

# UMA RELAÇÃO DE CAUSA E CONSEQUÊNCIA? ANÁLISE DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E DESENVOLVIMENTO LOCAL NO NORTE DE MINAS GERAIS

Caroline Marci Fagundes Coutinho<sup>1</sup>  
Maria do Carmo S. Carvalho<sup>2</sup>  
Sheyla Borges Martins<sup>3</sup>  
Simone Narciso Lessa<sup>4</sup>

## RESUMO

Em análise da região norte de Minas Gerais, a partir de indicadores socioeconômicos e políticos, no período de 2000 a 2007, buscou-se saber se existe relação entre o perfil de representação municipal e o nível de desenvolvimento. Esta pesquisa quantitativa foi operacionalizada a partir do desempenho dos municípios como variável dependente e sua representação política municipal legislativa e executiva como variável independente. Também se considerou a situação do município em relação ao tempo de sua emancipação e características sociodemográficas. Quanto à relação entre o perfil dos representantes municipais, percebeu-se que estes são fundamentais para os processos de desenvolvimento dos municípios.

**Palavras-chave:** Descentralização política, Representação política e Desenvolvimento Local.

**Área Temática:** Economia Mineira

---

1 Mestranda em Desenvolvimento Social pela Universidade Estadual de Montes Claros.

2 Mestranda em Desenvolvimento Social pela Universidade Estadual de Montes Claros.

3 Mestre em Desenvolvimento Social e Professora do Departamento de Ciências Sociais na Universidade Estadual de Montes Claros.

4 Pós-doutora em Saneamento e Ambiente pela Universidade Estadual de Campinas e Professora do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Social.

# UMA RELAÇÃO DE CAUSA E CONSEQUÊNCIA? ANÁLISE DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E DESENVOLVIMENTO LOCAL NO NORTE DE MINAS GERAIS

Este estudo tem como objetivo discutir o desenvolvimento municipal no norte de Minas Gerais. Busca-se, sobretudo, analisar o desempenho dos 89 municípios que compõem a mesorregião a partir da avaliação de indicadores econômicos, sociais e políticos, no período de 2000 a 2007. Trata-se de uma pesquisa quantitativa, operacionalizada a partir do desempenho dos municípios como variável dependente e sua respectiva representação política municipal legislativa e executiva como variável independente. A questão central é saber se existe uma relação positiva entre o perfil legislativo e executivo municipal e o nível de desenvolvimento dos municípios, ou seja, conhecer qual é o poder de explicação do perfil de prefeitos e vereadores para o ritmo de crescimento municipal. São tomadas como variáveis controle a situação dos municípios em relação ao tempo de sua emancipação, a microrregião a qual pertencem e o porte, a partir da população.

## 1 PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO

Por muito tempo as definições de progresso, desenvolvimento e crescimento econômico foram tratados como sinônimos. Contudo, com as mudanças sociais e avanços tecnológicos fizeram com que houvesse uma mudança do pensamento, e partir de então, estes conceitos tornaram-se adversos e, ao mesmo tempo, complementares. Adam Smith (1985), em seu livro *Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*, e acompanhado de outros autores como Thomas Malthus, John Stuart, David Ricardo e Karl Marx tiveram o crescimento econômico e o desenvolvimento como a principal preocupação de suas obras.

De acordo com Veiga (2005), a Revolução Industrial e suas conseqüências para a sociedade, os aspectos econômicos - transformados nesta época - tornaram-se determinantes na vida cotidiana. Houve uma transformação dos padrões de vida, sendo que estes foram multiplicados por dez. Mas, é importante pontuar que o crescimento econômico não foi resultado somente da Revolução Industrial; não se pode subestimar o crescimento anterior e os avanços tecnológicos e científicos do século XIX. . Para Frischtak

...a noção de desenvolvimento econômico como processo sujeito à intervenção do Estado é contemporâneo à 1ª Revolução Industrial, e nasce com a própria “vontade coletiva” de desenvolver as forças produtivas, fazer a economia crescer, estimular o comércio, promover a inovação. Pode-se argumentar que o mercantilismo, apoiado no absolutismo, e o colonialismo foram expressões precoces desta vontade nacional, ainda que o imperativo estratégico da disputa de poder entre as nações fosse o elemento dominante. (FRISCHTAK, 2009p. 103).

Já a idéia de progresso foi construída desde a Grécia antiga, composta a partir da observação de que havia um mundo em crescimento, com avanços e melhorias, que poderiam

ser constados em determinadas épocas. Outra idéia milenar vem da tradição judaica que, considerando a história como algo sagrado, guiada pela divindade, ou seja, já determinada e imposta à humanidade, revela o curso e a direção impostos “de cima”, sendo o seu itinerário progressivo, aproximando-se, gradual e inexoravelmente, da consumação final. (SZTOMPKA, 2005) Já na Idade Média, foram incorporadas novas definições ao conceito de progresso, sendo este aplicado no domínio das idéias, sendo concluído pelos pensadores desta época que “o conhecimento avança de modo constante e gradual” (SZTOMPKA, 2005, p. 59). Com as navegações e as descobertas de novos territórios, o progresso mais uma vez é repensando, pois

Torna-se visível que as sociedades humanas, culturas, organizações políticas e econômicas, não são todas do mesmo tipo. A enorme variedade de estruturas sociais em várias partes do mundo torna-se evidente. Porém, para preservar a idéia de unidade da espécie humana e de sua progressão necessária, a diversidade é interpretada de maneira peculiar. Declara-se que a variedade é devida aos diferentes estágios de desenvolvimento, ou de progresso, atingidos pelas diferentes sociedades. (SZTOMPKA, 2005, p. 59).

Neste contexto, afirma-se que nos estágios iniciais estão as sociedades primitivas, e em relação às sociedades mais civilizadas, há uma relação entre representação de passado e futuro, em que uma mantém uma postura de evolução diante da outra.

Um sugestivo critério de progresso: o significado e a direção da história estão dados pelo crescimento da liberdade individual combinado com o avanço da virtude; a virtude restringe o exercício da liberdade individual quanto esta se torna ameaça à liberdade alheia. (SZTOMPKA, 2005, p. 60).

Sobre a perspectiva da natureza do crescimento econômico, Thirwall (2005) construiu um referencial alternativo para compreender o desempenho das nações, afirmando que Smith foi um dos primeiros expoentes da idéia dos rendimentos crescentes, baseado na divisão do trabalho. O aumento dos rendimentos possibilita a elevação da produtividade do trabalho e da renda *per capita*. A indústria é exemplo dessa relação, sendo uma atividade de rendimentos crescente; já as atividades agrícolas representam rendimentos decrescentes – e este é o fato determinante entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. (THIRWALL, 2005).

Em relação aos modelos clássicos de crescimento e de distribuição, estes ainda integram a teoria destes estudos, principalmente no que diz respeito à discussão do excedente capitalista para investimentos. Considerando o desenvolvimento como um acontecimento redundante, os fundamentalistas do mercado acreditavam que este seria algo natural, decorrente do crescimento econômico, denominando este processo de “efeito cascata”. Assim, para haver o desenvolvimento seria necessária apenas a aplicação da economia moderna, descartando a importância de uma teoria do desenvolvimento. (THIRLWALL, 2005).

A teoria do crescimento econômico, que tem, portanto, como objetivo a análise de fatores básicos e primordiais que determinam o crescimento, se baseia no capital físico e no trabalho; ainda assim, é necessário salientar que em nenhum momento pode-se ignorar a importância do crescimento econômico para o desenvolvimento. Contudo, Veiga (2005) afirma que o que difere esses dois processos é o fato do crescimento ser uma mudança quantitativa e o desenvolvimento, uma mudança qualitativa.

Em um novo período de análises sociais, onde os conceitos de desenvolvimento, progresso e crescimento econômico não representam uma unidade, e tornam-se complementares, uma análise do desenvolvimento como quimera começa a surgir a partir do momento em que se verifica a dificuldade de mobilidade social na economia capitalista. Para Veiga (2005), são os autores crédulos no do mito do desenvolvimento que possuem uma visão quantitativa do mundo, desconhecendo “os processos qualitativos históricos- culturais, o progresso não-linear da sociedade, as abordagens éticas, e até prescindem dos impactos ecológicos” (p. 22).

Em análises relacionadas ao desenvolvimento, sobretudo dos países periféricos, Celso Furtado em sua obra *O Mito do desenvolvimento Econômico*, levanta questões em relação ao desenvolvimento econômico, precisamente sobre o mito moderno deste tipo de desenvolvimento e os impactos deste no meio físico, afirmando que:

A idéia de desenvolvimento econômico é um simples mito. Graças a ela tem sido possível desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abrem ao homem os avanços da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos como são os investimentos, as exportações e o crescimento. (Furtado, 1974, p.75)

Quando se trata da análise do desenvolvimento que transcende à questão econômica, é necessário apresentar as discussões do economista Amartya Sen. Ganhador do Nobel de Economia em 1998, este autor propõe o afastamento da visão econômica unidimensional, inserindo no debate do desenvolvimento a questão da necessidade de uma avaliação não apenas da visão econômica, mas envolvendo também as questões da moralidade, ética, política e justiça.

A principal questão a ser discutida, de acordo com Sen, é a expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. (1999). Nesse sentido, é possível romper com a idéia restrita de desenvolvimento, principalmente aquela que o relaciona apenas ao crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), o que implica sempre uma dimensão meramente econômica, envolvendo avanço industrial e tecnológico, etc. Sen ressalta que o crescimento do PNB é imprescindível para que os indivíduos tenham suas liberdades expandidas, porém, a liberdade também está condicionada a outros fatores, como por exemplo, acesso à saúde, educação, direitos civis, entre outros.

Para Veiga (2005) é fundamental que o desenvolvimento seja compreendido como algo com poder transformador da sociedade, e esta transformação não ocorre somente com relação “aos meios, mas também aos fins”. (p. 31). .

Como aporte teórico para esta pesquisa, o conceito de desenvolvimento local começou a ganhar força no Brasil a partir do final da década de 1980, principalmente a partir da promulgação da Constituição Federal do Brasil de 1988, que definiu uma maior autonomia aos municípios.

Fauré e Hasenclever (2005) definem que o princípio do desenvolvimento local está baseado em alguns pontos, sendo:

a possibilidade de que o desenvolvimento pode acontecer e/ou pode ser gerado na escala infracional apesar das condições nacionais e internacionais, as disparidades e os desequilíbrios espaciais nem sempre, nem necessariamente, são corrigidos ao longo do tempo, nem graças ao papel planejador o equalizados do Estado e/ou dos órgãos centrais, nem graça ao mercado num processo quase automático a partir de uma visão liberal e otimista, existem ainda, na escala local, dentro de um espaço determinado iniciativas para desencadear uma dinâmica de crescimento, que muitas

vezes se apresentam apenas como potencialidades; por fim o nível local é uma escala pertinente para observar e estudar as transformações socioeconômicas que contribuem ao desenvolvimento. (Fauré e Hasenclever, 2005, p. 101).

Contudo, não necessariamente os fatores determinantes deste desenvolvimento estejam totalmente no ambiente local. É preciso compreendê-lo como oriundo de diversos fatores, mas principalmente relacionado ao local.

A concepção de desenvolvimento local é fundamentada em três pilares, sendo a primeira a endogeneidade, definida pela existência de um potencial de recursos locais, materiais e imateriais, que podem ser mais, ou melhor, explorados e valorizados. A ideia de territorialidade, como segundo pilar, indica os aspectos físicos e a construção do espaço pelos atores que o compõem, definindo as relações e interações, e por fim, a afirmação das instituições, pois o desenvolvimento local é dependente das inter-relações, que por sua vez estão consolidadas nos valores, crenças e organizações. a referência às instituições significa que o desenvolvimento local depende também do desempenho do conjunto das inter-relações, fundadas a partir de valores e crenças, e das organizações. (FAURÉ E HASENCLEVER, 2005).

O desenvolvimento local é caracterizado pelo princípio de que cada local é uma realidade distinta, ou seja, o que é considerado como local em um determinado ambiente, não necessariamente é aceito em outro. Esta concepção de desenvolvimento é a relação de potencialidades locais, possivelmente ainda não exploradas, e iniciativas, proporcionando a valorização local com novos relacionamentos, interações, parcerias, redes – em todos os aspectos existentes no local. (FAURÉ E HASENCLEVER, 2005).

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

Sendo um processo dinâmico e incerto, a proposta de desenvolvimento local está relacionada a todos os aspectos existentes no local, seja espacial, econômico, social, cultura, político, entre outros – e a sua proposta é promover um desenvolvimento não somente ligado ao PIB, mas algo próspero e duradouro. (FAURÉ E HASENCLEVER, 2005).

Com um princípio próximo ao conceito desenvolvimento local, o desenvolvimento endógeno é caracterizado como um

...o conceito de desenvolvimento endógeno pode ser entendido como um processo de crescimento econômico que implica uma contínua ampliação da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Esse processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda do local ou da região. (AMARAL FILHO, 2001, p. 262).

Este conceito de desenvolvimento valoriza o local, a promoção do desenvolvimento de uma região, contudo, este não é autocentrado e prioriza os aspectos econômicos, como a endogeneização do capital financeiro local.

## 2 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Vinculado a expressões diversas, o conceito de representação política teve a sua definição redesenhada ao longo da história da sociedade. Não se trata somente de uma mera divisão de trabalho entre políticos e cidadãos, mas como um elemento que torna possível a democracia. Com origem do latim, este substantivo significava apresentar algo ausente, materializar o abstrato. Contudo, as primeiras aparições desse conceito aconteceram na Grécia antiga, onde segundo Barreto e Meynaud (1987), aconteciam eleições em que eram enviados embaixadores das cidades-estados com o objetivo de realizar negociações diversas. .

Na democracia, os políticos são indivíduos racionais que agem num cenário de inevitáveis incertezas, buscando maximizar ganhos eleitorais (Santos,1994). Indiferente quanto aos seus objetivos - para atenderem aos interesses próprios, corporativos ou gerais da sociedade - eles precisam ser eleitoralmente bem sucedidos, tornando a competição eleitoral uma preocupação constante que influencia as ações dos governantes legislativos e executivos.

Novas perspectivas sobre a representação foram desenvolvidas por autores contemporâneos, entre eles, Pierre Bourdieu (2000) e Pitkin (2006), que buscaram refletir os clássicos destes estudos e redefiniram novas dimensões para a teoria. No âmbito nacional também encontramos importantes autores, como Miguel (2003), Avritzer (2006) e Anastásia (2006).

Em seu livro *O Poder Simbólico*, Pierre Bourdieu (2000) dedica um capítulo exclusivamente à análise da representação política. Partindo da atuação do cientista político, o autor considera alguns elementos fundamentais para a elaboração de uma teoria do campo político, ante a constatação da omissão desses cientistas, em relação às opções, quase exclusivas, de abstenção ou delegação, colocadas aos cidadãos, principalmente os mais desfavorecidos. (BOURDIEU, 2000).

Para o autor, a posse e acumulação de capitais são determinantes sociais, sendo que podem ser de várias espécies, predominando, em relevância efetiva, os capitais econômicos e culturais, além da legitimação deles, que se constitui no capital simbólico. Fundamentando-se no capital econômico e social, com a finalidade de evitar a naturalização dos mecanismos que perpetuam a separação entre os agentes politicamente ativos e passivos, Bourdieu (2000) por meio da análise da luta política desenvolvida, estabelece a noção de campo político como espaço de encontro de forças e lutas, visando manter ou transformar essas relações de forças estruturadas naquele determinado momento. Assim, define que

O campo político é o lugar em que se geram, na concorrência entre os agentes que nele se acham envolvidos, produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos, entre os quais os cidadãos comuns, reduzidos ao estatuto de “consumidores”, devem escolher, com probabilidades de mal-entendido tanto maiores quanto mais afastados estão do lugar de produção. (BOURDIEU, 2000, p. 164).

Com consciência de que a autonomização do campo político leva a uma profissionalização dos agentes ativos, com uma conseqüente monopolização do campo por esses profissionais, o autor define a competência desenvolvida por esses profissionais da política. Para tanto, ele analisa o jogo político e os interesses específicos envolvidos,

considerando que o *habitus*<sup>5</sup> político exige uma preparação que vai do domínio de um conjunto de saberes específicos, com uma linguagem própria, incluindo a capacidade retórica, além de exigir uma iniciação em uma lógica imanente ao campo político. (BOURDIEU, 2000).

No desenvolvimento do mundo moderno, segundo o autor, há uma tendência de restrição desse campo político ao nível da representação, fazendo dela o objeto principal de análise do campo, principalmente em decorrência ao monopólio dos profissionais e a sua autonomização. Essa representação diz respeito tanto à restrição do campo pela abstenção ou apatia, quanto pelo desapossamento do capital político, com reflexos sobre os capitais social, cultural e econômico, dos cidadãos, pela delegação do seu poder político. (BOURDIEU, 2000).

Segundo Bourdieu (2000), a representação política está condicionada à concentração de capital político por parte de uma camada privilegiada, cujos profissionais no campo da política detêm o monopólio de capital cultural e tempo livre. O campo da política limita, de forma constrangedora, o universo do discurso político, devido ao acesso diferenciado dos grupos ao capital político exigido e necessário para legitimar a atuação neste campo. Os profissionais da política oferecem como produto os instrumentos de percepção e de expressão do mundo social. Por sua vez, os representados, desapossados desses instrumentos materiais e culturais, constrangidos à representação, se demitem voluntariamente da participação do campo político.

Na concepção do autor, “o mercado da política é, sem dúvida, um dos menos livres que existem” (p. 166), pois a falta de competência política obriga os consumidores deste meio a se renderem à lógica oligopolista de um mercado que oferece produtos políticos concentrados em um pequeno corpo de profissionais. Desta forma, quanto mais desprovidos da competência social exigida, mais condenados estarão à delegação incondicional a seus representantes e mais impotentes ficarão diante do aparelho político. (BOURDIEU, 2000).

Os que não se submetem a essa situação de inércia, se engajam em partidos, que no caso de classes dominadas, surgem no intento de produzir a representação da continuidade da classe, ou com o objetivo de lutar contra a concentração do capital econômico. Porém, a revolta se dá quando os dominantes dos partidos impõem seus interesses ao demais, principalmente devido à vontade de perpetuação da instituição e dos ganhos que ela lhe assegura. Diante desta dupla impotência, ocorre o que autor chama de “apolitismo”, causa e produto do monopólio dos profissionais, uma abstenção ativa quando os consumidores se vêem impedidos de apropriar-se do campo político, o que muitas vezes assume formas de movimentos populistas e antiparlamentaristas. (BOURDIEU, 2000).

Comparando a política com uma guerra, Bourdieu (2000) acredita que esta pode ser caracterizada como sublimada, na medida em que busca uma maior mobilização de agentes dotados da mesma visão do “mundo social e do seu porvir” e influencia os mandantes com o intuito de gerar poder sobre seus atributários. Já em uma comparação da vida política com um teatro, o autor utiliza termos desta arte para exemplificar o funcionamento do campo político, pensando na relação entre o partido e a classe, entre a luta das organizações políticas e a luta de classes, sendo uma relação simbólica entre significante e significado. Bourdieu afirma que “a decisão, por obrigação, aos interesses dos mandantes faz esquecer os interesses dos mandatários.” (2000, p. 176). Assim, é necessário fazer com que os interesses no campo político sejam semelhantes com o meio social a qual representa.

Outro fator de distanciamento entre mandantes e mandatários, nos sistemas de representação modernos, seria, para Bourdieu (2000), a estrutura do campo político, tendendo

---

5 “o *habitus* é um conhecimento adquirido e também um *haver*, um capital” (p. 61) em todos os casos, os utilizadores da palavra *habitus* se inspiraram numa intenção teórica muito próxima da minha, que era a de sair da filosofia da consciência sem anular o agente na sua verdade de operador prático de construções de objeto. (p. 62)

a uma divisão indefinida em partidos, facções ou seitas antagônicas, que levariam ao abandono do discurso original do movimento que gerou a representação. Os conflitos internos dos grupos de representantes acabam se sobrepondo aos conflitos externos, que apoiaram em ideais, que passam a segundo plano nas preocupações dos profissionais da política. (BOURDIEU, 2000).

Hanna Fenichle Pitkin (2006), por sua vez, analisa a representação a partir da sua formação história social e conceitual, bem como as instituições que permitiram o seu desenvolvimento e as idéias ligadas ao conceito. Para a autora, a representação está relacionada ao fazer o ausente, presente. Mas, a todo o momento ela deixa claro as dificuldades de definição desse conceito, pois:

É um caso instrutivo porque seu significado é altamente complexo, e desde muito cedo na história dessa família de palavras, tem sido altamente abstrato. (...) A representação é, em grande medida, um fenômeno cultural e político, um fenômeno humano. (PITKIN, 2006, p. 16).

A autora afirma que só recentemente os pensadores começaram a questionar alguns pressupostos da representação política que eram associados somente aos defeitos dos mecanismos deste sistema, como a questão eleitoral e partidária, esquecendo-se da importância da participação política.

A questão do governo quanto a sua verdadeira função social também é refletida por Pitkin (2000), que acredita que se o governo tem como função a conciliação de interesses privados, a partir de uma conciliação desses interesses, o governo representativo é eficaz. Contudo, caso seu verdadeiro papel seja direcionar a vida pública compartilhada pela divisão de poder, a representação promove a exclusão dos indivíduos dos “benefícios da política”. (PITKIN, 2006). Para a autora, utilizando argumentos de Hannah Arendt:

Apenas a participação democrática direta proporciona uma alternativa real para o dilema entre mandato ou independência, no qual o representante ou é um mero agente de interesses privados ou é um usurpador da liberdade popular periodicamente eleito. No primeiro caso, absolutamente ninguém tem acesso à vida pública, já que não há nenhuma. No segundo, a antiga distinção entre governante e governado [...] venceu outra vez; uma vez mais o povo não é admitido no domínio público, uma vez mais os assuntos de governo se tornaram o privilégio de poucos. (PITKIN, 2006, p. 43).

Luis Felipe Miguel (2003) concorda com Pitkin (2006) em seu texto *Representação política em 3-D: elemento para uma teoria ampliada da representação política*, ao afirmar também que o conceito de representação política é complexo para ser definido, sobretudo, porque a prática está se distanciando da teoria. Contudo, acredita na possibilidade de criação de modelos de representação, pois

Em primeiro lugar, na medida em que a eleição condensa a prática democrática, a formação das preferências tende a ser ignorada. Ao se dirigir à cabine de votação, o eleitor já está, ou ao menos deveria estar, de posse de uma preferência. A perspectiva liberal julga que as preferências individuais (e, por extensão, as crenças, os valores, os objetivos etc.) entram no processo político como dados, uma vez que se formam na esfera privada (Elster, 1997). O debate político e, em particular, as campanhas eleitorais permitem que o cidadão situe as diversas alternativas em



relação às suas preferências e, sendo racional, como o modelo prevê, possa escolher aqueles candidatos que julgue mais adequado à consecução de seus objetivos. (MIGUEL, 2003, p. 131).

Assim, para o autor que realiza sua análise a partir da eleição, a representação está intimamente ligada à relação estabelecida por preferências e temas definidos entre representantes e representados. Miguel (2003) deixa claro que a eleição é o momento do “veredicto popular” e é neste acontecimento que o representante é julgado.

Determinando a função da representação, o autor cita que a promoção da participação dos processos decisórios a partir da delegação de poder por outros indivíduos é a primordial, mas juntamente com a atuação na agenda e no debate público em nome dos quem confiam o seu voto no representante. Estas três funções são de verificável importância, sobretudo em sociedades com elevado número de integrantes, pois é grande a dificuldade da participação direta nesses espaços. Com isso, é clara a necessidade de uma representação equilibrada, acompanhando a realidade do local, para que assim todas as vozes sejam contempladas. (MIGUEL, 2003).

Em uma proposta de reflexão sobre a reforma política no Brasil, Leonardo Avritzer e Fátima Anastasia (2006) entendem que a representação política é:

... o conjunto de relações estabelecidas entre os cidadãos e os governantes eleitos. Os primeiros são, nas democracias, os sujeitos detentores de soberania política e a utilizam para autorizar outros, os governantes, a agirem em seu nome e no nome de seus melhores interesses. Os cidadãos são os mandantes, os governantes são os que a mandatários, estejam eles no Poder Executivo – presidente, governador, prefeito – ou no Poder Legislativo – senadores, deputados federais, deputados estaduais ou vereadores. (AVRITZER; ANASTASIA, 2006, p.17).

Com base nos pressupostos de Robert Dahl (1992), os autores acreditam que foi a partir da representação democracia pode contemplar as diferentes identidades individuais e coletivas. Já em relação às questões administrativas do Estado, Avritzer e Anastasia (2006) utilizam os argumentos de Sartori ao afirmarem que a representação proporciona uma diminuição dos custos interno e riscos externos, pois:

(...) (custos internos) crescem com o aumento do número de decisores e se referem aos recursos mobilizados para se permitir a participação ampliada dos cidadãos. Vale citar, a título de exemplo, a quantidade e a variedade de recursos que são empregados para realizar eleições presidenciais em um país como o Brasil. Os segundos (riscos externos) crescem com a diminuição do número de decisores e são, fundamentalmente, os riscos de tirania, corrupção e incompetência. (AVRITZER; ANASTASIA, 2006p. 17,18).

A partir da proposta da reforma política, os autores afirmam que a representação sempre foi objeto de controvérsias, debates e rearranjos, com o objetivo de aperfeiçoar a prática e a teoria. Eles apontam ainda que “nas democracias representativas a discussão sobre a reforma política remete imediatamente, ainda que não exclusivamente, ao tema da reforma da representação”. (AVRITZER; ANASTASIA, 2006, p. 18).

A representação política é importante para a organização da sociedade, sobretudo da democracia. É fato que há lacunas na estruturação deste tipo de atuação política, mas também

existe a plena consciência da necessidade de mudanças. Com relação aos tipos de representação política, nesse estudo abordaremos a representação executiva e legislativa no âmbito municipal brasileiro, ou seja, os prefeitos e vereadores.

Com as mudanças no cenário político brasileiro, como a substituição do Governo Militar para o Civil e o fim do período da Ditadura, a Constituição de 1988 representa um avanço na institucionalização da democracia no país, sobretudo propondo a descentralização do poder. Com a reivindicação da sociedade civil, onde exigia-se a redemocratização do país, define-se uma Carta amplamente debatida, onde suas principais características são a ênfase nos direitos humanos, na descentralização administrativa e política, na forma federativa de Estado como princípio irrevogável e na participação e organização social como elementos fundamentais para o controle e a consolidação da democracia brasileira.

Com três esferas de governo – federal, estadual e municipal – o poder legislativo, que é presente nesses três níveis, se destaca como instituição representativa, ganhando força no decorrer dos anos para propor soluções para problemas sociais cotidianos, ligados diretamente aos cidadãos. Para Lima Junior (1993), a primeira função a ser exercida pelo legislativo consistiu na integração política da população ao governo central, e o voto é o elemento da soberania, que se torna condição necessária de representação, pois é no ato eleitoral de se concretiza o consentimento e a expectativa da representação. Já o poder executivo tem como função principal, segundo a Constituição do Brasil (1988), de administrar, delegando poderes a ministros e secretários, sancionando, elaborando e aprovando leis e mantendo relações com outras nações.

Meirelles (1993) define que o prefeito possui funções governamentais e administrativas, delimitando que

Como governante do Município, o prefeito é o seu representante legal e condutor dos negócios públicos locais, como chefe do Executivo, é a autoridade suprema da Administração municipal, tendo preeminência sobre todas as demais. A preeminência do prefeito na Administração municipal decorre naturalmente da sua situação de chefe do Poder Executivo, detentor de todos os instrumentos de ação de que dispõe o Município para a realização de seus fins. (MEIRELLES, 1993, p. 522).

A atuação do prefeito está pautada por realizações concretas e específicas, já a Câmara tem sua ação caracterizada pelo abstrato. Assim, Meirelles (1993) que

O ato executivo do prefeito é dirigido a um objetivo imediato, concreto e especial; o ato legislativo da Câmara é mediato, abstrato e genérico. Só excepcionalmente o prefeito edita normas através do decreto regulamentar e a Câmara pratica atos administrativos, de efeitos internos ou externos, consubstanciados em resolução ou decreto legislativo. (MEIRELLES, 1993, p. 523).

Já a primeira função a ser exercida pelo Legislativo consistiu na integração política da população ao governo central, e o voto é o elemento da soberania, onde se torna condição necessária de representação, pois é no ato eleitoral de se concretiza o consentimento e a expectativa da representação. (LIMA JUNIOR, 1993).

Para Silveira (2009), é necessário considerar o poder Legislativo como algo singular, pois nele são expressas as manifestações sociais locais, e ao mesmo tempo é o responsável pela criação de leis que são executadas pelo Poder Executivo e julgadas pelo Judiciário.

### **3 O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL**

Como uma ferramenta de promoção da descentralização do poder, em 1990 intensificou-se no Brasil um movimento de emancipação municipal. Neste período, de acordo com Tomio (2002) mais de 1000 municípios foram criados, fazendo seu número total ultrapassar a casa dos 5.500. Enquanto em 1991 Minas Gerais possuía 723 municípios, em 2001 já eram 853. Além de dar aos municípios status de entes federativos, este processo permitiu aos estados definir os critérios pelos quais os municípios se emancipariam (TOMIO, 2002). No norte de Minas Gerais, objeto deste estudo, foram criados na década de 1990, 45 novos municípios.

Entre os objetivos deste processo de emancipações estava o desenvolvimento dos municípios, pois segundo o resultado obtido em sua pesquisa sobre emancipações, Bremaeker (1993) aponta que a maior incidência de justificativa para o desmembramento era o descaso por parte da administração do município de origem, pois fatores como distância entre distritos e sede dificultam a atuação do poder público nestes locais.

Ponderando uma análise da relação entre representação política e desenvolvimento, é preciso pontuar que, com o novo posicionamento da atuação dos governantes em relação ao desenvolvimento, promovida pela descentralização do poder, em escala micro o comércio local se vê propenso à concorrência acirrada e a necessidade de adequação. Amaral Filho (2001) propõe que a descentralização entre as instâncias de governo e setor privado, juntamente com a concorrência globalizada, criou a necessidade da promoção em nível local de um processo de aprendizagem sempre contínuo e interativo entre os trabalhadores, entre estes e as empresas e entre os dois conjuntos e as instituições públicas e privadas. E para essa interação, os investimentos devem ser originados na geração de poupança pública local e recuperação da capacidade de investimento, onde cada local gerencie seu capital social e capital humano, coordenando as atividades do sistema local. No conceito de desenvolvimento local, as estratégias e iniciativas dos atores locais permitem estimular o surgimento e expansão de empresas locais, favorecendo o desenvolvimento e a valorização dos recursos específicos locais, atrativos para empresas externas.

Outra questão a ser colocada é delimitar até que ponto o desenvolvimento é uma escolha política. Para Magalhães (2009) é claro a opção do governo pela economia de mercado, que define a redução da atuação do Estado. Esta escolha determina a inviabilização da construção de um projeto nacional para o desenvolvimento que determina os caminhos do crescimento econômico juntamente com a diminuição das desigualdades. Assim, a discussão teórica aqui apresentada propõe um embasamento para a tentativa de identificar os mecanismos que influenciam o desenvolvimento sob a ótica da representação política.

### **4 INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL E A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO NORTE DE MINAS GERAIS**

Até que ponto o desenvolvimento dos municípios é influenciado pelo perfil do representante político? Foi em busca de uma resposta para esta questão que este trabalho foi concebido. Para esse desenvolvimento acontecer é preciso determinar as funções dos atores e

os mecanismos necessários para sua consolidação. O pressuposto norteador deste trabalho é que o perfil do representante, principalmente sua escolaridade, profissão e sexo, possuem influências consideráveis no processo de desenvolvimento dos municípios.

Para o estudo desse fenômeno, em relação aos índices de desenvolvimento, utilizaram-se dados já consolidados, como Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que é publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) da Fundação João Pinheiro e o Índice de Desenvolvimento dos Municípios (IDM) apresentado Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN); além dos números do Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios e outros dados oriundos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para a delimitação da representação política, os dados foram disponibilizados pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE-MG).

Para a realização deste trabalho, utilizou-se como campo de pesquisa o norte de Minas Gerais. Localizado entre os estados da Bahia, Espírito Santo e Goiás, a região apresenta particularidades sociais e econômicas, como uma grande produção agrícola, mas um alto número de pessoas em condições precárias de existência. Possuindo 89 cidades, a mesorregião está dividida entre sete microrregiões: Bocaiúva, Grão Mogol, Janaúba, Januária, Montes Claros, Pirapora e Salinas.

TABELA 1

Municípios que compõem a mesorregião Norte de Minas Gerais por Microrregião

<b>Microrregião</b>	<b>Cidades</b>
<b>BOCAIUVA</b>	Bocaiúva, Engenheiro Navarro, Francisco Dumont, Guaraciama, Olhos-d'água
<b>GRÃO MOGOL</b>	Botumirim, Cristália, Grão Mogol, Itacambira, Josenópolis, Padre Carvalho
<b>JANAÚBA</b>	Catuti, Espinosa, Gameleiras, Jaíba, Janaúba, Mamonas, Mato Verde, Monte Azul, Nova Porteirinha, Pai Pedro, Porteirinha, Riacho dos Machados, Serranópolis de Minas
<b>JANUÁRIA</b>	Bonito de Minas, Chapada Gaúcha, Cônego Marinho, Icaraí de Minas, Itacarambi, Januária, Juvenília, Manga, Matias Cardoso, Miravânia, Montalvânia, Pedras de Maria da Cruz, Pintópolis, São Francisco, São João das Missões, Urucuaia
<b>MONTES CLAROS</b>	Brasília de Minas, Campo Azul, Capitão Enéas, Claro dos Poções, Coração de Jesus, Francisco Sá, Glaucilândia, Ibiracatu, Japonvar, Juramento, Lontra, Luislândia, Mirabela, Montes Claros, Patis, Ponto Chique, São João da Lagoa, São João da Ponte, São João do Pacuí, Ubaí, Varzelândia, Verdelândia
<b>PIRAPORA</b>	Buritizeiro, Ibiaí, Jequitaiá, Lagoa dos Patos, Lassance, Pirapora, Riachinho, Santa Fé de Minas, São Romão, Várzea da Palma
<b>SALINAS</b>	Águas Vermelhas, Berizal, Cural de Dentro, Divisa Alegre, Fruta de Leite, Indaiabira, Montezuma, Ninheira, Novorizonte, Rio Pardo de Minas, Rubelita, Salinas, Santa Cruz de Salinas, Santo Antônio do Retiro, São João do Paraíso, Taiobeiras, Vargem Grande do Rio Pardo

Fonte: IBGE/2011

Na tabela 1 são apresentadas as cidades que compõem o universo desta pesquisa. Para melhor analisá-las, estas são categorizadas pelo seu número de habitantes, conforme o gráfico 1:

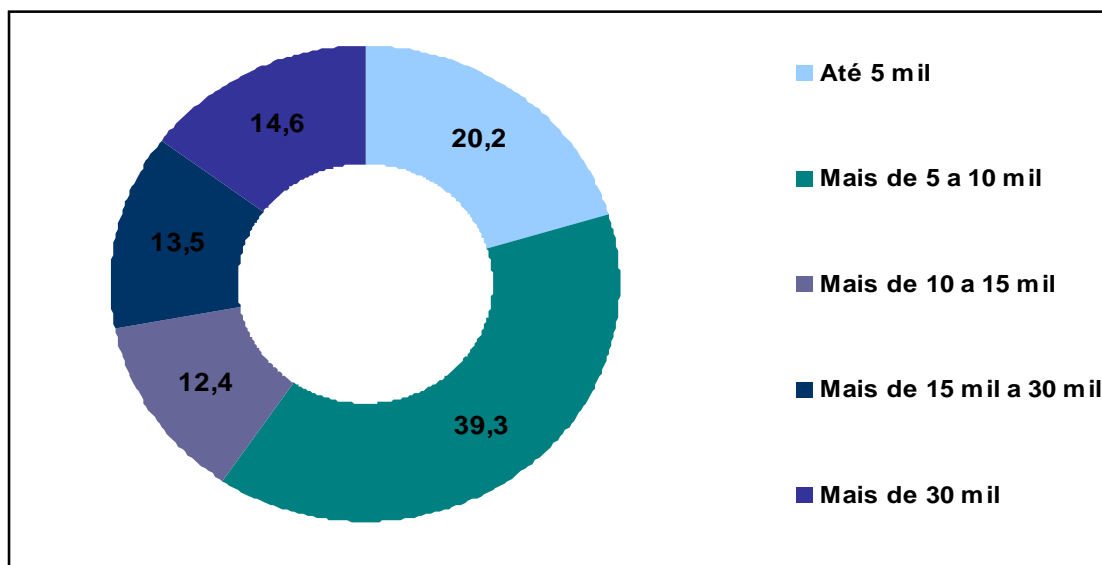


GRÁFICO 1 – População por município no Norte de Minas  
Fonte: IBGE/2011

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

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

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

Nestas análises também é considerado o Produto Interno Bruto (PIB), que é apresentado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O Índice de Desenvolvimento Econômico e Tributário (IDET) é uma dimensão do IMRS e tem como fundamento para seus cálculos a competência fiscal dos municípios. Quanto maior o IDET de um município, maior é a sua capacidade de independência financeira, pois utiliza recursos próprios para executar serviços públicos essenciais. (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2005).

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

TABELA 2  
Índice IDET Municipal por População n = 89

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

Fonte: IMRS/2011

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

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

A capacidade fiscal do município é importante, principalmente levando em consideração que uma das principais demandas do desenvolvimento local é o aumento da governabilidade e da governança das instituições públicas locais, o que, por sua vez, se traduz

em autonomia das finanças públicas e aumento dos investimentos sociais para os municípios. (BUARQUE, 2008).

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

Os dados sobre *Gastos per capita*, que também compõem o banco do IMRS, tem como objetivo apresentar os gastos do município em segmentos que são de responsabilidade de sua administração. Para esta pesquisa, foram selecionados dados sobre infra-estrutura, agropecuária, saneamento, cultura e esporte, como pode ser verificado na tabela 3.

TABELA 3  
Gastos Per Capita por Município

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

Fonte: IMRS/2011

Os gastos por setor podem elucidar o padrão de investimento dos municípios e esse foi o intuito da utilização desses indicadores. Em se tratando de infraestrutura, o que se percebe é que os municípios de menor porte tendem a investir mais, se comparados os gastos dos municípios de maior porte. Vale ressaltar que, entre os municípios de populações menores

encontram-se aqueles que foram criados na década de 1990, o que pode explicar um maior investimento nessa área, já que, nos novos há uma necessidade maior de estruturação.

Outra tendência verificada nesse sentido são os gastos com a agricultura. Os pequenos e micro municípios possuem, geralmente, uma taxa de urbanização consideravelmente menor que os médios e grandes, o que significa uma quantidade maior de habitantes na zona rural e, por consequência, maior o gasto em agricultura.

Com relação ao Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM), é preciso ressaltar que são consideradas em sua composição as mesmas dimensões que o PNUD utiliza para o Índice de Desenvolvimento Humano, ou seja, a educação, saúde e trabalho e renda são também para o IDM, as premissas necessárias para a avaliação municipal. Para a realização de análises, o FIRJAN estabelece categorias do desenvolvimento do município: 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). Para os cálculos para a categorização do IDM, utilizam-se também registros administrativos e estatísticas oficiais. (SISTEMA FIRJAN, 2000).

TABELA 4  
IDM por Categoria de município

<b>Municípios por categoria População</b>	<b>IDM</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>	<b>Média</b>	<b>Desvio Padrão</b>
Até 5 mil	2000	0,2951	0,5264	0,4255	0,0661
	2005	0,3674	0,5679	0,4948	0,0497
	2006	0,3667	0,5658	0,4884	0,0513
	2007	0,4377	0,595	0,5390	0,0395
Mais de 5 a 10 mil	2000	0,2989	0,5573	0,4230	0,0641
	2005	0,3945	0,628	0,5036	0,0542
	2006	0,4211	0,6004	0,5126	0,0400
	2007	0,4505	0,6396	0,5361	0,0426
Mais de 10 a 15 mil	2000	0,3538	0,5475	0,4415	0,0603
	2005	0,4283	0,6285	0,5117	0,0693
	2006	0,4427	0,6534	0,5276	0,0656
	2007	0,4774	0,6806	0,5531	0,0558
Mais de 15 mil a 30 mil	2000	0,308	0,4985	0,4294	0,0607
	2005	0,4746	0,5861	0,5211	0,0388
	2006	0,4816	0,5923	0,5369	0,0271
	2007	0,4753	0,6033	0,5542	0,0388
Mais de 30 mil	2000	0,3105	0,6455	0,4776	0,0876
	2005	0,5172	0,7674	0,5917	0,0690
	2006	0,53	0,7612	0,6188	0,0625
	2007	0,5343	0,7563	0,6288	0,0586

Fonte: FIRJAN/2001

O corte temporal adotado para as análises, que vai de 2000 a 2007, é marcado, conforme mostra a tabela, por crescimento do Índice de Desenvolvimento Municipal em todas as faixas de municípios. Quando a análise se volta para a comparação entre os municípios por tamanho da população, novamente é possível verificar uma sobressalência dos maiores com



relação aos menores. As médias apresentam também uma homogeneidade, principalmente quando os municípios são agrupados por faixas. Apenas quando se analisa os mínimos e máximos de cada categoria, nota-se uma discrepância.

Com relação à representação política, os dados foram disponibilizados pelo Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE). Para este estudo, as variáveis privilegiadas foram sexo, escolaridade e profissão. Visto que até pouco tempo o processo eleitoral não era informatizado, utilizou-se como referência as legislaturas dos anos 2000, 2004 e 2008. Para uma caracterização da representação política do Poder Executivo Municipal, no caso, os prefeitos, do Norte de Minas, temos os seguintes dados

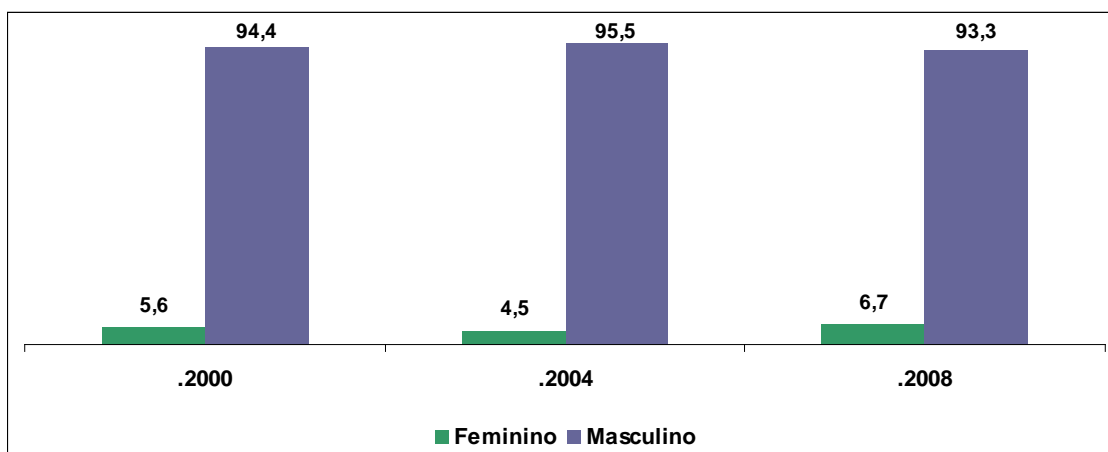


GRÁFICO 2 - Sexo dos prefeitos (%)

Fonte: TRE-MG/2011

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

Outra variável utilizada para a caracterização do perfil dos representantes é a escolaridade. Nesse sentido, conforme os dados apresentados na tabela 6, há uma mudança ascendente no nível de escolaridade, considerando o período de 2000 a 2008. O número de prefeitos com ensino fundamental, escolaridade considerada baixa, caiu neste corte de 34,8% para 27% do total dos 89 municípios. Em contrapartida, o número de prefeitos com ensino superior subiu, no mesmo período, de 25,8% para 39,3.

TABELA 5  
Escolaridade dos Prefeitos

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

Fonte: TRE-MG/2011

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

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

TABELA 6  
Profissão dos Prefeitos (%)

<b>PROFISSÕES</b>	<b>2000</b>	<b>2004</b>	<b>2008</b>
Advogado	4,5	3,4	2,2
Agrônomo	1,1	0	0
Comerciante	9,0	12,4	6,7
Empresário	0	4,5	6,7
Fazendeiro	20,2	25,8	16,9
Funcionário Público	12,4	3,4	6,7
Médico	7,9	10,1	4,5
Outros	22,5	34,8	15,7
Professor	3,4	3,4	4,5
Representante eleito do executivo	9,0	2,2	31,5
Representante eleito do legislativo	1,1	0	1,1
Trabalhador Rural	9,0	0	3,4
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: TRE-MG/2011

Quanto aos representantes do poder legislativo municipal, utilizou-se a variável escolaridade para esta pesquisa. O gráfico 3 caracteriza os municípios que apresentam pelo menos um vereador com ensino superior e consecutivamente, aqueles que apresentam pelo menos um vereador que apenas lê e escrevem.

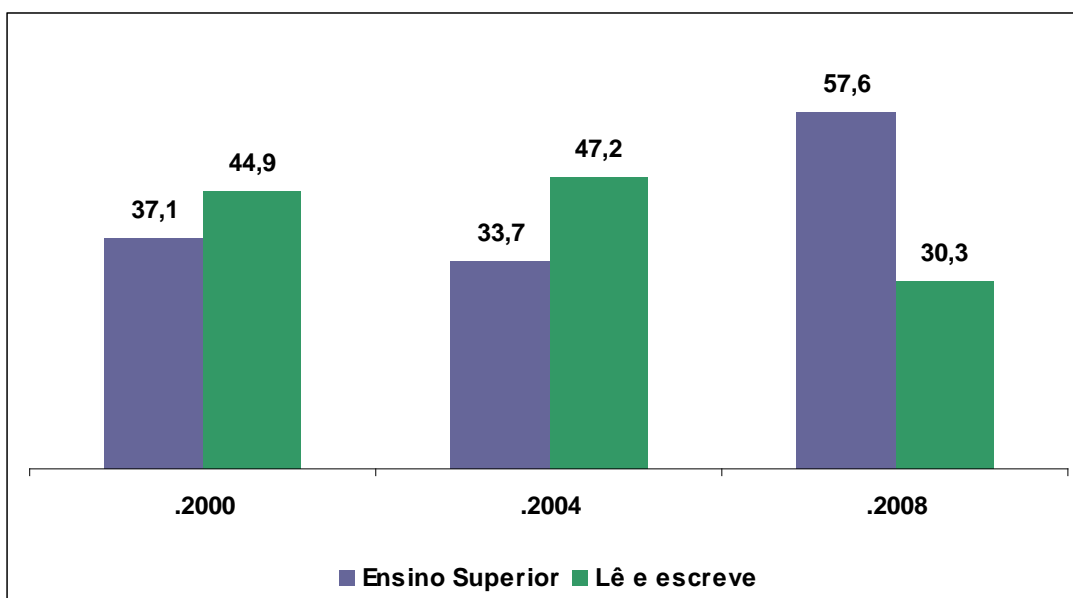


GRÁFICO 3 - Vereador com Ensino Superior (%)

Fonte: TRE-MG/2011

De acordo com dados, a composição da Câmara Legislativa Municipal apresenta a mesma tendência de aumento do nível de escolaridade verificada no caso do executivo. Se em 2000 37,1% dos municípios possuíam pelo menos um vereador com ensino superior, em 2008 esse número subiu para 57,6. No outro extremo, se em 2000 metade dos municípios possuíam pelo menos um vereador que apenas sabia ler e escrever, em 2008 esse número caiu para 30%.

## 6 A RELAÇÃO ENTRE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL E REPRESENTAÇÃO POLITICA

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

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

... envolve inúmeras e divergentes questões, vinculadas às diversas temáticas e assuntos municipais. As temáticas podem ser relacionadas, por exemplo, a: agricultura; ciência e tecnologia; comércio; cultura; educação; esporte; habitação; indústria; lazer; meio ambiente; saúde; segurança; serviços; sociedade; transporte;

turismo; urbano e rural. Nesse sentido, os municípios têm constantemente passado por desafios políticos, sociais, ambientais, financeiros e na sua forma de gestão, em que os munícipes têm exigido uma qualidade de vida mais adequada e demandado sua participação na condução do município. (REZENDE, 2006, p. 02).

Logo, pode-se constatar que as atuações dos representantes municipais, tanto executivo quanto legislativo, ainda sentem os reflexos das mudanças políticas propostas pela descentralização e pela Constituição de 1988.

A partir dos preceitos e pressupostos do desenvolvimento local, é preciso saber: até que ponto as prefeituras e suas estruturas estão preparadas para orientar processos de desenvolvimento? Como respondem e adéquam as políticas locais, os objetivos e as expectativas de gestão pública às necessidades reais do desenvolvimento?

O intuito desta pesquisa foi verificar se há algum tipo de influência do perfil do representante político, os prefeitos e vereadores, no desenvolvimento municipal.

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

Com relação ao Índice de Desenvolvimento Municipal, ao analisarmos os seus números a partir da escolaridade dos prefeitos da gestão 2004-2007, constata-se a ausência de prefeitos com Ensino Superior em municípios com o IDM até 0,500. Entre os 14 municípios que possuem IDM superior a 0,600, 7 possuem prefeitos com Ensino Superior.

TABELA 7  
IDM 2007 por Escolaridade 2004

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

Fonte: TRE-MG/2011 e IBGE/2011

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

Os municípios de desenvolvimento médio, que apresentam IDM de 0,501 a 0,600, apresentam uma tendência diferente. Dos 64 que estão nessa condição, 22 são governados por prefeitos com ensino superior e em apenas 3 os prefeitos apenas sabem ler e escrever, enquanto que entre aqueles que apresentam IDM acima de 0,600, nenhum prefeito está nesta condição.

O nível de escolaridade dos gestores pode denotar, pelo menos em parte, aumento da capacidade de desenvolvimento dos municípios. De acordo com Jara, para que o desenvolvimento aconteça, é preciso que haja a modernização da instituição municipal, que

diz respeito, entre outros aspectos, ao fortalecimento da gestão pública local para a condução eficiente, eficaz e efetiva das estratégias, programas e projetos de desenvolvimento. “Isso requer, um grande aumento da capacidade técnica da gestão no sentido de aproveitar, com economia de meios, as potencialidades e os recursos escassos existentes”. (1998, p. 57).

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

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

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

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em decorrência das idéias e concepções de desenvolvimento e representação apresentadas até o momento, pode-se concluir, em caráter prévio, algumas questões.

Analisando o desenvolvimento como o produto da relação entre grupos e classes sociais, com interesses materiais e valores distintos, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto (2004) acreditam que esta oposição gera o sistema socioeconômico. Em um processo de imposição de interesses e forças, as composições sociais e políticas vão se transformando.

Para Veiga (2005), o desenvolvimento nada mais é que uma mudança qualitativa, que precisa ser significativa e cumulativa. Ele não acontece somente pela força do mercado, mas por diversas instituições que compõem o seu processo. Em intercâmbio com Amartya Sen, Veiga (2005) afirma que o desenvolvimento tem a ver com a escolha do indivíduo, com sua liberdade - e as possibilidades de oportunidades para que estas aconteçam.

A utilização da perspectiva do desenvolvimento local, como um precursor da valorização do local para a promoção do desenvolvimento se deu a partir da necessidade de identificar os acontecimentos e determinantes que atuam na dinâmica financeira e social.

Sobre a representação política, é notória a complexidade da definição deste conceito. Muito se tem discutido e apresentado ao longo dos anos, mas uma concepção consolidada e adequada à prática ainda não foi alcançada.

Os papéis dos atores desta prática já foram delimitados, e o desencantamento da sociedade em relação aos mecanismos utilizados por eles é de responsabilidade dos próprios. (MIGUEL, 2003). Logo, a relação da população diante da representação política atual, nada mais é do que o reflexo da sua atuação. Mas, apesar deste contexto, é preciso refletir sobre o papel destes representantes na sociedade, bem como definir os padrões e adequações para exercerem seus mandatos.

Prefeitos e vereadores atuam como representantes municipais a partir de uma relação de dependência entre executivo e legislativo. Os dois poderes presentes no âmbito municipal são os repensáveis pelo o seu desenvolvimento, ou não. (MEIRELLES, 1993)

Neste trabalho buscou-se abordar o processo de desenvolvimento municipal no norte de Minas Gerais, através da análise de indicadores socioeconômicos. O que se pode concluir é

que a região apresenta uma considerável heterogeneidade entre os seus municípios, em todos os aspectos, principalmente se considerarmos que a metade destes somente foram criados há pouco mais de 15 anos.

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

A comparação entre os pequenos e médios municípios também foi elucidativa de algumas questões. A tendência é que os municípios menores, a maioria recém-emancipados, encontrem maiores dificuldades de crescimentos, de geração de renda e, conseqüentemente, de conversão desses fatores em melhoria da qualidade de vida de suas populações. Os índices que medem tanto o desenvolvimento municipal quanto os que medem a capacidade de gestão são maiores nos municípios de médio e grande porte. O padrão de investimento entre os municípios também não é uniforme. Os novos gastam em média mais em infraestrutura, enquanto os antigos tendem a investir mais em saneamento.

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

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

## REFERÊNCIAS

- ALENCAR, José de. **O Sistema Representativo**. Brasília, DF: Senado Federal, 1996.
- AMARAL FILHO, Jair do. **A endogeneização no desenvolvimento econômico regional no local**. Revista Planejamento e Políticas Públicas, IPEA: Rio de Janeiro, n. 23, p. 261-286, junho 2001.
- ARAÚJO, Paulo Magalhães (2001). **Instituições Públicas e Democracia: Processo e Produção Legislativos na Câmara Municipal de Belo Horizonte (1989-1996)**. Belo Horizonte: UFMG (Dissertação de Mestrado)
- AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima. (Org.) **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.
- BARQUERO, Antonio Vásquez. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2002.
- BARRETO, Vicente. MEYNAUD, Jean. **Representação: Sistemas Eleitorais**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988** (Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 11/96 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº1 a 6/94). Brasília: Imprensa do Senado Federal, 1996.
- BREMAEKER, F. E. J. Os **novos municípios: surgimento, problemas e soluções**. Revista de Administração Municipal, v. 40, n. 206, p. 88-99, jan./mar. 1993.
- BUARQUE, Sergio C. **Desenvolvimento sustentável na Zona da Mata de Pernambuco – Relatório técnico**. Recife: SEPLAN-PR-IICA, 1994.
- BUARQUE, Sérgio. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008, 4.ed.
- CARDOSO, F. H; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- CARVALHO, José Murilo. **Pontos e Bordados**. Minas Gerais: Editora UFMG, 1998.
- CASTRO, Henrique Carlos de O. de; RAMOS, Paola Novaes. **Representação e Distância na política contemporânea**. Goiânia: Revista Sociedade e Cultura, 2009.
- DINIZ, Eli. Globalização, Estado e Trajetórias Nacionais: Dilemas do Desenvolvimento e o Futuro do Brasil. In: SICSÚ, João; CASTELAR, Armando. **Sociedade e Economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2009.

FAURÉ, Yves-A.; HASENCLEVER, Lia. **Caleidoscópio do desenvolvimento local no Brasil**. Rio de Janeiro: E-papers, 2007.

FAURÉ, Yves-A.; HASENCLEVER, Lia. **Desenvolvimento Local no estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: E-papers, 2005.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Círculo do Livro, 1974.

GODOY, Mayr. **Eleições 1998**. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1998.

JARA, Carlos Julio. **A sustentabilidade do desenvolvimento local**. Brasília: IICA, 1998.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. **Instituições políticas democráticas: O segredo da legitimidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

LUCAS, Randolph. **Democracia e Participação**. Brasília: Ed. UnB, 1975.

MAGALHÃES, Raphael de Almeida. Desenvolvimento Econômico: Escolha Política e não Teórica. In: SICSÚ, João; CASTELAR, Armando. **Sociedade e Economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Ed. Malheiros Editores Ltda, 1993.

MIGUEL, Luis Felipe. **Representação Política em 3-D: Elementos para uma teoria ampliada da representação política**. Revista de Ciências Sociais. Vol. 18, nº 51. 2005.

MORAES, Reginaldo C. de. **Estado, Desenvolvimento e globalização**. São Paulo: Editora da UNESP, 2006.

OLIVEIRA, Charles Soares de. **A representação política ao longo da história**. Brasília,DF: Gráfica Positiva, 2000.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. (Org) **O Desenvolvimento sustentável em foco: uma contribuição multidisciplinar**. São Paulo: Annablume, 2006.

Organização das Nações Unidas (ONU). **A ONU e o Desenvolvimento**. Acessado em 20 de junho de 2010, em <<http://unic.un.org/imucms/Dish.aspx?loc=64&pg=38>>.

PITKIN, Hanna Fenichel. **Representação: Palavras, Instituições e Idéias**. São Paulo: Revista Lua Nova, 2006.

REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento estratégico municipal como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense**. Revista da FAE. Curitiba, v.9, n.2, p.87-104, jul./dez. 2006.

SANTANA, Luciana. **Perfil, trajetórias e ambição política dos legisladores na construção de suas carreiras: Argentina, Brasil, Chile e Uruguai**. Teoria e Sociedade nº 16.2 – julho-dezembro de 2008.



SANTOS, Fabiano M. **O Poder Legislativo nos estados: diversidades e convergências**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

SANTOS, Fabiano M. **Teoria sobre os Microfundamentos do Clientelismo no Brasil**. Tese de Doutorado. IUPERJ. 1994.

SANTOS, Moises Pais dos. **Distribuição de renda e desenvolvimento humano: estado de São Paulo 1970-2000**. São Paulo: Educ, 2007.

SEN, Amartya Kumar,. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SHIKIDA, C.D. **A Economia Política da Emancipação de Municípios em Minas Gerais**. In:Finanças Públicas. III Prêmio de Monografia Tesouro Nacional. Brasília: 1999.

SILVA FILHO, Guerino Edécio; SILVA CARVALHO, Eveline Barbosa. **A Teoria do Crescimento Endógeno e o Desenvolvimento Endógeno Regional: Investigação das Convergências em um Cenário Pós-Cepalino**. Revista Econômica do Nordeste. Fortaleza, 2001.

THIRLWALL, A.P. **A natureza do crescimento econômico: Um referencial alternativo para compreender o desempenho das nações**. Brasília: IPEA, 2005.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Lima. **A criação de municípios após a constituição de 1988**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol.17, no.48, fev /2002.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.