglaura limitando-me ao que vi e experimentei pessoalmente, deveria dizer que é uma cidade apagada, (...) colocada ali quase que por acaso. Mas nem isso seria verdadeiro: em certas horas, em certas ruas, surge a suspeita de que ali há algo de inconfundível, de raro, talvez até de magnífico; sente-se o desejo de descobrir o que é... (Ítalo Calvino – Cidades Invisíveis)*

Como é sabido, a formação histórica do Brasil é marcada por uma forte presença religiosa, que desde os primórdios uniu diversas crenças. Mesmo em meados do

descobrimto essa já era uma característica latente e num primeiro momento, a colonização portuguesa trouxe consigo os hábitos típicos da Igreja Católica e o traçado dos centros urbanos. A ocupação da região norte-mineira, por sua vez, data do final do século XVII, por meio de dois movimentos populacionais: um deles vindo de Pernambuco e Bahia e o outro de São Paulo. Como nos mostra Mata-Machado:

O sertão Noroeste de Minas foi ocupado simultaneamente pelos vaqueiros que seguiram o curso do rio desde a Bahia e Pernambuco, e pelos bandeirantes paulistas que, movendo guerra ao gentio, fundaram povoados e se estabeleceram, como grandes criadores. (MATA-MACHADO,1991,p.24).

No princípio da colonização, a região norte-mineira concerniu às capitanias de Pernambuco – margem esquerda do Rio São Francisco – e da Bahia – na margem direita. A doação de sesmarias, indubitavelmente, foi o principal elemento motivador para o povoamento gradativo da região, dando origem às primeiras propriedades nas quais prevalecia a pecuária como principal atividade econômica. Nesse contexto, que seguia a tendência desde o descobrimento, a influência da religião católica se fazia fortemente presente, fato que também pode ser percebido através dos nomes dados a alguns arraiais, como São Romão, São João do Pacuí, por exemplo, e também pelos hábitos diários da população local, que, ainda que não contasse com capelas, improvisavam diante a escassez de recursos, humildes altares para louvarem os santos de sua devoção.

Seguramente, essa preeminência da religião católica enquanto criadora de paradigmas se prolongaria por um longo tempo, vigorando, em certa medida, até mesmo nos dias atuais. E foi justamente nesse contexto, a partir do qual a crença se mescla quase que indissolúvelmente com a vida cotidiana da população, que surge o município de São João do Pacuí.

Era meados do início do século XX, quando o referido município, imerso no universo rural concedido pela condição de fazenda que até então ostentava, vivenciou o curioso fato sobre o qual seu amadurecimento se sustentaria. Segundo os moradores, num rotineiro dia da tradicional vida rural, alguns peões saíram à procura de uma vaca que havia fugido do restante do rebanho quando perceberam que o animal havia parado perto de uma pedra, não esboçando qualquer tentativa de fuga mesmo diante da aproximação dos homens. Estarrecidos diante a situação, eles foram verificar do que se tratava, quando perceberam que na pedra na qual a vaca havia se refugiado havia uma imagem de um santo. Diante daquele fenômeno, os peões

não tiveram dúvida de que se tratava de um milagre, e prontamente se puseram a levar o santo para a casa de seu patrão.

Porém, na manhã seguinte quando acordaram, não encontraram a pedra na fazenda. Para a surpresa de todos, ela havia retornado através de meios desconhecidos para o mesmo local em que fora achado. Os moradores relatam ainda que por diversas vezes tentou-se tirar a pedra de lá, mas, inexplicavelmente, ela sempre retornava para o lugar que foi encontrada. A única maneira de retirar o santo de lá foi construindo uma capela para colocá-lo.

Desta forma, a criação do povoado de São João do Pacuí remonta a esse misterioso acontecimento que, fomentado pela fé do povo daquela região, mostrou-se imprescindível para a sua formação. No que tange aos acontecimentos posteriores ao aparecimento da imagem, há uma lacuna de informações, documentos ou quaisquer outras fontes que subsidiem alguma reconstituição dos fatos ocorridos. O que se sabe é que a história do santo percorreu toda a região atraindo fiéis, muitos dos quais acabaram por se estabelecer definitivamente naqueles arredores, formando aos poucos um pequeno povoado que viria a se tornar um distrito criado pela lei estadual 336, de 27 de Dezembro de 1948, subordinado ao município de Coração de Jesus, com a denominação de São João do Pacuí, remetendo à imagem na pedra, tida para alguns como santo ao invés de santa e ao rio Pacuí que banha a região.

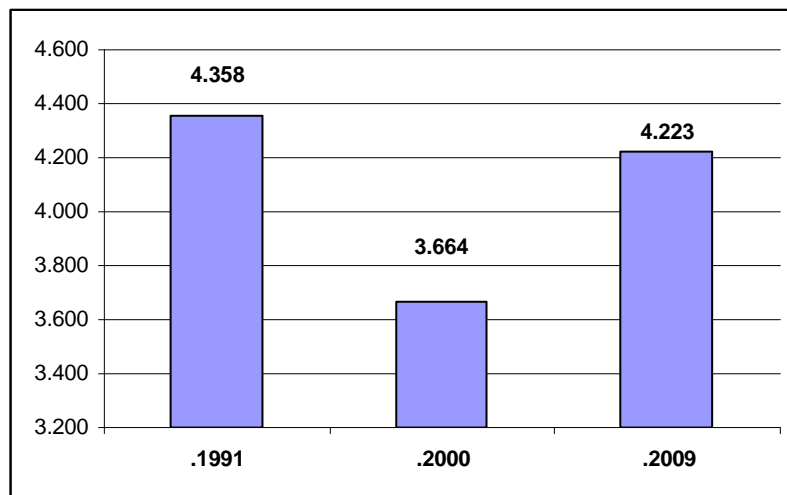
A elevação do distrito à categoria de município deu-se pela lei estadual nº 10703, de 21 de Dezembro de 1995, legalizando desse modo o desmembramento de sua antiga sede, Coração de Jesus. São João do Pacuí, agora enquanto município passou a se constituir por dois distritos: São João do Pacuí e Santa da Pedra, assim permanecendo em divisão territorial datada de 2007.

Passados catorze anos de sua emancipação, contudo, São João do Pacuí ainda traz consigo a aparência de um antigo distrito. A primeira impressão ao se chegar à localidade é de que não há inconsistência nos dados da FIRJAN (2006), que o classificam como o município de menor desenvolvimento municipal do país, ainda que não se conheça a realidade dos demais. A visita empreendida permitiu notar que se trata de uma cidade não só com resquícios, mas com perfil de um pequeno povoado. É possível andar tranquilamente pelas ruas, haja vista a ausência de trânsito e a reduzida quantidade de veículos. O comércio que atende a cidade limita-se a apenas uma farmácia, um supermercado e algumas mercearias e “vendas”, que denotam bem o estilo rústico do município. Estabelecimentos que ofereçam

serviços que ultrapassem as necessidades básicas não existem, não havendo assim concessionárias, restaurantes, hotéis, correios, etc.

A cidade não conta nem mesmo com agências bancárias, constando exclusivamente um caixa dentro de uma mercearia, meio pelo qual as pessoas geralmente recebem seus benefícios. Quanto às impressões acerca do comportamento da população, percebe-se uma correspondência com a estrutura física do local. As casas são antigas e estão sempre com as portas abertas. Os visitantes são acompanhados pelos olhares e comentários de quem se encontra conversando nas portas dos bares, o que aparentemente se mostra como a principal forma de lazer dos moradores.

Essa população apresenta uma característica interessante: entre as décadas de 1990 e 2000, saiu, em número considerável para os grandes centros urbanos do estado, sobretudo Belo Horizonte, conforme relatos dos próprios moradores. Conforme os dados do gráfico 6, em São João do Pacuí, a década de 1990 começa com uma população de 4.358 habitantes. Importante notar que o município apresenta crescimento negativo nessa década, chegando em 2000 com um decréscimo de 700 habitantes aproximadamente. Em 2009, embora apresentando crescimento positivo, a população do município ainda não alcançou o número que apresentava em 1991.



**GRÁFICO 6** – Dinâmica populacional de São João do Pacuí entre 1991 e 2009

Fonte: IBGE.

### **4.3. Análise do desempenho político-administrativo de Jaíba e São João do Pacuí**

O sucesso das iniciativas de descentralização depende de uma série de fatores internos e externos, que incluem questões sociopolíticas, idade e tamanho das estruturas, a natureza das atividades econômicas e produtivas, tecnologia, gestão interna e capacidade administrativa, além de outros fatores econômicos. Isto sugere que não existe uma relação automática entre a descentralização e desenvolvimento, sendo que a plena concretização deste depende muito das circunstâncias existentes em um determinado município. A descentralização, para ser realmente eficaz, deve ser acompanhada de tentativas sérias de mudança nas estruturas políticas, sociais e econômicas. (LLORENS, 2001)

As análises relativas ao processo de criação de municípios no Brasil na década de 1990 ainda não produziram consensos, independentemente do desempenho mostrado até aqui. A proposição de que os governos locais são os principais catalisadores do desenvolvimento é o que sustenta a necessidade de uma análise rigorosa que vai desde o estudo de casos bem-sucedidos de administração até as deficiências administrativas e institucionais que impedem a sua capacidade de cumprir com suas obrigações para com a população.

Os resultados da descentralização são muitas vezes insatisfatórios na maioria dos municípios brasileiros. (BREMAEKER, 1991). Aparentemente, a promoção do mérito da descentralização em desenvolvimento, revela um hiato entre teoria e prática. Muitas vezes os municípios funcionam como extensão dos organismos centrais e não são, de fato, entidades autônomas. Por outro lado, alguns novos municípios apresentam um ritmo de crescimento considerável, o que, conseqüentemente, denota que de fato se transformaram em experiências bem sucedidas de descentralização, a partir dos parâmetros que venham a ser considerados.

São João do Pacuí e Jaíba representam os dois extremos das duas situações. De um lado um município que desde a sua criação não tem apresentado melhorias nos indicadores sociais, resistindo às mudanças e trazendo em suas estruturas traços de uma cidade que ainda enfrenta graves problemas sociais como alto índice de analfabetismo, de alcoolismo, desnutrição e desemprego, o que faz com se encontre em situação de baixíssimo desenvolvimento municipal. Do outro lado, um município que viu sua população dobrar em 20 anos, os índices de desenvolvimento aumentarem consideravelmente. Trata-se de uma cidade que a cada dia mais atrai novos investimentos, empresas e novos empregos.

Teoricamente, existe uma lógica ou uma cadeia de atuação dos elementos da descentralização e dos temas de desenvolvimento no bojo dos processos de emancipação dos

municípios. O desafio maior que se coloca na definição de uma estrutura de governo local está ligado à possibilidade de os atores sociais encontrarem mecanismos para reduzir a dominância política central e garantir a participação efetiva da base nas decisões sobre as questões mais substantivas de desenvolvimento local. Isso, é claro, inclui a autonomia financeira a nível local, introduzindo um contato mais direto com a comunidade. (LLORENS, 2001). Se os novos municípios sofreram alterações muito aquém desses aspectos, provavelmente estão enfrentando problemas de coordenação, administração e atendimento às demandas sociais, haja vista que os mecanismos de descentralização política devem oferecer à comunidade local a oportunidade de enviar suas preferências e prioridades para o governo local.

Para os municípios em questão, os processos de fundação apresentam a mesma dinâmica: os preceitos legais deveriam ser observados e os requisitos deveriam ser cumpridos. As novas entidades poderiam ser oriundas de desmembramento ou fusão. No primeiro caso, um distrito separa-se da sede, tornando-se autônomo. No segundo, há a fusão de dois ou mais distritos (as vezes até de sedes diferentes) para a composição de uma nova municipalidade, como foi o caso de Jaíba.

A Jaíba é remanescente de dois municípios. Manga que está a 80 km e Monte Azul que está a 104 km. Não justificava mais na época dois distritos ficarem tão distantes da sede. Houve a fusão dos dois distritos e houve a emancipação do município. Foram feitos dois plebiscitos, porque eram dois distritos. Aqui existiam dois postos de saúde, que funcionavam precariamente, não tinha nenhuma ambulância e apenas um médico. Nós tivemos um grande privilégio que foi a doação dos prédios da RURALMINAS, inclusive o prédio da prefeitura, a delegacia de policia, o terreno onde está o hospital. A RURALMINAS passou tudo para o município. Isso tudo pra mudar a estrutura do município. (EX-PREFEITO DE JAÍBA)

São João do Pacuí, então distrito de Coração de Jesus, foi desmembrado da sede, sendo composto por mais um povoado, Santa da Pedra. A emancipação, nos dois casos, foi um anseio de toda a população. É possível observar que houve uma conjunção de forças e expectativas, ainda que em direções diferentes para a efetivação da autonomia política, que na verdade, é o ponto principal e maior justificativa para os processos. Em São João, no ano de 1992, houve uma tentativa de emancipação que não se firmou porque o então distrito não



preenchia a maior parte dos requisitos, principalmente com relação ao tamanho da população. Em 1996, porém, os requisitos haviam se modificado, o número de habitantes exigido foi reduzido, e, além disso, muitas famílias pacuienses que haviam migrado para outros municípios voltaram com a expectativa de uma vida melhor em sua cidade natal.

Em todos os sentidos e por todos os segmentos, parece haver consenso sobre os benefícios da emancipação e das melhorias para o município. Não houve quem contestasse os benefícios trazidos pela emancipação. Obviamente, um estudo de impacto deveria levar em conta o contexto pré-emancipação. Este contexto, numa perspectiva extra-indicadores, só pôde ser retratado a partir dos relatos dos moradores.

A emancipação foi muito positiva. Mesmo com todos os problemas foi benéfico. Se hoje os nossos recursos fossem para Monte Azul (uma das antigas sede da Jaíba), com certeza a maioria deles iria ficar por lá. Hoje nos temos hospital bem equipado e escolas de boa qualidade. (VICE-PREFEITO DE JAÍBA)

O impacto da emancipação foi totalmente positivo (...). a questão mais importante foi a conquista da autonomia que é o ponto primordial para o desenvolvimento de qualquer instituição. A autonomia somou muito para as melhorias que aconteceram na cidade. Antes havia uma grande dependência do município-mãe, isso dificultava, era um entrave enorme ao desenvolvimento. Mesmo que o recurso não seja bem gerenciado, ele é um recurso próprio. A saúde e a educação de hoje comparadas àquela época são muito melhores. Naquela época não tínhamos nada, por isso o município é recordista em analfabetismo. Só agora esse percentual começa a cair. E ainda tem a questão do território que é muito extenso, não tem como a sede administrar bem todos os distritos (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO DE SÃO JOÃO DO PACUÍ).

Esse relato apresenta o “antigo” São João do Pacuí como um distrito totalmente desassistido pelo município-mãe e mal representado pelos vereadores locais. As mudanças estão, via de regra, relacionadas às políticas de saúde e educação. Nessas áreas, segundo os entrevistados, é que é possível perceber o impacto das emancipações. Os efeitos da descentralização, portanto, foram sentidos pela população, haja vista que a autonomia administrativa trouxe consigo mecanismos e incentivos que ajudaram a alinhar todos os interesses, dos mais diversos agentes sociais, sejam eles econômicos ou políticos. Os processos de descentralização, na medida em que adquirem relativa autonomia em relação à gestão centralizada do Estado, acompanhados também de reformas da função pública, dão

maior atenção aos cidadãos e simplificam os procedimentos administrativos. Tudo se reflete em uma melhoria do atendimento e da qualidade dos serviços públicos, agora muito mais próximos dos cidadãos. Todos esses aspectos são sentidos e ressaltados por todos os entrevistados, nos dois casos.

Outros aspectos que merecem relevo no estudo dos governos locais, como formas flexíveis de adaptação à mudança estrutural, são as iniciativas ligadas à criação de empregos, o desenvolvimento de novas empresas e o desenvolvimento econômico local em sentido amplo. (LLORENS, 2001). Em primeiro lugar, a questão da geração de emprego constitui-se como um dos principais pontos de diferença entre os dois municípios. Na Jaíba, o destaque maior do impacto da emancipação está diretamente relacionado à redução de desemprego. Há que se destacar que o impacto da criação do projeto de irrigação muitas vezes se confunde com a emancipação. Porém, há o reconhecimento, por parte da população, de que o município ganhou muito com a autonomia político-administrativa. Os benefícios vieram, sobretudo, sob forma de transferências de recursos, que fizeram com fosse desenvolvida uma estrutura urbana que atendessem e atraíssem empresas para o município.

Quem saiu mais beneficiado com a emancipação foi a própria cidade. Aumentou a população, o dinheiro aumentou, as fábricas chegaram. Hoje falta mão-de-obra na Jaíba. Emprego para quem quer trabalhar não falta não. Hoje falta profissional pra trabalhar. O comércio também ganhou, mas mesmo a população mais pobre foi beneficiada por causa do emprego. Antes as pessoas trabalhavam dois dias por semana e hoje não. Quem quer trabalhar tem emprego. Se não tem profissão vai plantar cana, frutas. Hoje a Jaíba busca mão-de-obra nas cidades vizinhas por aqui não tem. (COMERCIANTE 1 DE JAÍBA)

Em São João do Pacuí, por outro lado, o desemprego é apontado como o maior problema e principal entrave ao desenvolvimento. O município não conta com nenhuma empresa privada, o comércio seguramente também não é uma fonte de emprego. A alternativa mais próxima é o serviço público, o que também não indica nenhuma solução para o problema, haja vista que o município sofre com a falta de recurso humano qualificado e os postos no setor público (prefeitura e educação, principalmente), acabam sendo ocupados por pessoas das cidades vizinhas.

O maior problema é o emprego, mas o município é pequeno e a prefeitura não pode fazer muito. Na educação já tem muita gente empregada, na saúde também. O que falta aqui para desenvolver mais é uma indústria, uma cooperativa para ajudar as pessoas que não tem oportunidade para trabalhar. (COMERCIANTE 1 DE SÃO JOÃO DO PACUÍ)

Assim, fica estabelecida umas das principais divergências entre um município em processo de desenvolvimento e outro que ainda não apresenta sinais de que esteja incluído neste processo. O contraste na questão do emprego, portanto, confirma a suposição de que as iniciativas locais de empregos surgem como resultado da conjugação de esforços no plano local para encarar o problema crescente do desemprego. Em Jaíba, há a consciência de que a cidade precisa oferecer atrativos para a iniciativa privada, já que a escassez de recursos públicos ainda continua sendo um problema. A partir da ação do poder público e de empresas privadas, direcionadas ao potencial do município – agricultura irrigada – e ao perfil da população, as respostas às circunstâncias específicas de desemprego vão sendo criadas, respostas estas que o poder público e central sozinhos não conseguem resolver. (LLORENS, 2001)

Isto porque a geração de recursos locais também é um aspecto vital da descentralização. A menos que as comunidades possam estabelecer uma sólida base econômica e financeira, vão continuar a encontrar-se em uma condição de dependência, o que lhes negam a possibilidade de prosseguir com as iniciativas locais. Assim sendo, a lógica de descentralização não é apenas o enfraquecimento da autoridade central, nem é sobre preferir as elites locais à autoridade central, mas é fundamentalmente sobre como fazer “o bom governo” no local e responder às necessidades sentidas pela grande maioria da população.

É preciso destacar que as transferências de recursos, competências e responsabilidades para as administrações locais supõem uma modificação da divisão de papéis e relações entre os diferentes atores públicos e privados, na medida em que implica o desdobramento dos processos de descentralização para organismos privados ou mistos. (LLORENS, 2001). O desempenho econômico e político de um município, dessa forma, não são determinados somente pela disponibilidade de recursos, mas por sucessos ou fracassos institucionais. Entre as instituições temos o Estado e o mercado (aqui tidos como a iniciativa privada), com suas características específicas, estruturas e desempenhos. Eles são partes integrantes de regras, normas, decisões e relações que caracterizam um sistema social. Do mesmo modo, é possível cortar, agregar e desagregar estas relações em muitas maneiras diferentes. O setor público e a

iniciativa privada não são reinos autônomos e isolados. Espera-se, por conseguinte, uma combinação entre eles em cada sociedade.

Em Jaíba, a iniciativa privada cumpre papel preponderante no desenvolvimento local. Num primeiro momento, o poder público estabeleceu as bases para que a iniciativa privada fosse atraída, gerando empregos e aumentando a renda da população. Como observado *in loco* e através da percepção da população, a iniciativa privada é que responde por considerável parcela de crescimento do município:

A grande locomotiva são as grandes empresas que vieram pra cá e que geram muito emprego. São umas oito ou dez empresas privadas. Teve uma época, quando não tinha essas firmas aqui, foi muita gente embora. Para o desenvolvimento da Jaíba a iniciativa privada contou muito por causa da geração de emprego e renda. Antes a prefeitura pagava ônibus para levar o pessoal daqui para trabalhar fora, para colher café. Hoje não precisa fazer isso mais. É o inverso, os ônibus vem de outras cidades. Isso foi pelo investimento da iniciativa privada. (VICE-PREFEITO DE JAÍBA)

Aqui, outra diferença se estabelece entre os dois municípios. O que parece ser a maior vantagem da Jaíba é o maior problema de São João do Pacuí. Neste município não há nenhuma empresa, indústria, ou qualquer ramo de atividade privada que empregue mão-de-obra local. Não há nem a identificação de algum potencial que possa ser trabalhado para minimizar a questão. Ainda assim, é comum o discurso de que a iniciativa privada pudesse ser uma das saídas para a resolução dos problemas que o município enfrenta.

O que falta em São João é uma indústria que dê emprego para quem não tem. Se as pessoas tivessem em que trabalhar, e isso tem que ser por parte da iniciativa privada, com certeza as coisas estariam melhores por aqui, porque a prefeitura sozinha não consegue empregar todo mundo. (PREFEITO DE SÃO JOÃO DO PACUÍ)

Esta expectativa pelo investimento privado não é um traço peculiar de São João do Pacuí. Tradicionalmente, as políticas de desenvolvimento regional orientaram-se preferencialmente para a busca de investimentos estrangeiros, sem dar a atenção necessária às potencialidades dos distintos âmbitos locais. O problema maior é que, dessa forma, em várias ocasiões, o desenvolvimento local restringiu-se a localização de empresas privadas, as quais

nem sempre chegaram (LLORENS, 2001), denotando a fraqueza no planejamento de estruturas e procedimentos a nível local. Não há neste município, portanto, nenhum estímulo à necessidade de dar respostas próprias, baseadas num melhor aproveitamento das potencialidades existentes. Não há nenhuma rede local ou agências de formação, de apoio e de acompanhamento para a criação de empresas, financiadas por programas governamentais ou por fundações privadas e, igualmente, não existe nenhum programa de ajuda a geração de empregos independentes, ou de pequenas empresas, ou do poder público municipal. Isso compromete o desenvolvimento econômico local, que, em termos gerais, é como um processo no qual os atores ou as instituições locais mobilizam-se para apoiar as diferentes ações, buscando criar, reforçar e preservar atividades e empregos, utilizando os meios e recursos dos territórios. (idem)

No entanto, os agentes locais são incisivos nos dois casos quanto aos recursos de que dispõe o município. Apesar da existência de transferências do governo central, com relação à receita gerada localmente, os municípios são caracterizados por problemas financeiros. Em São João do Pacuí o FPM é a principal fonte de recursos.

FPM para o município norte-mineiro como um todo é para a manutenção do sistema. Não dá pra mais do que isso. E o prefeito precisa ser econômico senão não dá. Aí fica um dilema: as transferências são pra manutenção, as obras precisam ser feitas, a cidade não gera renda. Qual é a alternativa?  
(EX-PREFEITO DE JAÍBA)

Em Jaíba a situação é um pouco diferente. O problema da falta de geração de renda é grave porque a produção do município, na maioria das vezes, se converte em renda para outros municípios.

A Jaíba está fazendo um levantamento da produção do município. Os impostos da Jaíba vão pra Janaúba. Janaúba assumiu o título de capital da banana, em cima do que é produzido aqui. Tem uma empresa de banana que tem mil hectares de banana e as notas são tiradas em Janaúba. Outras firmas também produzem aqui e vão tirar as notas lá. Nós constatamos que 80% do que é produzido na Jaíba sai sem nota. Jaíba é um lugar especial por isso: os outros municípios do mesmo porte recebem renda que é gerada em outros municípios, aqui, nos mandamos a renda gerada por nos para outras cidades. (VICE-PREFEITO DE JAÍBA)

Com relação à administração municipal, o legado da falta de pessoal qualificado ainda é persistente. A capacidade administrativa é insuficiente para garantir o cumprimento efetivo das obrigações que foram atribuídas aos municípios. Isso explica em parte o fato de que, em São João do Pacuí, muitas pessoas que exercem cargos públicos, sejam de outras cidades. Quanto à questão da capacidade política, há uma relativa dificuldade dos governos locais com o compromisso de assumir o papel de catalisador, facilitador e coordenador dos processos de desenvolvimento local, que envolvem todos, desde associações de bairro até a prefeitura. De acordo com os entrevistados, os novos governos não conseguem articular de maneira adequada os objetivos políticos com os técnicos.

A cidade melhorou um pouco, mas com a própria ajuda do povo. O povo chegou, a cidade foi crescendo. A prefeitura fez alguma coisinha, mas pelo que é o município, a potência que é o município, a prefeitura foi muito devagar. O projeto ajudou muito. O povo vem por causa do projeto, constrói casas. Ninguém vem aqui por outra coisa. Se não fosse o projeto, a cidade não seria a força que é hoje não. A ação da prefeitura é muito devagar. (PRESIDENTE DE ASSOCIAÇÃO DE SÃO JOÃO DO PACUÍ)

Não desenvolveu mais por falta de recurso público. Quando o empresário chega, muitas vezes ele vai embora, a cidade tem muita poeira. Jaíba deve estar com 40% da sua zona urbana sem pavimentação. O que foi feito foi feito através de parcerias com os governos estadual e federal. Então precisa fazer as obras para atrair mais empresas. Precisa fazer a drenagem da água, precisa mostrar uma cidade limpa, estruturada. Nós tínhamos um problema de segurança que já foi resolvido, a violência diminuiu bastante. A infraestrutura urbana precisa melhorar. Mas, só melhora com dinheiro, se não tem o recurso não tem jeito. (PRESIDENTE DE ASSOCIAÇÃO DE JAÍBA)

De acordo com os argumentos sustentados, a sociedade é constituída por instituições, tidas como o quadro geral em que a vida social tem lugar (NORTH, 1994). Desta forma, é possível compreender as instituições como a estrutura da sociedade, a estrutura organizacional, a base que constitui o ambiente político, legal, econômico e social. Entretanto, não somente as instituições formais exercem influência sobre o comportamento dos indivíduos. Na dimensão informal existem normas, regras, valores, tradições e códigos de conduta que também são importantes. De acordo com North (1994), as instituições informais

são subjacentes às formais na medida em que direcionam as atitudes básicas de uma sociedade.

Obviamente, segundo o mesmo autor, o desenvolvimento é determinado pelos sistemas econômico, político, jurídico e moral também. Nesse quadro, as atitudes e percepções da população local para a política e os seus representantes, por exemplo, são muitas vezes negativas. Os políticos são percebidos por se preocuparem com o auto-enriquecimento. Esse é um dos pontos de convergência entre Jaíba e São João do Pacuí. A maioria dos cidadãos entrevistados parecia relutante em se envolver no processo político. Por isso é que se sustenta que os representantes devem fornecer resultados tangíveis em termos de estradas, pontes, escolas, clínicas e serviços de qualidade. Estes passos podem ajudar a promover sistemas de responsabilização e transparência que são orientadas para a população local no sentido de reestruturar a base do poder das elites locais através da distribuição equitativa de serviços públicos.

Jaíba não desenvolveu mais por falta de um administrador que soubesse aplicar as verbas que vieram, correr atrás. Esse é o maior problema nosso aqui. Pessoas sem capacidade, sem formação nenhuma. Até hoje nos não temos uma faculdade aqui. O ensino é bem fraco. Nossa maior desvantagem é que dos prefeitos que a cidade teve até hoje, nós não acertamos em ninguém. O que precisa melhorar é a estrutura da cidade, asfaltar (COMERCIANTE 2 DA JAÍBA)

A ênfase é colocada não somente nos indicadores habituais de resultados quantitativos, mas fundamentalmente nos aspectos qualitativos e extra-econômicos (sociais, culturais), os quais são integrados como fatores aglutinadores e facilitadores do desenvolvimento, na sua capacidade para buscar soluções a partir do próprio âmbito territorial, mediante um melhor aproveitamento dos recursos endógenos existentes e da vinculação em rede dos diferentes atores socioeconômicos locais. (LLORENS, 2001)

Uma vez que as melhorias nas instituições formais dependem de mudanças no longo tempo, já que o contexto atual tem suas raízes na história e é determinado pela herança cultural, um fator importante para o rompimento da contínua condução de características de um período para o outro pode ser a imigração. Se as condições presentes e futuras estão conectadas a determinações do passado, a população que “chega” pode romper com o

prosseguimento das instituições de uma sociedade, favorecendo o ambiente de mudanças sociais. Foi o que aconteceu em Jaíba.

O papel mais importante dos “forasteiros” é apoiar a aprendizagem, ajudando a construir o conhecimento local, evitando ações que fortaleçam a velha ordem. Só quando essa articulação está em vigor é que os cidadãos dos municípios começam a descobrir os caminhos que possam responder ao desafio do desenvolvimento.

A maior parte do comércio da Jaíba é de gente que veio de outras cidades e essas pessoas trouxeram um novo ânimo para cá. Muitas coisas que hoje nós temos aqui, até mesmo hábitos, formas de trabalhar, isso tudo foi a população que veio para cá que trouxe. O crescimento populacional é enorme e é grande também o benefício disso. As pessoas vem pra cá, fixam suas empresas aqui, geram emprego, geram renda e a Jaíba toda mudou muito por isso. (VICE-PREFEITO DA JAÍBA)

Esta é uma das possíveis fontes de divergência cultural entre as sociedades. O comportamento dos indivíduos varia da mesma forma, o que, certamente, afetará de forma diferente nos resultados econômicos, políticos e sociais como um todo. A justificativa para o estabelecimento de um corte comparativo entre as manifestações – formais e informais – das instituições, está no fato de existir, segundo North (1994), canais de transmissão entre as instituições formais e informais e destas para com o desenvolvimento. O canal de transmissão é o indivíduo, ou seja, a influência do comportamento das pessoas. Portanto, o principal obstáculo ao desenvolvimento ou a uma transição bem-sucedida é um quadro institucional inadequado. A variedade, a complexidade e a funcionalidade dos arranjos institucionais são decisivas para as conquistas econômicas e políticas de uma sociedade.

No que tange o ambiente político, é possível observar nos dois municípios, uma forte concorrência entre dois grupos políticos. Esta situação limita o grau de participação e envolvimento da comunidade no processo de decisão. Os eleitores do candidato que não foi eleito não se sentem com o direito de reivindicar. Em São João do Pacuí, os que elegeram o atual prefeito recorrem à prefeitura em qualquer situação: de ajuda em funerais até o patrocínio para festas de aniversários particulares. Isso compromete o sucesso das ações políticas, já que, no cerne das iniciativas de descentralização, tem-se a expectativa de que a



população local participe da tomada de decisão, ao propor soluções para as suas necessidades de desenvolvimento.

A população contribui pouco para o desenvolvimento da cidade, não reivindica, não participa e é muito dependente da prefeitura, pedem tudo a prefeitura. Há uma confusão sobre o que deve ser e fazer o serviço público. As pessoas não entendem. Emancipando o município ou não, essa idéia de dependência sempre existiu e sempre vai existir. Isso é cultural e herdado do município-mãe, que é do mesmo jeito. Lá também existe essa dependência porque também falta emprego. (PREFEITO DE SÃO JOÃO DO PACUÍ)

Em Jaíba, há uma movimentação de associações e cooperativas, principalmente de produtores rurais. Na fala de todos os entrevistados, inclusive os agentes públicos, o “povo” contribuiu muito para o desenvolvimento do município. Talvez nesse caso, as entidades locais já tenham adquirido considerável capacidade de planejamento para adaptar os programas de desenvolvimento nacional e regional às suas necessidades locais, em função dos interesses e prioridades da comunidade. Tudo isso aliado a uma forte intervenção da iniciativa privada faz com que o município apresente um considerável desenvolvimento econômico e social. No plano econômico, não há como negar que estamos diante de um caso bem-sucedido de emancipação política, ainda que os fatores determinantes sejam intervenientes, como no caso, o projeto Jaíba, que já existia antes da efetivação da autonomia. As mudanças verificadas, portanto, apontam uma grande diferença em sentido amplo: tamanho e natureza populacional, estrutura urbana e política, formas de organização dos processos de produção e também melhorias na qualidade de vida de todo o conjunto da população.

São João do Pacuí não pode ser caracterizado da mesma forma. Em se tratando de saúde, por exemplo, somente recentemente uma unidade de saúde foi construída para atender a população apenas nos primeiros socorros. Esta unidade conta com consultórios médicos, mas na cidade não há nenhum médico. Todos os que atendem ali são ou de Coração de Jesus ou de outra cidade vizinha. Com relação às possibilidades de geração de renda, uma tábua de salvação da população que trabalha com agricultura é o PAA<sup>7</sup> – Programa de Aquisição de

---

<sup>7</sup> O Programa de Aquisição de Alimentos - PAA - é um instrumento de estruturação do desenvolvimento da agricultura familiar, acionado após a etapa final do processo produtivo, no momento da comercialização, quando o esforço do pequeno produtor precisa ser recompensado com recursos que remunerarem o investimento e a mão-

Alimentos, que compra os produtos da população e repassa às escolas e a outras partes da população carente.

Aqui tinha muita criança desnutrida, mas isso já foi resolvido. Também tinha muita gente analfabeta, isso ainda tem. Mas tem melhorado. Hoje ninguém aqui morre por falta de atendimento, como acontecia antes. Temos a unidade de saúde para os primeiros atendimentos e se precisar ir pra fora, tem o transporte que leva. Então a qualidade de vida melhorou muito. Pode não ter melhorado do tanto que tinha que melhorar, mas melhorou e ainda vai melhorar muito mais. (PRESIDENTE DE ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DE SÃO JOÃO DO PACUÍ)

O município possui também um potencial turístico considerável. O rio Pacuí e suas cachoeiras atraem considerável número de pessoas durante todo o ano. A festa de São João movimenta a cidade durante todo o mês de junho. O ponto alto destas festas tem a ver com a comunidade de Santa da Pedra, que recebe diversas romarias, que geralmente acampam às margens do rio. Ainda assim, se levarmos em conta a dinâmica econômica do município, fica a impressão de que as alterações são apenas parciais e não necessariamente refletem sobre outros aspectos. Em sua totalidade, São João do Pacuí continua o mesmo, mesmo com as mudanças reconhecidas pela população. Essas mudanças não se acumularam e ainda não alcançaram o interior do município. Por isso, pode-se afirmar que essas mudanças são parciais e fragmentárias, e a identidade de São João do Pacuí não foi modificada. (STOMPKA, 1998).

O que necessita ser ressaltado aqui são os resultados finais dos processos sociais. Nesse sentido, o argumento de Stompka de que a diversidade se mostra como característica predominante se confirma. No caso de Jaíba, o processo apresenta um contexto inteiramente inovador de condições e estruturas sociais. Houve, de fato, a produção de novidades fundamentais como a mobilização de recursos, o estabelecimento de novos grupos,

---

de-obra e lhe permita reinvestir e custear as despesas de sobrevivência de sua família. Considerado como uma das principais ações estruturais do Programa Fome Zero, o PAA constitui-se em mecanismo complementar ao Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF). Sua operacionalização é simples, pois a compra é feita diretamente pela CONAB, sem intermediários ou licitações, e com preço recompensador. Em uma de suas modalidades, os alimentos adquiridos são destinados de imediato a programas sociais da região, com o que se movimenta a economia local a um custo menor, porque se evitam os "passeios" desnecessários. (MINISTERIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO, 2010)

associações e organizações. Por outro lado, em São João do Pacuí, temos um processo que não apresenta mudanças radicais, muito menos inovações essenciais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de descentralização colocou o município em posição central no Brasil. Isso promoveu uma redefinição de papéis e articulação entre os atores locais. A Constituição de 1988 estabelece que as questões de política local são decididas a nível local e as disposições contemplam um novo estatuto e papel reforçado para o sistema de governo descentralizado local, na medida em que visa trazer o governo para mais perto da comunidade, facilitar o planejamento do desenvolvimento e dar maior atenção às necessidades da população local.

Os resultados deste processo não se manifestam da mesma forma e intensidade em todos os municípios do norte de Minas Gerais. Assim, saber o que explica o sucesso inicial de um novo município é fazer com que as perspectivas de desenvolvimento tornem-se mais palpáveis. Considerando que estas questões só podem ser respondidas através de uma abordagem que leve em conta o passado, a experiência de transição dos municípios na década de 1990 constitui-se como uma fonte preciosa de informações sobre as condições do desenvolvimento bem sucedido.

A resposta para a diferença de ritmo e intensidade do crescimento e do desempenho dos municípios deve ser buscada no contexto institucional, ou seja, alguns municípios tem instituições mais fortes e mais eficientes que outros. Neste estudo, ficou evidente que os novos municípios ainda apresentam um crescimento médio menor em relação aos antigos. Portanto, é preciso que se tenha uma especial atenção para essas unidades, pelo fato de, conforme a literatura e os dados observados, encontrarem maiores dificuldades de gestão e menor capacidade de arrecadação. Não obstante, estas localidades apresentam necessidades e carências que a emancipação política teve o intuito de atenuar. A isso se deve a centralidade política, econômica e social que adquiriram.

Os determinantes econômicos por si mesmos são as “causas próximas” do desenvolvimento, haja vista que respostas mais satisfatórias devem ser criadas, a partir da análise das “causas fundamentais”. Assim, as instituições são a causa fundamental do crescimento econômico e do ritmo diferenciado de desenvolvimento apresentado pelos municípios. Os impactos das instituições podem ser percebidos nas suas mais variadas formas: restrições políticas, jurídicas, econômicas, como também normas e valores que incidem sobre o comportamento humano, ou seja, a dimensão cultural.

Nos dois casos analisados de forma intensiva, pôde-se perceber que o ponto de inflexão entre experiências diferenciadas de desenvolvimento socioeconômico é a articulação – ou falta de – entre as diversas instituições, formais e informais, que compõem a sociedade. A articulação entre poder público e incitativa privada foi determinante para que Jaíba se tornasse um caso bem sucedido de emancipação política. No caso de São João do Pacuí, que, formalmente não apresenta discrepância em relação aos recursos financeiros de que dispõe para atender as demandas, o grande entrave ao desenvolvimento é a falta dessa junção.

É importante destacar que a classificação proposta das instituições é concebida como um passo fundamental na compreensão da mudança institucional. Porém, estas sugestões são ainda muito preliminares. Será necessário muito trabalho empírico para compreender melhor as interações entre estas diferentes instituições. Porém, os municípios recém-emancipados podem ser tomados como um terreno fértil para o conhecimento empírico dos determinantes da mudança institucional. Instituições econômicas e políticas são representações amplas e endógenas na medida em que são produzidas na e pela sociedade e determinadas por ela ou um segmento seu.

Isto posto, fica claro que a mudança das práticas do governo local deve se iniciar pela organização do funcionamento normal das instituições locais. É necessário que o executivo municipal não desvie a realidade da gestão local, e crie e mantenha mecanismos que possibilitem a autonomia do município, ainda que seja por meio de manutenção de uma estrutura que atraia para o seu contexto, instituições econômicas, como no caso de Jaíba.

Porém, isso só se efetiva a partir do momento em que as autoridades locais tenham capacidade de ação. Um exemplo de meio de ação são os recursos financeiros que, como em São João do Pacuí são escassos, fazem como que as demandas sociais não sejam atendidas de forma adequada. Na ausência dos meios de ação, os governos municipais correm o risco de se tornarem em recipiente de desespero, no lugar de serem locais de inovação, criação de riqueza e mudança social. Isso pôde ser verificado neste município. É fato que algumas estruturas descentralizadas não conseguiram efetivamente envolver os cidadãos na tomada de decisões. As estruturas governamentais locais enfrentam problemas como a falta de autonomia local, uma grande dependência política do governo central, a escassez de recursos financeiros e reduzida capacidade administrativa.

Apesar da introdução de reformas políticas e institucionais que visam aumentar a descentralização política, o desempenho da maioria dos municípios estudados não foi sensível, acreditamos, devido à autonomia limitada. Em alguns casos, tem promovido a

descentralização das desigualdades regionais: localidades mais abastadas financeiramente se transformam em cidades que prosperam, enquanto o desenvolvimento de outras tende a ficar para trás.

Desta forma, a política, fatores socioeconômicos, administrativos e financeiros existentes no nível local e que caminhem na contra mão dos esforços da descentralização para o desenvolvimento devem ser abordados de forma pragmática através de medidas como o reforço das capacidades e de formação de programas em todos os níveis, a fim de promover a participação efetiva dos cidadãos para o desenvolvimento. Assim, cria-se o ambiente democrático, promove-se a responsabilização e o “bom governo” a nível local e estabelecem-se parecerias entre as instituições públicas e privadas. Tudo isso faz com que a proximidade dos serviços e tomada de decisão pelo público seja um facilitador das melhorias das condições de vida da população.

Os aspectos “intangíveis” ou “extra-econômicos” também mostraram-se decisivos. Eles são o resultado da articulação estratégica de atores locais e se referem, entre outras coisas, na tomada de consciência e participação ampla da comunidade local, o que faz com que as estratégias de desenvolvimento sejam elaboradas a partir da cooperação da própria comunidade, que é diretamente interessada e beneficiada com os resultados.

Em resumo, a visão predominante do desenvolvimento como decorrência de um encadeamento único de transição para a industrialização, urbanização e para a grande empresa, vai perdendo força. A partir de tal posicionamento, a ênfase será dada à diversidade de situações e estratégias de desenvolvimentos possíveis em cada município, de acordo com suas próprias características, recursos e potencialidades.

A grande variedade que se apresenta entre os diferentes municípios é o que sustenta o pressuposto de que não há um “receituário” preciso para a atuação de gestores públicos, quer sejam regionais, estaduais ou municipais. Contudo, parece evidente que o primeiro passo deve ser dado no sentido de identificar os sistemas econômicos, políticos e sociais locais com a máxima precisão. Isso legitimará a ideia de que o desenvolvimento é um processo dinâmico e continuado, permeado por incertezas e mudanças, e que necessita de uma participação constante da comunidade local na busca pelas adaptações oportunas que devem ser tomadas em um panorama de mudanças.

## REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron. ROBINSON, James. **The Role of Institutions in Growth and Development**. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. On behalf of the Commission on Growth and Development: 2008, WORKING PAPER NO. 10

ALVES, Francisco de Assis Aguiar. **Autonomia Municipal e Interesse Local como Parâmetros à competência Legislativa dos Municípios**. Revista da Faculdade de Direito de Campos, ano IV, nº 4, 2004.

ARRETCHE, Marta. **Relações Federativas nas Políticas Sociais**. Educação e Sociedade. Campinas, Vol. 23, nº 80, set. 2002.

\_\_\_\_\_. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo em Perspectiva. São Paulo Vol.18, nº 2, Abr/Jun. 2004.

BALSA, C. Conceitos e Dimensões da Pobreza e da Exclusão Social: Uma abordagem transnacional. In: BALSA, C. ET AL. (org.). **Conceitos e Dimensões da Pobreza e da Exclusão Social: Uma abordagem Transnacional**. Ijuí, Ed. Da Unijuí, Cap. 1, p. 9-32. 2000.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**: Brasília, Imprensa Nacional: 2004.

BREMAEKER, F.E.J. de. **Os novos municípios brasileiros**. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v. 38, n.200, p.82-92, jul/set 1991.

\_\_\_\_\_. **Os novos municípios: surgimento, problemas e soluções**. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v. 40, n.206, p.88-99, jan/mar 2000.

BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. 4 ed.

CALVINO, Ítalo. **Cidades Invisíveis**. Trad. Diogo Mainard. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CRUZ, José Luiz Vianna da, et al.(org). **Brasil, o desafio da diversidade: experiências de desenvolvimento regional**. Rio de Janeiro: Ed. SENAC Nacional, 2005.

DATAGERAIS, Fundação João Pinheiro e Governo do Estado de Minas Gerais, disponível em: [http://www.datagerais.mg.gov.br/site/int\\_como.php](http://www.datagerais.mg.gov.br/site/int_como.php).

FACHIN, R., CHANLAT, A. (org.). **Governo Municipal na América Latina: Inovações e Perplexidades**. Porto Alegre: Sulina/Editora da Universidade UFGR, 1998.

FAURÉ, Yves.A, HASENCLEVER, Lia (orgs). **Caleidoscópio do desenvolvimento local no Brasil: diversidade das abordagens e das experiências**. Rio de Janeiro: E-papers, 2007.

FAURÉ, Yves. A, HASENCLEVER, Lia (orgs). **O Desenvolvimento Econômico Local no Rio de Janeiro – Quatro estudos exploratórios: Campos, Itaguaí, Macaé e Nova Friburgo**. Rio de Janeiro, E-papers, 2006.

FLEURY, Sônia. (org). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada, Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento. Atlas IDH/2000.

FURTADO, Celso, **Introdução ao Desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GOMES, G. M.; MAC DOWELL, M. C. **Descentralização Política, Federalismo e Criação de Municípios: O que é Mau para o Econômico nem Sempre é Bom para o Social**. IPEA, Brasília, Texto para discussão nº 706, fev. 2000.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neoinstitucionalismo**. Lua Nova, nr. 58, 2003.

IBGE. Vários anos. Censos. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em out/2008

JACOBI, Pedro. PINHO, José Antonio (orgs). **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

JARA, Carlos Júlio. **A sustentabilidade do desenvolvimento local**. Recife: Secretaria do Planejamento do Estão de Pernambuco-Seplan, 1998.



KLERING, L. R. Desempenho dos novos municípios – emancipação política do RS na década de 80: razões, histórico e diretrizes. In: MINCARONE, M. **Emancipação: liberdade para prosperar**. Porto Alegre: Assembléia Legislativa do RS, 1991.

LLORENS, F. A. **Desenvolvimento Econômico Local: caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política**. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.

MARX, Murilo. **Cidade no Brasil - Terra de quem?**. São Paulo. Nobel. Editora da Universidade de São Paulo, 1991.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 1990. 6ª ed. atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro.

MONTORO, Franco. **A prática da descentralização em São Paulo**. Pronunciamento no Congresso Nacional de Vereadores. Brasília, 19/08/85.

MORLINO, L. & SARTORI, G. **La comparacion en lãs Ciencias Sociales**. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

MOTA, A., **Estado, descentralização e sustentabilidade dos governos locais no Brasil**. Revista Economia, Sociedad y Territorio, vol. III, nº 12, p. 539-556. 2002.

NORTH, Douglas (1994). **Custos de transação, Instituições e Desempenho Econômico**. Instituto Liberal. Volume 19, outubro de 2009.

PIERSON, Paul. **Big, slow-moving, and invisible: macro-social processes in the study of comparative politics**. Harvard University: 2001.

PINTO, G. J., **Município, descentralização e democratização do governo**. Revista Caminhos da Geografia, vol. III, n. 06, 2002.

PRZEWORSKI, Adam. **A última instância: As instituições são a causa primordial do desenvolvimento econômico?** Novos estudos - CEBRAP n.72 São Paulo, jul. 2005.

PUTNAM, R. (1996) **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

RIBEIRO, V. L. S. (Coord.). **Conjuntura Urbana 1: Estrutura Populacional dos Municípios Brasileiros**. Secretaria de Política Urbana, Brasília, Novembro, 1997.

SANTOS, Ângela Moulin S, MATOS, Liana Portilho. **Reformas Constitucionais e autonomia municipal no Brasil**. Revista Economia, Sociedade y Território, vol. V, nº 20, 2006. p. 731-752.

SCHNEIDER, Aaron. **Decentralization: Conceptualization and Measurement**. *Studies in Comparative International Development*. Fall 2003, Vol. 38, No. 3, pp. 32-56.

SHIKIDA, C.D. Dissertação de mestrado (não publicada). Pontifícia Universidade Católica de Minas **Emancipação de Municípios em Minas Gerais (1995): Uma Abordagem Novo-Institucionalista e de Escolha Pública**. Gerais, Belo Horizonte. Ago/1998.

SEN, Amartya, **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, S. F. da. **Municipalização da saúde e poder local: sujeitos, atores e políticas**. São Paulo: HUCITEC, 2001.

SISTEMA FIRJAN, Federação das Indústrias do Rio de Janeiro. Disponível em <http://ifdm.FIRJAN.org.br/>

SOUZA, Celina, Federalismo. **Desenho Institucional e Instituições Federativas no Brasil pós 1998**. Revista de Sociologia e Política, número 24. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil, p. 105-12. Junho/2005.

SWEDBERG, Richard. **Sociologia econômica: hoje e amanhã**. Tempo Social - Revista de Sociologia da USP, v. 16, n. 2: 2004.

STOMPKA, Piotr. **A Sociologia da Mudança Social**. Trad. Pedro Jorgensen Jr. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

TOMIO, R.F. **A Criação de Municípios após a Constituição de 1988**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, vol.17, nº 48, p.61-89, fevereiro de 2002.

VARGAS, F. R. Autonomia Municipal e Desenvolvimento local na Colômbia: Tendências de autogestão em um ambiente de planejamento integral. In. FACHIN, R., CHANLAT, A. (org.). **Governo Municipal na América Latina: Inovações e Perplexidades**. Porto Alegre: Sulina/Editora da Universidade UFGR, 1998.