

Valéria de Jesus Coelho Ferreira dos Santos

**DESENVOLVIMENTO HUMANO LOCAL:  
Uma análise multivariada para os pequenos municípios em  
Minas Gerais**

Dissertação de Mestrado apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho/Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Administração Pública.

Área de concentração: Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Frederico Poley Martins Ferreira

Co-orientador: Prof. Dr. Sílvio Ferreira Júnior

Belo Horizonte

2015

Santos, Valéria de Jesus Coelho Ferreira dos  
S237d Desenvolvimento humano local: uma análise multivariada para os  
pequenos municípios em Minas Gerais / Valéria de Jesus Coelho Ferreira  
dos Santos – Belo Horizonte, 2015.  
150 p. : il.

Dissertação (Curso Superior em Administração Pública) – Escola de  
Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

Orientador: Frederico Poley Martins Ferreira  
Referência: f. 136-144

1. Desenvolvimento humano – Minas Gerais. 2. Índice de  
Desenvolvimento Humano (IDH) – Minas Gerais. 3. Políticas públicas –  
Minas Gerais. 4. Condições de vida – Minas Gerais. 5. Crescimento  
econômico – Minas Gerais. I. Ferreira, Frederico Poley Martins. II. Título.

CDU 308 (815.1)

Valéria de Jesus Coelho Ferreira dos Santos

Desenvolvimento Humano Local: uma análise multivariada para os pequenos municípios em Minas Gerais

Dissertação de mestrado apresentada como requisito parcial para obtenção do título de mestre na Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho/ Fundação João Pinheiro

Área de concentração: Políticas Públicas

**Aprovada na Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Frederico Poley Martins Ferreira  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho/FJP

---

Prof. Dr. Sílvio Ferreira Júnior  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho/FJP

---

Prof. Dr. Murilo Cássio Xavier Fahel  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho/FJP

---

Prof. Dr. Cândido Luiz de Lima Fernandes  
UNIFENAS

Belo Horizonte, 30 de abril de 2015

*Dedico este trabalho ao meu esposo, Carlos Eduardo, amigo e  
companheiro de todos os momentos.*

## AGRADECIMENTOS

A Deus, minha força e capacitação. Sem ele não teria chegado até aqui.

Aos meus pais, Edjalbas e Diva. Sou grata pelo carinho, incentivos, ensinamentos e orações.

Ao Carlos Eduardo, meu esposo, que com tanto amor, carinho e paciência me apoiou nessa jornada. Muito obrigada! Amo você!

Aos meus irmãos, Goubert e Raquel. Obrigada pela torcida.

A Camila, minha amiga de todas as horas. Obrigada pelo incentivo, conversas e sugestões.

Ao professor Frederico Poley, pela orientação, direção e paciência em momentos de dúvidas e ansiedades. Muito obrigada também pelas aulas e discussões que me muito me ajudaram na compreensão de vários temas. Aprendi muito!

Ao professor Silvio Ferreira Júnior, pela co-orientação e pelas dicas de estatística.

Ao professor Alexandre Queiroz Guimarães pelas conversas e sugestões de literatura.

A todos os outros professores com os quais eu pude conviver na Fundação João Pinheiro. Vocês contribuíram muito para minha formação.

Aos funcionários da Fundação João Pinheiro, especialmente a Sabrina, Fernando e Alessandra pela eficiência e gentileza dispensada.

Aos colegas de mestrado pela troca de experiência e apoio em momentos de dúvida. Foi muito bom o tempo que passamos juntos.

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo explorar de forma comparativa a realidade socioeconômica dos pequenos municípios em Minas Gerais na perspectiva da abordagem do desenvolvimento humano local, tomando como base as informações dos anos 2000 e 2010. Para atingir os objetivos propostos, utilizou-se como meio a pesquisa de várias fontes bibliográficas e as técnicas de análise de *cluster* e de regressão por Mínimos Quadrados Ordinários. Os dados se baseiam nas informações do Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013 (FJP; PNUD; IPEA) e do Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS, 2013 (FJP). A classificação dos municípios a partir da análise de *cluster* revelou três agrupamentos que foram caracterizados como desenvolvimento humano local baixo, intermediário e alto. Os resultados apontam para uma relativa importância da condição econômica, do nível de concentração da renda e da capacidade fiscal do município na taxa de crescimento do desenvolvimento humano dos pequenos municípios. Percebe-se que os municípios com melhores condições econômicas e menos desiguais tendem a apresentar um melhor nível de desenvolvimento humano. A partir do exposto reforça-se a importância de se buscar um desenvolvimento equilibrado através do fortalecimento das ligações entre crescimento econômico e desenvolvimento humano. Para tal é essencial políticas que favoreçam a expansão das capacidades dos indivíduos via ações efetivas de melhoria dos serviços de saúde e educação, que promovam a redução das iniquidades e aumento das oportunidades de emprego e renda.

Palavras-chaves: Desenvolvimento Humano Local. Minas Gerais. Pequenos Municípios. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM.

## ABSTRACT

This study aims to explore comparatively the socio-economic reality of small municipalities in Minas Gerais in the perspective of the local human development approach, based on the information from the years 2000 and 2010. Through the objectives proposed, was used as through the research of various literature sources and cluster analysis techniques and regression by OLS. The data are based on information from the High Human Development, 2013 (FJP; UNDP; IPEA) and Mining Social Responsibility Index - IMRS, 2013 (FJP). The classification of municipalities from the cluster analysis revealed three clusters that were characterized as a local human development low, intermediate and high. The results point to a relative importance of economic status, level of concentration of income and fiscal capacity of the municipality in the growth rate of human development of small municipalities. It is noticed that the cities with better economic and less unequal conditions tend to have a higher level of human development. From the foregoing, it reinforces the importance of seeking balanced development by strengthening the links between economic growth and human development. For this it is essential policies that favor the expansion of capacities of individuals through effective actions to improve health and education services, which promote the reduction of inequalities and increased opportunities for employment and income.

Keywords: Local Human Development. Minas Gerais. Small Municipalities. Municipal Human Development Index – IDHM.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Determinantes na vantagem nacional – “Diamante de Porter” .....	55
Figura 2: Mapa de Minas Gerais, por faixa populacional – 2010 .....	65
Figura 3: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - Minas Gerais – 2000.....	70
Figura 4: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal -Minas Gerais -2010 .....	70
Figura 5: Resumo do modelo de <i>cluster</i> .....	119
Figura 6: Importância dos preditores.....	120

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) nos pequenos municípios - Minas Gerais – 2000, 2010.....	71
Gráfico 2: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) nos pequenos municípios, por faixa populacional – Minas Gerais – 2010.....	72
Gráfico 3: Esperança de vida ao nascer nos pequenos municípios - Minas Gerais – 2000, 2010 .....	73
Gráfico 4: Gráfico 4- Esperança de vida ao nascer nos pequenos municípios, por faixa populacional – Minas Gerais – 2010 .....	74
Gráfico 5: Percentual da população de 18 anos ou mais com fundamental completo nos pequenos municípios -Minas Gerais - 2000, 2010.....	76
Gráfico 6: Percentual da população de 18 anos ou mais com fundamental completo nos pequenos municípios, por faixa populacional – Minas Gerais – 2010.....	77
Gráfico 7: Renda per capita nos pequenos municípios (R\$ de 2010)- Minas Gerais – 2010.....	78
Gráfico 8: Renda per capita nos pequenos municípios (R\$ de 2010), por faixa populacional –Minas Gerais -2010.....	79
Gráfico 9: Índice de Gini nos pequenos municípios- Minas Gerais – 2010.....	80

Gráfico 10:	Índice de Gini nos pequenos municípios em Minas Gerais, por faixa populacional- 2010.....	82
Gráfico 11:	Percentual da população em domicílios com banheiro e água encanada nos pequenos municípios – Minas Gerais – 2000, 2010.....	83
Gráfico 12:	Percentual da população em domicílios com banheiro e água encanada nos pequenos municípios, por faixa populacional – Minas Gerais – 2010.....	84
Gráfico13:	Produto Interno Bruto per capita (R\$ de 2010) nos pequenos municípios – Minas Gerais- 2000,2010.....	85
Gráfico 14:	Produto Interno Bruto per capita (R\$ de 2010) nos pequenos municípios, por faixa populacional- Minas Gerais – 2010 .....	86
Gráfico 15:	Taxa de desocupação 10 anos ou mais nos pequenos municípios - Minas Gerais - 2000,2010.....	89
Gráfico 16:	Taxa de desocupação 10 anos ou mais nos pequenos municípios segundo faixa populacional – Minas Gerais – 2010.....	90
Gráfico 17:	População urbana (%) nos pequenos municípios – Minas Gerais – 2000, 2010.....	91
Gráfico 18:	População urbana (%) nos pequenos municípios, por faixa populacional – Minas Gerais – 2010.....	92
Gráfico 19:	Taxa de crescimento populacional média anual nos pequenos municípios – Minas Gerais – 2000, 2010 .....	93
Gráfico20:	Taxa de crescimento média anual da população nos pequenos municípios, por faixa populacional – Minas Gerais – 2000,2010 .....	95
Gráfico 21:	Taxa de fecundidade nos pequenos municípios – Minas Gerais -2000, 2010.....	96
Gráfico 22:	Taxa de fecundidade nos pequenos municípios, por faixa populacional – Minas Gerais – 2010 .....	97
Gráfico 23:	Taxa de crescimento médio anual da população, taxa de fecundidade nos pequenos municípios – Minas Gerais – 2010. ....	98
Gráfico 24:	Taxa de fecundidade e população urbana (%) nos pequenos municípios – Minas Gerais – 2010.....	99
Gráfico 25:	Razão de dependência nos pequenos municípios – Minas Gerais – 2000, 2010.....	100

Gráfico 26: Razão de dependência nos pequenos municípios, por faixa populacional – Minas Gerais – 2010.....	102
Gráfico 27: Receita líquida per capita (R\$ de 2010) nos pequenos municípios – Minas Gerais – 2000, 2010.....	103
Gráfico 28: Receita líquida per capita nos pequenos municípios, por faixa populacional- Minas Gerais – 2010.....	105

### LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Composição do IDHM 2010.....	69
Quadro 2: Variáveis analisadas no modelo de <i>cluster</i> .....	117
Quadro 3: Tipologia de classificação dos municípios.....	118

### LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Composição das receitas (%) dos municípios, por faixa populacional - Minas Gerais -2009 .....	51
Tabela 2: Dados agrupados para os municípios, por faixa populacional (R\$ per capita)- Minas Gerais - 2009 .....	53
Tabela 3: Número de municípios nos Censos Demográficos, por faixa populacional- Minas Gerais - 1960/2010.....	59
Tabela 4: Número de municípios, população, população urbana, PIB, PIB per capita e IDHM, por faixa populacional, Minas Gerais, 2010.....	66
Tabela 5: Distribuição dos municípios por mesorregião - Minas Gerais – 2010.....	67
Tabela 6: Descrição dos pequenos municípios segundo PIB per capita (R\$ de 2010) e valor adicionado, por faixa populacional - Minas Gerais - 2010.....	87
Tabela 7: Medidas estatísticas dos pequenos municípios, por faixa populacional – Minas Gerais - 2010.....	106
Tabela 8: Resultados dos clusters, pequenos municípios – Minas Gerais – 2010 .....	120
Tabela 9: Número de pequenos municípios por mesorregião segundo os <i>clusters</i> – Minas Gerais- 2010 .....	123
Tabela 10: Resultados das estimativas.....	129

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>1 DESENVOLVIMENTO: UM TEMA COMPLEXO</b> .....	16
<b>1.1 Teorias do desenvolvimento econômico</b> .....	17
<b>1.2 Desenvolvimento para além da dimensão econômica</b> .....	27
<b>1.3 Desenvolvimento como expansão das capacidades</b> .....	30
<b>1.4 Abordagem do Desenvolvimento Humano (ADH)</b> .....	33
<b>1.4.1 Desenvolvimento humano e crescimento econômico</b> .....	37
<b>1.4.2 Medida do desenvolvimento humano</b> .....	41
<b>1.5 Considerações do capítulo</b> .....	43
<b>2 DESENVOLVIMENTO HUMANO LOCAL</b> .....	45
<b>2.1 O espaço local e governos locais</b> .....	46
<b>2.2 Governos locais e desenvolvimento humano</b> .....	49
<b>2.2.1 A questão fiscal</b> .....	51
<b>2.3 Dinamismo econômico do município</b> .....	54
<b>2.4 Um caso especial: os pequenos municípios</b> .....	58
<b>2.5 Considerações do capítulo</b> .....	62
<b>3 ANÁLISE DESCRITIVA DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS MINEIROS</b>	64
<b>3.1 Aspectos gerais</b> .....	65
<b>3.2 Características dos pequenos municípios</b> .....	67
<b>3.2.1 Condição social</b> .....	68
<b>3.2.2 Condição econômica</b> .....	85
<b>3.2.3 Capacidade fiscal</b> .....	102
<b>3.3 Considerações do capítulo</b> .....	105
<b>4 ANÁLISE MULTIVARIADA</b> .....	111
<b>4.1 Metodologia</b> .....	112
<b>4.2 Análise de cluster</b> .....	113

<b>4.3 Análise de regressão</b> .....	123
<b>4.5 Considerações do capítulo</b> .....	130
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	134
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	136
<b>ANEXO</b> .....	145
<b>ANEXO A – Composição dos <i>clusters</i></b> .....	145

## INTRODUÇÃO

A discussão sobre o tema desenvolvimento não é trivial, mas é muito importante para a sociedade. A busca pelo desenvolvimento social e econômico é objeto de aspiração de países e regiões. Sem uma fórmula definida, mas com várias relações já bem estabelecidas, se reconhece a importância de variáveis sociais, econômicas, institucionais e culturais a um estado de desenvolvimento. Sabe-se que nem todo crescimento econômico gera desenvolvimento social. Lição que foi aprendida por vários países, entre eles o Brasil.

Inquietações quanto a esse desequilíbrio levaram a novas perspectivas de análise quanto ao objetivo e meios para promoção do desenvolvimento, como a incorporação do componente humano na discussão. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD, através do primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano Global, em 1990, propôs a abordagem do desenvolvimento humano, no qual o objetivo do desenvolvimento seria melhorar a vida humana. O conceito de desenvolvimento humano foi definido como o "processo de ampliação das escolhas e liberdades das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser" (PNUD,2013, p 1). Um meio para atingir esse propósito é o crescimento econômico.

O crescimento torna-se uma condição necessária, mas não suficiente. O crescimento que gera desenvolvimento humano precisa se pautar no quanto as pessoas participam e se beneficiam desse crescimento. Nessa perspectiva, interessa na avaliação da expansão econômica, por exemplo, a medida da geração ou não de empregos, se há desconcentração de renda e ampliação das capacidades dos indivíduos.

Na abordagem do desenvolvimento humano, a análise do bem-estar do indivíduo se tornou uma medida comparável entre os países a partir da criação do Índice de Desenvolvimento Humano-IDH, composto por indicadores de longevidade, educação e renda. Também foi criado o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-IDHM para a compreensão da realidade dos municípios. A proposta de um índice de desenvolvimento por município retrata o reconhecimento da heterogeneidade do país e a necessidade de se observar as especificidades locais para subsidiar a formulação de políticas públicas.

A relevância de aspectos municipais está no centro das discussões sobre desenvolvimento local. Essa questão emerge em um cenário de priorização do território, em que as capacidades individuais e suas especificidades aparecem como elementos de diferenciação e potencialização econômica. No caso brasileiro, a atuação do município foi

reforçada pela Constituição Federal de 1988, que fortaleceu o princípio federativo e transformou os municípios em entidades autônomas e com recursos financeiros, próprios e de transferências das outras esferas públicas, para prestação de serviços públicos. Se de um lado essa decisão possibilitou uma maior proximidade entre os gestores públicos e os problemas sociais da população. Por outro lado, surgiram desafios quanto à capacidade do município de suprir as demandas populacionais em termos de serviços básicos como saúde, educação e saneamento e articular ações promotoras do desenvolvimento local. Para os aspectos desse trabalho definiu-se como critério de local o município, menor unidade político administrativa do país.

Diante do exposto desperta considerável interesse a situação dos municípios de pequeno porte, em razão de fatores específicos apresentados pela literatura, relacionados as suas potencialidades e limitações. O porte do município foi definido a partir da característica tamanho da população. Sendo definidos como de pequeno porte ou pequenos os municípios com população inferior a 50.000 habitantes, tomando-se como base o Censo Demográfico de 2010. A importância desse grupo se amplia, quando se avalia sua representatividade no total de municípios brasileiros, 89%, em 2010. No caso de Minas Gerais, dos 853 municípios, 787 têm até 50.000 habitantes, ou seja, 92%. O expressivo número de pequenos municípios em Minas Gerais justifica a sua escolha como objeto de estudo.

Nesse contexto, este trabalho tem como objetivo explorar de forma comparativa a realidade socioeconômica dos pequenos municípios mineiros na perspectiva do desenvolvimento humano local, tomando como base as informações dos anos 2000 e 2010. Esse objetivo geral se desdobra em quatro objetivos específicos: 1) Caracterizar os pequenos municípios mineiros a partir das variáveis socioeconômicas selecionadas para os anos 2000 e 2010; 2) Classificar os pequenos municípios mineiros em grupos a partir de similaridades em suas características a partir das informações no ano de 2010, utilizando como recurso metodológico a análise de cluster; 3) Compreender se e em que medida quais fatores foram importantes para explicar a variação do desenvolvimento humano para o período analisado através da análise de regressão; 4) Identificar, a partir das características apresentadas pelos municípios e das discussões teóricas, possíveis potencialidades dos municípios como foco de políticas públicas.

A pesquisa desenvolvida é do tipo empírica e de fins exploratório. Quanto aos meios, pode ser classificada como bibliográfica. Em relação às técnicas são utilizadas as análises de *cluster* e de regressão por Mínimos Quadrados Ordinários. As fontes de dados são

o Atlas do Desenvolvimento Humano 2013 (FJP; PNUD; IPEA) e o Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS 2013 (FJP).

A proposta deste trabalho justifica-se pela sua relativa importância para a área de Administração Pública, especialmente para Políticas Públicas, por pelo menos quatro aspectos: o primeiro aspecto diz respeito a sua capacidade de contribuir para divulgação de aspectos sociais e econômicos de Minas Gerais em nível desagregado por município, diferentemente da maioria das análises que focam as mesorregiões definidas pelo IBGE ou pelas regiões de planejamento; o segundo aspecto está relacionado à proposta de caracterização dos municípios a partir de um conjunto de variáveis e sua classificação em grupos similares, o que poderá gerar uma nova perspectiva de análise; o terceiro aspecto relaciona-se à incorporação de uma análise teórica multidimensional, crescimento econômico e desenvolvimento humano, incorporando outras variáveis consideradas relevantes, além do PIB; por fim, dado o nível de necessidade ainda latente de promover o desenvolvimento de muitas localidades, a escassez de recursos e as dificuldades econômicas e características próprias desses territórios, este trabalho pode contribuir como subsídio para os formuladores de políticas públicas no direcionamento de novas propostas de atuação a favor de um projeto de desenvolvimento local capaz de dinamizar a economia e promover ganhos em termos de desenvolvimento humano.

Para atender aos objetivos propostos o trabalho está organizado em cinco capítulos além desta introdução. No capítulo 1 é feita uma revisão teórica de algumas das principais teorias sobre desenvolvimento econômico e a emergência da abordagem do desenvolvimento humano. No Capítulo 2 há uma discussão sobre o Desenvolvimento Humano Local e as especificidades dos pequenos municípios. No capítulo 3 realiza-se uma caracterização dos municípios com até 50.000 habitantes com base no IDHM e de seus componentes e outras variáveis econômicas e demográficas para dois períodos no tempo, 2000 e 2010, os dois últimos anos do Censo Demográfico. No capítulo 4 é explorada a análise multivariada, através do método de *cluster* e de regressão. Inicialmente se expõe a metodologia utilizada para cada análise estatística e na sequência a descrição do modelo e os passos utilizados para análise dos dados, desde a coleta das informações, escolha do método, critérios de validação das variáveis e o resultado final. No capítulo 5 são expostas as considerações finais deste trabalho.

# **CAPÍTULO 1**

## **DESENVOLVIMENTO: UM TEMA COMPLEXO**

A discussão sobre o tema desenvolvimento não é trivial. Ela envolve várias perspectivas teóricas, além de inúmeros estudos empíricos que relacionam características sociais, econômicas, institucionais e culturais a um estado de desenvolvimento. Propõem-se neste capítulo alguns contornos gerais sobre esse tema complexo. Primeiramente expõe-se uma dimensão teórica do processo de desenvolvimento através de algumas proposições e modelos de autores importantes para a teoria do desenvolvimento econômico após a Segunda Guerra Mundial. Na sequência, explora-se a temática do desenvolvimento para além da dimensão econômica, em um contexto de preocupação com as desigualdades e a necessidade de incorporação mais intensiva das questões sociais. Em específico, trata-se da proposta de desenvolvimento humano.

### **1.1 Teorias do desenvolvimento econômico**

O debate teórico de assuntos relacionados ao tema desenvolvimento econômico permeia há anos o pensamento político e social moderno. Furtado (1968, p.11) afirmou que “os economistas clássicos, não resta dúvida, parecem sempre ter em vista, na construção de seus esquemas, economias em desenvolvimento”. Em meio às transformações que começavam a mudar a face econômica e social da Europa no século XVIII, Adam Smith buscava compreender o progresso econômico e o que diferenciava as nações ricas das pobres. Considerou amplamente a questão da acumulação de capital, mas sem se preocupar com sua relação com o progresso técnico ou com os ganhos de produtividade.

No século XIX, os pensadores clássicos, entre eles, David Ricardo, Thomas Malthus, Karl Max e Stuart Mill, procuraram entender se de alguma forma o avanço do capitalismo poderia se transformar em melhores condições de vida para a população. Já no século XX, emerge um ramo mais aplicado da ciência econômica, com o objetivo de apreender as especificidades dos países subdesenvolvidos e as etapas necessárias para alcançar uma situação econômica com melhor qualidade de vida (GUIMARÃES; SALES, 2014).

Logo após a Segunda Guerra Mundial, o desenvolvimento econômico passa a ser estudado como um ramo distinto na economia. Criaram-se assim, duas linhas diferentes de análise, “teorias de crescimento” e “teorias de desenvolvimento”. A distinção entre elas estaria relacionada ao foco de estudo. A primeira procuraria a compreensão do fenômeno do

crescimento econômico de forma geral e a segunda se concentraria em entender as diferenças entre os países (GONÇALVES, 2013). Bresser-Pereira (2008, p.21) complementa dizendo que:

Um aspecto curioso dessa divisão entre uma teoria do desenvolvimento e outra do crescimento econômico proposta pelos neoclássicos é que ela veio de encontro com a proposta de uma parte dos próprios economistas da teoria econômica do desenvolvimento de distinguir desenvolvimento de crescimento econômico. Isto talvez se explique porque os extremos se tocam. O que para uns foi uma forma de salientar o conteúdo histórico de transformações estruturais, culturais e institucionais, para outros foi uma forma de esvaziar desse conteúdo o fenômeno real que estudavam.

Nas teorias de crescimento prevaleceram as formulações abstratas na compreensão do funcionamento propriamente dito do processo de crescimento. A análise baseou-se na simplificação do objeto de observação, através da adoção de modelos matemáticos de equilíbrio de variáveis quantificáveis em mercados abstratos (FURTADO, 1968). Já as teorias de desenvolvimento se construíram sob uma perspectiva histórica e crítica da realidade vivenciada pelos diferentes países. Desse modo, “a teoria econômica do desenvolvimento é a teoria que estuda a dinâmica dos sistemas econômicos enquanto sistemas históricos reais” (BRESSER-PEREIRA, 2006a, p.17). Assim sendo, este estudo irá analisar algumas teorias econômicas do desenvolvimento.

A motivação para compreensão do mecanismo de desenvolvimento após a Segunda Guerra reside na constatação do elevado nível de pobreza em algumas partes do mundo e na preocupação em entender o porquê da grande diferença nos processos de desenvolvimento econômico entre os países (MILONE, 1992). Jones (1979) também chama atenção para a grande preocupação com a promoção do crescimento econômico<sup>1</sup>. Essa seria justificada pela necessidade de superação da fase de depressão econômica vivenciada entre as duas guerras mundiais e pela crença na sua capacidade de resolver vários outros problemas econômicos, por exemplo, a redução ou eliminação da pobreza. Nesse sentido, há um crescente interesse na elaboração de teorias e modelos para compreensão do desenvolvimento dos países.

Uma teoria bem influente nesse período foi a das etapas do desenvolvimento econômico proposta por Rostow (1971). Diante da necessidade de compreender questões

---

<sup>1</sup> Apesar da proposta de analisar as teorias do desenvolvimento, algumas vezes as palavras desenvolvimento e crescimento são tratadas como sinônimos para descrever o mesmo processo de avanço econômico. Segundo Bresser-Pereira (2006a), a diferenciação entre crescimento e desenvolvimento não faz sentido do ponto de vista histórico porque, em geral, as mudanças tecnológicas e de divisão do trabalho que ocorrem com o aumento da produtividade ou do produto per capita são acompanhadas por mudanças no plano das instituições, da cultura, e das próprias estruturas básicas da sociedade.

relacionadas às condições iniciais de uma sociedade e as transformações necessárias para a modernização e desenvolvimento, ele propôs uma trajetória pela qual os países tenderiam a passar para alcançar o desenvolvimento. O caminho seria composto por cinco fases: sociedade tradicional, as pré-condições para o arranco, o arranco, a marcha para a maturidade e a era do consumo em massa.

A sociedade tradicional é o estágio inicial. É caracterizada pelas limitações na capacidade de produção decorrentes da não existência ou mesmo da pouca aplicabilidade da ciência e tecnologia moderna. Normalmente são sociedades de forte atividade agrícola, com uma estrutura social hierarquizada e de baixa mobilidade social.

A segunda etapa do desenvolvimento, as pré-condições para o arranco, envolve um processo de transição que compreende uma fase de aprendizado quanto à utilização da ciência moderna<sup>2</sup> em novas técnicas de produção, paralelamente à expansão de transações nos mercados mundiais. Nessa fase é comum a ampliação do acesso à educação, a formação de pessoas dispostas a empreender, fortalecimento de bancos e instituições, crescimento dos investimentos em transportes, avanços da comunicação, melhorias das matérias primas e expansão do comércio. Cabe ainda mencionar o aumento dos trabalhadores no setor industrial, de comunicações, comércio e serviços. Outro aspecto interessante é o cultural, em que as pessoas deveriam ser valorizadas não por sua posição social, clã ou classe, mas por sua capacidade de desempenhar funções específicas. Também é importante a formação de um grupo líder que considere a modernização uma tarefa possível, eticamente boa e vantajosa para a sociedade. A Grã-Bretanha; favorecida por aspectos geográficos, existência de recursos naturais, estrutura social e política e possibilidades de comércio; foi pioneira em desenvolver tais condições.

A fase do arranco, a terceira etapa da trajetória, constitui uma condição de desenvolvimento. Tal posição é alcançada a partir de avanços na acumulação de capital social fixo, na evolução tecnológica da indústria e da agricultura e da formação de um poder político capaz de lidar com o processo de modernização da economia. Nessa fase, há rápida expansão da indústria, em grande parte, decorrente do reinvestimento dos lucros auferidos com a expansão econômica. O início dessa etapa pode ser geralmente atribuído a um determinado estímulo de natureza política ou à inovação tecnológica ou, ainda, por um ambiente internacional favorável. Espera-se do estímulo político a alteração do poder social, dos

---

<sup>2</sup> Rostow (1971) coloca como referência do surgimento da ciência moderna, a propagação das ideias de Newton. Segundo ele, a partir desse momento, foi difundida a perspectiva que o mundo estaria sujeito a algumas leis e que estava sujeita a manipulação produtiva de forma sistematizada.

valores e instituições e da distribuição da renda em favor de inovações potenciais e investimentos. Já os estímulos externos atuavam como propulsores da expansão de setores modernos capazes de gerar efeitos na economia interna. Independente da natureza do estímulo, o que é característico dessa fase é o fato do progresso anterior ter se convertido em uma reação positiva, prolongada e sustentável (ROSTOW, 1971).

A quarta fase, a marcha para a maturidade, compreende um período de progresso continuado e flutuante em razão da expansão da tecnologia às atividades econômicas. No caso da Grã-Bretanha, o período do arranco até a maturidade foi de 60 anos. Destacam-se as mudanças na força de trabalho no que diz respeito à composição (redução de trabalhadores na agricultura e aumento de trabalhadores especializados e técnicos), ao salário real (elevação), às atitudes e aptidões. Quanto a esse último aspecto, significa que os trabalhadores passam a perceber sua relevância na sociedade e a importância de se organizarem para adquirir melhores condições de salário, segurança no emprego e bem-estar. Lança-se, assim, base para pressões políticas e sociais para melhores condições de vida (ROSTOW, 1971).

A era do consumo em massa, a quinta fase, caracteriza-se pelo excedente econômico gerado na fase de maturidade, que teria três possíveis destinos. O primeiro seria a ampliação da influência internacional através da destinação de maiores recursos à política externa e militar. O segundo, maior atenção à assistência social e à formação de um estado bem-estar. Isso inclui o emprego dos poderes do Estado na redistribuição da renda por meio de impostos progressivos para proporcionar objetivos humanos e sociais que o livre mercado não foi capaz de proporcionar. A terceira direção possível seria o crescimento do consumo de bens duráveis e serviços, decorrente do aumento da renda real dos indivíduos e da mudança na estrutura de empregos (mais postos de trabalhos mais bem remunerados).

Cabe aqui uma reflexão quanto à posição da Grã-Bretanha em relação aos outros países. Não obstante seu pioneirismo na fase do arranco (por volta de 1780) e da maturidade (por volta de 1850), a fase do consumo em massa só foi alcançada em 1940, quase 20 anos depois dos Estados Unidos (1920). O hiato entre a maturidade e a fase do consumo em massa da Grã-Bretanha foi o maior entre todos os outros países que alcançaram essa etapa até 1959 (França, Estados Unidos, Alemanha, Suécia, Japão, Canadá e Austrália). A explicação para tal fato, segundo Rostow (1971), seria a natureza dessa última fase. A era do consumo em massa representa uma direção de trajetória que a sociedade escolhe quando atinge a maturidade tecnológica e determinado nível de renda per capita. Os anos seguintes à fase de maturidade (1850-1900) a sociedade da Grã-Bretanha aceitava como definida sua

virtuosidade tecnológica e tratava de explorar, em seu ritmo próprio, outros objetivos, como: aperfeiçoamento da dieta, habitação, capital fixo urbano e outras formas de bem-estar, sem promover o surgimento de novos setores líderes.

A necessidade de melhoria do bem-estar está relacionada ao fato de que o aumento de renda per capita não significa uma elevação do consumo per capita. A relação entre essas variáveis depende do equilíbrio entre população e os recursos da sociedade e da forma como a renda é distribuída. Desse ponto afere-se que o processo de desenvolvimento eleva a renda per capita, mas não, necessariamente, conduz a uma uniformidade da sua distribuição (ROSTOW, 1971).

Nessa perspectiva, o subdesenvolvimento era visto como decorrente das limitações dos países pobres de pouparem uma parte adequada de seu produto e destinarem esse recurso para ampliar a capacidade de investimento. Acreditava-se, assim, que a comunidade internacional deveria se voltar para a transferência de recursos que permitissem a ampliação da taxa nacional de investimento até o momento em que, uma vez atingida a fase da decolagem (arranco), esses países conseguiriam avançar com seus próprios recursos. Também se defendia que, estando em curso o processo de transformação econômica, a classe média seria fortalecida, os valores culturais se modificariam e a sociedade caminharia em direção à democracia e ao desenvolvimento (GUIMARÃES; SALES 2014).

A principal contribuição de Rostow foi o pioneirismo na teorização da transformação de uma sociedade tradicional para uma situação de desenvolvimento. Furtado (1961) destaca seu valor descritivo e contribuição no entendimento do papel dos fatores econômicos e não econômicos que afetam o processo de desenvolvimento.

Vários outros economistas também se atentaram para a fase de industrialização dos países subdesenvolvidos e semelhantemente a Rostow ressaltaram a importância de mecanismos de indução para eclosão do processo. Hirschman foi um deles. Ele defendeu a tese de que os países subdesenvolvidos possuem, além de reserva de mão de obra, poupança, espírito empresarial e outros insumos. No entanto, para colocar em ação esses fatores é preciso “dispositivos de empuxo” e “mecanismos de impulsão” (HIRSCHMAN, 1986, p.59 grifo do autor). Com base nisso, o crescimento seria, por natureza, um processo não equilibrado sujeito a desproporções e tensões importantes para que a economia se transforme e avance.

Fato importante nesse processo é a industrialização. Nos anos de 1930, inúmeras nações subdesenvolvidas direcionaram sua política de desenvolvimento a favor da industrialização. No entanto, anteriormente, haviam se dedicado à produção e à exportação de

bens primários para os países industriais o que impôs ao processo de industrialização a necessidade de mecanismos de indução (HIRSCHMAN, 1986).

...Foi assim que, diante do considerável atraso da industrialização, da ausência de espírito empresarial para qualquer projeto de certa envergadura, de uma multidão, finalmente, de outros fatores de bloqueio, impôs-se a convicção de que os países subdesenvolvidos só se empenhariam no caminho da industrialização ao preço de um esforço ao mesmo tempo consciente, concentrado e dirigido. Para designar esse esforço e situar sua natureza, haverá uma viva competição entre metáforas: trata-se de ‘soltar as rédeas’ ou *big push* de Rosentein-Rodan, da ‘decolagem’ (*take-off*) de Rostow, do ‘grande *rush*’ (*spurt*) de Gerschenkron, do ‘limiar crítico’ de Leibenstein, dos ‘encadeamentos’ ou ‘efeitos em cadeia a montante e a jusante’ (*backward and forward linkages*) de Hirschman (HIRSCHMAN, 1986, p.61 grifos do autor).

Hirschman (1986) mostra que, diferentemente da ideia de Rostow, em que haveria um modelo de estágios de desenvolvimento único, no qual todos os países tenderiam a passar, cada país teria trajetórias distintas. Segundo ele, provavelmente o progresso da industrialização nos países da periferia apresentaria características distintas do processo vivenciado pelos países europeus que ainda estavam se industrializando. Dessa maneira, o caminho para o desenvolvimento seria mais de um. Cada país que decidisse se industrializar deveria definir a política e a ordem de prioridades que lhe parecessem mais adequados para seu objetivo, ou seja, seria preciso definir formas específicas de arranço. O reconhecimento dessas especificidades é importante para a compreensão de possíveis efeitos adversos da industrialização, tais como tensões inflacionárias, dificuldades na balança de pagamentos e outros.

Para Hirschman o processo de indução focalizava-se na necessidade de escolhas criadoras de novas demandas, capazes de estimular o investimento e colocar em curso o processo de transformação. Para tal, a decisão sobre as escolhas a serem feitas em termos de setores econômicos deveriam ponderar a sua capacidade de gerar impulsos na economia. Setores de insumo básico, entre eles o aço, gerariam demandas para frente na cadeia produtiva, induzindo o investimento de setores que o usam como matéria prima. Outros setores gerariam efeitos de encadeamento para trás, criando novas demandas. O avanço desses setores é estratégico para economia, pois incentivam investimentos, que de outra forma, não ocorreriam (GUIMARÃES; SALES, 2014).

Também atento às questões econômicas e sociais no período posterior a Segunda Guerra Mundial, Gunnar Myrdal chamou a atenção para o pequeno número de países prósperos e um elevado contingente de países muito pobres. Ele também questionou o período de transição desses países. Enquanto os países prósperos experimentaram um processo de desenvolvimento contínuo, países pobres passariam por um processo mais lento. No ponto concernente ao distanciamento entre os países, ele mostrou que as desigualdades econômicas

entre o grupo de países desenvolvidos e subdesenvolvidos<sup>3</sup> também cresceu. Para entender essas diferenças, Myrdal desenvolveu a teoria chamada de “causação circular e cumulativa”.

Myrdal (1960) era contrário à ideia de que o processo social tende a uma posição que possa ser descrita como estado de equilíbrio entre forças e de que a mudança tende a provocar reações que operam em sentido oposto ao da primeira mudança. Para ele o sistema se move se afastando da posição de equilíbrio. Isso significa que uma ação transformadora não provoca mudanças compensatórias, mas sim atua na condução do sistema na mesma direção da mudança original. Cria-se uma relação de causação circular, o que tende a tornar o processo social acumulativo. Nessa dinâmica, uma posição de equilíbrio poderia ser alcançada mediante interferências planejadas e aplicadas no sentido de sustar o movimento natural. No entanto, esse equilíbrio seria instável porque qualquer mudança exógena iniciaria um processo acumulativo a partir dessa posição.

O processo acumulativo seria desencadeado por uma mudança primária positiva ou negativa. Um exemplo de mudança positiva seria a decisão de localizar uma indústria em determinada localidade. O mecanismo de causação se daria deste modo: a instalação da indústria amplia as possibilidades de emprego e renda e conseqüentemente as possibilidades de consumo; empresas fornecedoras de bens e serviços de consumo se beneficiam com o aumento da demanda por seus produtos; o surto virtuoso atua como atrativo para mão de obra e capital de outros lugares; novos empreendimentos são criados com elevação dos lucros, da poupança e a possibilidade de novos investimentos; o processo de expansão gera economias externas<sup>4</sup> favoráveis à sua perpetuação; o aumento da renda melhora a arrecadação fiscal, favorecendo a quantidade e qualidade dos serviços públicos; a melhoria de serviços de saúde e educação, por exemplo, perpetuam os efeitos iniciais, pois pessoas mais educadas e saudáveis melhoram seu desempenho profissional.

A partir do princípio acumulativo, Myrdal (1960) trata de explicar as desigualdades entre as regiões de um mesmo país e entre os países. Ele defende que o jogo de forças do mercado tende, em geral, a aumentar as desigualdades regionais. O ponto de partida

---

<sup>3</sup> Segundo Myrdal (1960) a cunhagem do termo subdesenvolvido para designar os países muito pobres representa a mudança de um termo estático, “países atrasados” para um termo dinâmico. Ademais, o uso do termo subdesenvolvido envolve o juízo de valor de que os países, assim categorizados, procurarão orientar sua política econômica no sentido de promover o desenvolvimento. Kuznets (1974), nessa direção, assume que os países desenvolvidos são menos desenvolvidos que poderiam ser, em razão do potencial de que possuem e não utilizam.

<sup>4</sup> O conceito de economias externas foi desenvolvido pelo economista inglês Alfred Marshall (1842 – 1924). “O conceito de economia externa inclui diversos elementos que influenciam a possibilidade de desenvolvimento de uma região, incluindo infraestrutura de transportes e energia, a presença de mão de obra qualificada e a oferta de serviços complementares” (GUIMARÃES; SALES, 2014, p.51).

para o entendimento dessa relação é o reconhecimento de que o processo acumulativo também pode ser acionado por uma transformação dos meios de intercâmbio de uma região em termos de migração, movimento de capital e comércio. O processo acumulativo daí decorrente pode ser adverso se os efeitos forem regressivos ou virtuosos se os efeitos forem propulsores. A análise incorpora fatores econômicos (renda, poupança e investimento) e não econômicos (taxa de natalidade, migração, aspectos sociais e valores da comunidade). O mecanismo se dá da seguinte forma: as localidades e regiões em expansão atrairão imigração em massa (normalmente pessoas em idade produtiva), capital (aumento da poupança e investimentos) e atividades comerciais. Esse movimento tende a favorecer as regiões em crescimento, mas pode prejudicar as outras através de efeitos regressivos ou favorece-las pelos efeitos propulsores.

Os efeitos regressivos podem ser causados pela redução da população e uma consequente distribuição etária desfavorável (principalmente quando os índices de natalidade são altos, permanecem assim os idosos e as crianças), pela perda de poupança e dos investimentos. O contexto de baixo dinamismo econômico reduziria a arrecadação e dificultaria a promoção de serviços públicos (estradas, escolas, assistência médica, etc). Esse quadro poderia afetar também o sistema de valores, de forma que a situação de pobreza e atraso reduziriam as aspirações progressistas por uma sociedade em desenvolvimento.

Já os efeitos propulsores que se disseminariam do centro de expansão para outras regiões podem decorrer da criação de mercados consumidores para os produtos produzidos nas regiões próximas, ou da transformação de regiões mais distantes em fornecedoras de matéria prima para região de expansão. Se a demanda por insumos for suficientemente significativa pode-se criar um novo centro de expansão econômica com efeitos acumulativos, como os descritos anteriormente. “À medida que, em conjunto, os progressos industriais dispersos somarem um montante considerável, com eles serão impulsionados os padrões econômicos do país” (MYRDAL, 1960, p.49).

O que define a preponderância do efeito regressivo ou do propulsor, ou a compensação do efeito propulsor sobre o efeito regressivo é a condição inicial de desenvolvimento da região. Regiões mais desenvolvidas possuem melhores condições de transporte, comunicação, nível educacional e melhor dinâmica de ideias e valores, o que fortalece as forças de expansão econômica e torna os efeitos propulsores mais fortes. Assim, em países desenvolvidos onde os efeitos propulsores são maiores, as desigualdades regionais tendem a ser menores. Diferentemente, em países subdesenvolvidos os efeitos propulsores são

fracos, por conseguinte, em muitos casos, a livre ação do mercado pode gerar ou ampliar as desigualdades regionais.

O autor argumenta que as diferenças entre os países e as desigualdades internas são causa uma da outra na forma circular do processo de acumulação.

Baixos níveis de desenvolvimento econômico correspondem baixos níveis de mobilidade social, de comunicações e de educação popular, o que implica maiores obstáculos aos “efeitos propulsores do movimento expansionista. Ao mesmo tempo, as nações mais pobres, pelos mesmos motivos e em consequência das desigualdades internas pouco democráticas, são contrárias a medidas mais rigorosas de ordem financeira, que visem a igualar as oportunidades. Além disso, a desigualdade de oportunidades tem contribuído para manter baixa “qualidade” de seus fatores de produção e a baixa “eficiência” dos seus esforços produtivos, o que prejudica seu desenvolvimento econômico (MYRDAL, 1960, p.71).

Semelhantemente à ideia das desigualdades regionais, no plano nacional, o comércio internacional e o movimento de capitais, desde que sem controle, podem ser o meio pelo qual o progresso econômico de um país mais desenvolvido possa provocar efeitos regressivos nos países subdesenvolvidos. A medida desse efeito dependerá da capacidade de compensação dos efeitos propulsores. Em geral, quando os efeitos propulsores são fracos, as forças de mercado tendem a enfatizar acumulativamente as desigualdades internacionais (MYRDAL, 1960).

As contribuições de Myrdal são importantes para se pensar os dilemas das regiões subdesenvolvidas. Regiões sem infraestrutura, mão de obra qualificada e outros atributos locais terão vários obstáculos para possibilitar atividades produtivas e romper o ciclo de atraso e desenvolvimento (GUIMARÃES; SALES, 2014).

Os aspectos concernentes ao subdesenvolvimento ganharam ampla e específica atenção entre os estudiosos histórico/estruturalistas participante da Comissão para Desenvolvimento da América Latina (Cepal), agência da Organização das Nações Unidas. Esses autores criticaram a teoria dos estágios do desenvolvimento e destacaram as peculiaridades dos países subdesenvolvidos, fortemente influenciadas pela posição na divisão internacional do trabalho e por diferenças estruturais importantes. Essas diferenças geravam certo ceticismo quanto “[...] à capacidade do mero fluir das forças de mercado promover o desenvolvimento” (GUIMARÃES; SALES, 2014, p.27).

O estruturalismo latino-americano surgiu no Chile, no âmbito da Cepal, no final dos anos 1940. A teoria ganhou folego após a Segunda Guerra Mundial, em um cenário de avanços econômicos dos países subdesenvolvidos e de crise das oligarquias agrário-exportadoras. Serviu de embasamento teórico importante para sustentação das políticas de caráter nacionalista, desenvolvimentista e industrializantes. Entre seus economistas

fundadores estão Raul Prebisch, Celso Furtado, Osvaldo Sunkel e Aníbal Pinto. (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010).

O ponto de partida da discussão proposta por Prebisch (1949) é a contestação do modelo de desenvolvimento, que ganhou força no século XIX e ainda prevalecia nas primeiras décadas do século XX, fortemente influenciado pela divisão internacional do trabalho. Nessa divisão, prevalecia a relação centro – periferia. Os países do centro eram economias industriais, fornecedoras de bens de consumo industrializados. A periferia era composta pelos países latino-americanos, produtores de alimentos, estimulados pelos supostos benefícios das vantagens comparativas<sup>5</sup>. Os benefícios advindos do progresso técnico na divisão internacional seriam distribuídos através das trocas, via redução dos preços ou pelo aumento da renda.

No entanto, os benefícios não foram sentidos de forma equânime, considerando as diferenças em termos de qualidade de vida da população e capacidade de melhorar a produtividade econômica e a formação de poupança interna. Em síntese, isso ocorria, porque os países exportadores de bens primários teriam uma economia menos dinâmica ante as economias industriais e enfrentariam restrições ao crescimento em razão da deterioração dos termos de intercâmbio, dado seus efeitos deletérios sobre a capacidade de importação. “No fundo, a tese defendida por Prebisch é a da impossibilidade de alcançar o desenvolvimento por meio do padrão *hacia fuera* baseado na exportação de bens primários e cuja variável dinâmica é a demanda externa” (CARNEIRO, 2013, p.8).

As considerações feitas por Prebisch foram importantes para a teoria estruturalista defendida pela CEPAL nos anos seguintes. Reconhecia-se assim, a necessidade do desenvolvimento e expansão da indústria, mas também a importância de promover e ampliar a infraestrutura dos países subdesenvolvidos, principalmente em termos de transportes, energia, comunicação. Soma-se ainda a urgência de criação de instituições financeiras adequadas e de produção de capacidade empresarial para dinamizar o mercado (MEIER, 2000 *apud* GUIMARÃES; SALES, 2014).

De forma geral, as discussões feitas sobre o tema desenvolvimento nas décadas de 50 e 60 (algumas aqui discutidas), estavam imbuídas da perspectiva de que o aumento da renda nacional dos países implicaria, de forma direta, em melhores resultados na área social,

---

<sup>5</sup> A teoria da vantagem comparativa entre os países indica que cada um deve se especializar na produção do bem que possa produzir relativamente de maneira mais eficaz que outro. Por esse princípio, a especialização em um ambiente de trocas produzirá um resultado melhor para todos os envolvidos, pois poderão obter uma quantidade de bens maior do que se cada um produzisse todos os bens.

política e cultural. No entanto, em alguns casos, as ações a favor do desenvolvimento econômico deram origem a uma série de eventos que culminaram em retrocessos nessas áreas. Em muitos países o rápido processo de industrialização foi acompanhado por um processo acelerado de urbanização, que além de não contribuir para a redução da miséria e inclusão de muitos segmentos da população ainda agravou os desequilíbrios sociais (GUIMARÃES, 2008).

O Brasil é um exemplo de país que sofreu efeitos negativos no afã do processo de industrialização.

É assim que as conclusões de uma análise<sup>6</sup> de Albert Fishlow sobre a situação do Brasil terão um impacto excepcional: as cifras do censo de 1970 revelam que, a despeito (ou por causa?) do impressionante crescimento experimentado por esse país, as desigualdades de renda se acentuaram; algumas das camadas menos favorecidas da população sofreram mesmo um processo de empobrecimento em termos absolutos (HIRSCHMAN, 1986, p.77).

As reflexões daí decorrentes culminam na constatação de que desenvolvimento econômico gera melhoria no padrão de vida médio, mas não necessariamente de forma equânime e por isso não pode ser o único objetivo da sociedade. Ele deve ser acompanhado por objetivos independentes de liberdade e de justiça social, esta última implicando uma distribuição de renda mais equitativa (BRESSER-PEREIRA, 2006a).

## **1.2 Desenvolvimento para além da dimensão econômica**

A busca por formas mais equânimes de distribuição dos avanços econômicos levou à publicação de vários trabalhos contendo no centro das pesquisas o objetivo de determinar qual seria a orientação necessária ao esforço de desenvolvimento para que a pobreza e as desigualdades de renda fossem reduzidas. Desse modo, insere-se no debate acadêmico a proposta de conciliar os imperativos do crescimento com maior justiça distributiva (HIRSCHMAN, 1986).

Tem-se assim o esforço teórico de diferenciar desenvolvimento econômico de uma forma de desenvolvimento mais ampla, que incorpore outras dimensões importantes para a sociedade. Nessa perspectiva, Bresser-Pereira (2008) indica que poderíamos pensar no desenvolvimento sem adjetivos para nomear o gênero que incluiria as espécies: econômico, social, político e ambiental. O desenvolvimento econômico poderia ser identificado por um sustentado aumento da produtividade ou da renda por habitante, acompanhado por contínuo

---

<sup>6</sup> A análise de Albert Fishlow a qual Hirschman (1986) faz referência foi publicado no artigo *Brazilian size distribution of income*, na *American Economic Review*, vol.62, p.391- 402.

processo de acumulação de capital e incorporação de progresso técnico, que implica em melhoria da qualidade de vida da população e geração de emprego. O desenvolvimento social seria o resultado do fortalecimento da justiça social e da afirmação dos direitos sociais. No desenvolvimento político estaria implícita a liberdade, pensada como liberdade de pensamento, garantia dos direitos civis e liberdade de participar da escolha dos governantes do estado. Por fim, o desenvolvimento ambiental, assumiria como relevante a proteção do meio ambiente e a sustentabilidade.

Outra concepção possível seria do desenvolvimento social, que propõe a conciliação entre desenvolvimento econômico e o bem-estar social. Nessa alternativa destacasse a dimensão produtivista do bem-estar. A ideia seria uma relação de mão dupla, em que a política de bem-estar contribuiria para o desenvolvimento econômico, da mesma forma que este beneficiaria o estado de bem-estar dos indivíduos (KERSTENETZKY, 2012).

Para Kerstenetzky (2012), o ponto inicial para o entendimento dessa relação é desmistificar a ideia da existência de um *trade off* entre equidade (redistribuição) e eficiência (crescimento). Segundo essa perspectiva acreditava-se que conforme os indivíduos se tornassem mais ou menos produtivos em resposta a incentivos monetários, qualquer iniciativa de redistribuição de renda das pessoas mais produtivas para os menos produtivos geraria uma queda do empenho produtivo total. Isso ocorreria porque desestimularia os menos produtivos a se tornarem mais produtivos, pelo fato da renda ser independente da sua produtividade (dada a redistribuição) e os mais produtivos seriam desestimulados a um esforço adicional (pela distribuição da renda adicional).

A autora elucida, no entanto, que as evidências empíricas não têm corroborado com essa hipótese, ao contrário, têm demonstrado a necessidade de uma redistribuição eficiente em razão da incapacidade dos mercados (incompletos) de alocar de forma eficiente os recursos. A existência de barreiras ao acesso às várias formas de riqueza dificulta a participação de todos os indivíduos (os que desejarem) em igualdade de condições. Assim, mostra-se necessário a figura do Estado como agente capaz de viabilizar a participação dos diferentes grupos em igualdade de condições.

Kerstenetzky (2012) relata experiências recentes sobre o papel auxiliar das políticas sociais em projetos desenvolvimentistas, como os casos da Alemanha, Escandinávia, Ásia e a América Latina. O aspecto comum dessas experiências é a mobilização de políticas sociais de promoção da capacidade produtiva em pró de um projeto industrializante e modernizador. A principal diferença entre esses projetos é o caráter seletivo ou universal de atuação. No caso da Escandinávia, o modelo adotado caracterizou-se pela universalização dos

diferentes serviços providos pelo Estado. Na Ásia (Coréia do Sul) e no Brasil os projetos tiveram um caráter seletivo, contudo, as diferentes condições iniciais condicionaram resultados distintos, a Coréia assume uma posição econômica e social bem mais favorável que o Brasil.

Entre as políticas sociais de promoção da capacidade produtiva a favor de um projeto industrializante e modernizador, destacam-se: políticas de emprego e mercado de trabalho, as transferências de renda, os serviços públicos sociais, a formalização de comunidades informais e a redistribuição de riqueza.

Alternativa também influente na definição de um desenvolvimento para além da questão econômica é a proposta do desenvolvimento humano. A publicação do Relatório do Desenvolvimento Humano pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento<sup>7</sup> (PNUD), em 1990, foi um ponto de inflexão na discussão teórica sobre o desenvolvimento. O PNUD propôs o conceito de desenvolvimento humano e o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) como uma medida sintética.

Por traz do adjetivo humano está a ideia de desenvolvimento centrado no indivíduo, o que implica na busca de um processo de expansão econômica que contribua para a ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser. O crescimento econômico deixa de ter um fim em si mesmo para tornar-se um meio para se alcançar o bem-estar das pessoas.

A importância dada por essa abordagem a questões como a ampliação das escolhas, capacidades e oportunidades está intimamente ligada às discussões propostas por Amartya Sen, que foi um dos consultores do PNUD na construção da abordagem do desenvolvimento humano. Segundo Fukuda-Par (2002), desde 1990, o enfoque sobre as capacidades, propostas por Sen, tem sido usado como uma moldura conceitual dos Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDHs). Diante disso, propõe-se a exploração dessas questões expostas por Sen antes de uma maior explanação sobre a abordagem do desenvolvimento humano.

---

<sup>7</sup> “O PNUD foi criado a partir da resolução da Assembleia Geral da ONU em 1965 que estabelecia a fusão de duas entidades então existentes: o *United Nations Special Fund* (Fundo Especial das Nações Unidas) e o *Expanded Programme of Technical Assistance* (Programa Estendido de Cooperação Técnica). Essa resolução entrou em vigor no início de 1966, criando assim o PNUD, que ganhou papel de destaque na ONU. Ele é o principal órgão da ONU para o desenvolvimento e é responsável por trabalhar conjuntamente com os países procurando alcançar soluções para os desafios do desenvolvimento em seus diferentes níveis”(MACHADO;PAMPLONA,2008, p.54).

### 1.3 Desenvolvimento como expansão das capacidades

Sen (2010, p.16) mostra que “o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”. Quando se fala em liberdades, interessam as liberdades substantivas, as capacidades. Com relação a essa liberdade o que importa para o desenvolvimento é “[...] a expansão das ‘capacidades’ [*capabilities*] das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam – e com razão” (SEN 2010, p.33, grifo do autor).

Pinheiro (2012) mostra que para Sen, as liberdades substantivas dos indivíduos são aquelas realmente disfrutadas. Estão relacionadas às dimensões dos processos (circunstâncias, contextos, instituições etc.) que viabilizam a liberdade de ação e decisão e com as oportunidades (existência de alternativas ou opções) factíveis que as pessoas têm, em virtude do seu contexto pessoal e social. Uma ilustração para o exposto poderia ser o exemplo de uma pessoa que passa fome. O indivíduo poderia ser privado da liberdade de se alimentar adequadamente por falta de comida (falta de oportunidades) ou porque o sistema de distribuição de alimentos não atua de forma correta (processos inadequados).

A capacidade é a liberdade substantiva de realizar combinações diferentes de funcionamentos. Isto equivale de uma forma menos formal à liberdade para ter diversos estilos de vida. Os funcionamentos são as diferentes formas possíveis (dado suas características pessoais) que o indivíduo possui de transformar bens primários em capacidade para alcançar seus objetivos. O funcionamento refere-se a atividades ou estados que uma pessoa pode racionalmente valorizar fazer ou ser. Esse conceito é importante, pois as pessoas podem ter funcionamentos diferentes para uma mesma cesta de bens. Sen (2010) cita como exemplo o fato de que uma pessoa com deficiência física, que mesmo possuindo um conjunto de bens primários superior a uma pessoa sem essas limitações pode ter menores chances de alcançar seus objetivos. O mesmo pode ocorrer com uma pessoa idosa.

Um ponto interessante dessa perspectiva é pensar naquilo que a pessoa realiza e no que ela poderia realizar. O primeiro refere-se às realizações efetivas de uma pessoa, os funcionamentos usufruídos. O segundo diz respeito ao “conjunto capacitário”, que representa todos os funcionamentos possíveis dentre os quais a pessoa pode escolher, ou seja, a liberdade para realizar combinações a partir de um conjunto de alternativas (SEN, 2010). Pinheiro (2012), ao analisar a obra de Sen, cita o seguinte exemplo: um indivíduo abastado que jejua pode realizar o mesmo funcionamento, em termos de alimentação, de um indivíduo pobre que não tem o que comer. No entanto, esses dois terão diferentes capacidades, pois o abastado

pode escolher comer bem e estar bem nutrido, entretanto, o pobre não tem essa opção. Dessa forma, as capacidades do indivíduo são representadas por um conjunto de todos os funcionamentos que o indivíduo em questão pode atingir ou escolher, e não somente por suas realizações.

Nesse aspecto, ter a possibilidade de escolher algo que pode ser ou não efetivamente escolhido é em si uma condição muito valorizada na vida de uma pessoa. Essa condição constitui uma liberdade intrínseca. Tem-se também a possibilidade de ver a eficácia instrumental da liberdade, a partir da qual, somente a escolha efetivamente realizada é valorizada, não importando as oportunidades existentes antes da escolha em si. No caso da abordagem das capacidades, tanto a liberdade com valor intrínseco como a liberdade como valor instrumental são importantes para as liberdades individuais (SEN, 2010).

Sen (1999 *apud* MACHADO; PAMPLONA, 2008) mostra que a partir da definição dos bens e funcionamentos seria possível medir o bem-estar de determinada pessoa, mostrando o tipo de vida que ela estaria alcançando. Nesse sentido, a alocação de recursos e a formulação de políticas que visem a melhoria do bem-estar dos indivíduos devem ponderar questões que permitam a expansão dos bens passíveis de serem escolhidos pelo indivíduo e do conjunto das diversas formas que a pessoa pode utilizar seus bens.

A razão para valorizar certas escolhas pode ser direta ou indireta, segundo Sen (2010). A razão direta liga-se ao fato do funcionamento em questão favorecer diretamente o melhoramento da vida do indivíduo, como permitir que ele se torne bem nutrido ou sadio. A razão indireta pode ser justificada, por exemplo, a partir da perspectiva de que um funcionamento pode contribuir para elevação da produção ou o melhoramento do preço no mercado, através do fim da escassez de produtos, no primeiro caso e da redução dos preços dos alimentos, no segundo caso, tendo como consequência maior possibilidade do indivíduo estar nutrido.

A liberdade substantiva é importante porque potencializa a habilidade das pessoas para cuidar de si e influenciar o seu meio. O indivíduo nesse contexto assume uma condição de agente – “de alguém que age e ocasiona mudança e cujas realizações podem ser julgadas de acordo com os seus próprios valores e objetivos, independente de as avaliarmos ou não também segundo algum critério externo” (SEN, 2010, p.34). Como agente o indivíduo atua como membro do público e como participante de ações econômicas, sociais e políticas.

A ação do indivíduo pode influenciar a atividade da política pública, do mesmo modo, esta pode contribuir para a expansão das capacidades participativas do povo. É uma relação de mão dupla. A capacidade participativa está relacionada com as liberdades

substantivas, por aquilo que realmente é disfrutado e não de forma normativa, a partir de variáveis, como a utilidade.

A avaliação do bem-estar pela abordagem das capacitações mostra-se bem mais realista do que a avaliação por meio da utilidade individual. Isso ocorre porque a utilidade é definida por meio de fatores como a satisfação, alegria e atendimento a desejos. Contudo, essa forma de concepção pode obscurecer as privações reais de uma pessoa. Sen (2007) mostra que uma pessoa que leva uma vida com muitas restrições pode ser avaliada como não estando em más condições se as dificuldades pela qual ela passa são aceitas. Isso ocorre porque as expectativas dela diante do sofrimento são reduzidas para níveis mais modestos e factíveis para sua situação, assim, na perspectiva de uma curva de utilidade essa pessoa estaria feliz em uma curva mais baixa. “A privação individual, dessa forma, pode não aparecer nas medidas de prazer, atendimento de desejos, etc., mesmo quando ele ou ela está impossibilitado de ser adequadamente nutrido, decentemente vestido, minimamente educado e assim por diante” (SEN, 2007, p.47).

O exercício da condição de agente no processo de desenvolvimento pode ser limitado por fatores externos. Diante disso, políticas de desenvolvimento precisam identificar e combater os fatores de privação das liberdades dos indivíduos. Para Sen (2010, p.17):

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência de serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos.

O alcance da liberdade substantiva depende de algumas liberdades instrumentais, ou seja, de liberdades meios. Sen (2010) propôs sua organização em cinco perspectivas, a saber: liberdade política, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência, segurança protetora. Segue uma descrição sucinta de cada uma:

- Liberdade política ou liberdade civil é o direito de participação no processo político, que inclui o direito de voto e de fiscalizar os governos.

- Facilidades econômicas são as oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca. Esse benefício é afetado pela forma como a renda adicional é distribuída e pela disponibilidade de crédito.

- Oportunidades sociais são as disposições que a sociedade estabelece em termos de saúde e educação etc., que influencia a liberdade substantiva de um indivíduo viver melhor.

- Garantia de transparência é a liberdade de lidar uns com os outros com clareza. Espera-se dessa relação a construção de mecanismos de combate à corrupção.

- A segurança protetora é caracterizada pela formação de uma rede de proteção social, que impede que a população afetada seja reduzida à miséria. Nesse caso há necessidade de disposições institucionais fixas, como seguro-desemprego, por exemplo.

As descrições feitas ressaltam que as liberdades instrumentais são essenciais, pois elevam as capacidades das pessoas. Além disso, são importantes porque mutuamente se reforçam e contribuem para o desenvolvimento. Por exemplo, o direito às transações econômicas é valioso para o processo de crescimento. Este por sua vez contribui para elevação das rendas privadas e também para possibilidade do Estado de financiar a seguridade social e a intervenção na economia, através, por exemplo, de serviços públicos de saúde e educação. Melhores serviços nessas áreas aumentam as oportunidades sociais, que favorecem a queda nas taxas de mortalidade e o desenvolvimento. O autor cita como exemplo o Japão, que intensificou o crescimento econômico por meio da oportunidade social, principalmente com investimentos na educação básica. Ele salienta que a expansão educacional ocorreu “[...] antes de romper os grilhões da pobreza generalizada. E colheram o que semearam” (SEN,2010 p. 62, grifo do autor).

Além da importância atribuída à educação no aumento da produtividade, na melhoria da distribuição da renda e das condições de vida do indivíduo, Sen (2007) reforça o importante papel da educação no exercício da liberdade de escolha. Para ele a educação auxilia na escolha “inteligente” entre diversos tipos de vida que um indivíduo pode levar.

O enfoque das capacidades humanas vai ao encontro de visões mais amplas sobre o processo de desenvolvimento, no qual o crescimento da renda não é um fim em si mesmo, mas um meio pelo qual é possível expandir as capacidades dos indivíduos. Sen (2010) deixa claro que a sua abordagem não propõe um critério único e preciso de desenvolvimento. Sua proposta é chamar a atenção para o papel das capacidades humanas quanto a sua relevância direta para o bem-estar e para a liberdade das pessoas e pelo seu papel indireto como influenciador da mudança social e da produção econômica.

#### **1.4 Abordagem do desenvolvimento humano (ADH)**

O conceito de desenvolvimento humano foi definido como o "processo de ampliação das escolhas e liberdades das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para ser aquilo que desejam ser" (PNUD, FJP, IPEA, 2013, p. 1). Esse conceito qualifica como objetivo do desenvolvimento a melhoria das vidas humanas através da expansão das possibilidades de ser e de fazer do indivíduo. As possibilidades de ser e fazer

estão relacionadas aos funcionamentos, como ser saudável, bem nutrido, ter conhecimento e participar da vida da comunidade. Por esse conceito, para ser desenvolvido é preciso remover obstáculos como analfabetismo, falta de saúde, impossibilidade de acesso a recursos, ou ausência de liberdades civis e políticas (FUKUDA-PARR,2002).

Na concepção desse conceito há duas perspectivas importantes. A primeira, a perspectiva avaliativa, ressalta a melhoria das vidas humanas como um objetivo explícito do desenvolvimento e a necessidade de se compreender a forma como esse desenvolvimento será efetuado. O segundo aspecto, a perspectiva de agência, foca em como os seres humanos podem fazer para alcançar essas melhorias, principalmente em termos de estabelecimento de estratégias e mudanças políticas.

Em termos aplicados, o primeiro aspecto é mais enfatizado em comparação com o segundo, principalmente pela sua facilidade de operacionalização através do IDH. Mas ressalta-se que a perspectiva de agência consiste em um dos avanços dessa abordagem em relação a outras que, por exemplo, apenas consideram o investimento em educação e saúde do indivíduo como um instrumento para o avanço econômico e social. A ADH apesar de também fazer essa consideração, vai mais além, e percebe os investimentos em educação e saúde como fatores essenciais para o fortalecimento do papel de agente dos indivíduos em contextos como o de mudança política e de definição de normas que requerem ação coletiva (FUKUDA-PARR, 2002).

A preocupação central com o indivíduo no processo de desenvolvimento é o que justifica o uso do termo desenvolvimento humano. Segundo Kaul (2007) essa foi a primeira escolha conceitual do grupo de estudo responsável pela elaboração da ADH que se materializou nos Relatórios de Desenvolvimento Humano<sup>8</sup> publicados pelo PNUD. O autor, além dessa escolha, apresenta mais nove escolhas conceituais que foram feitas e colaboram para o entendimento da proposta do desenvolvimento humano expostas nos RDH. Segue uma descrição concisa das demais escolhas:

- A segunda escolha partiu da indagação do grupo sobre a opção de reduzir a pobreza ou promover o desenvolvimento humano. Percebeu-se que a redução da pobreza era uma tarefa urgente, mas era necessário um aspecto mais amplo, para além da linha da pobreza. Essa escolha conquistou o apoio de países, que apesar dos bons resultados econômicos ainda enfrentam dificuldades na distribuição desses resultados. Isso mostra que o

---

<sup>8</sup> O primeiro relatório sobre o desenvolvimento humano, em 1990, teve como principal organizador Mahbub ul Haq que contou com o apoio de vários consultores, entre eles: Meghnad Desai, Gustav Ranis, Amartya Sen, Frances Stewart e Paul Streeten (KAUL, 2007).

“desenvolvimento humano acima da linha da pobreza não ocorre automaticamente. Necessita também de uma análise criteriosa, de instrumentos de promoção e que se lute em sua defesa” (KAUL, 2007, p.135).

- A terceira escolha: diminuir hiatos ou ampliar as escolhas humanas? Optou-se pelo desenvolvimento com mais oportunidades. Apesar da redução das diferenças em termos de desenvolvimento humano, por exemplo, entre homens e mulheres, entre áreas rurais e urbanas, entre países industrializados e em desenvolvimento, ser um objetivo desejável, optou-se por distanciar-se das medidas de diferenças e concentrar na opção do desenvolvimento que significasse “mais de tudo”. A ampliação das escolhas humanas abre a possibilidade dos indivíduos escolherem o seu próprio trajeto em razão dos diferentes objetivos.

- A quarta escolha era entre uma medida de desenvolvimento humano nacional ou global. Reconheceu-se que há demandas e objetivos da vida que são universais. Tratá-las de forma isolada em termos de cada país poderia obstruir a realização de demandas e direitos comuns. Assim optou-se por analisar a realidade das pessoas independentemente da sua condição de membro de uma nação particular. A partir dessa escolha foi possível criar um ranking global quanto à condição de cada país em termos do seu desenvolvimento humano medido pelo IDH.

- A quinta escolha: desenvolvimento humano nacional ou desenvolvimento humano desagregado? Optou-se por medidas nacionais que apontassem diferenças entre os países, mas também por medidas que mostrassem as desigualdades internas aos próprios países, como é o caso do IDH por estados e por município. A alternativa de desagregação foi importante para mostrar diferentes condições entre os vários grupos analisados e dessa forma nortear ações futuras em favor da melhoria das capacidades.

- A sexta escolha estava em admitir se seria necessário primeiro crescer para promover o desenvolvimento humano, ou ao menos uma promoção simultânea do desenvolvimento humano e crescimento à opção de que nenhum país é pobre demais para promover o desenvolvimento humano. A posição inicial era de que nenhum país é tão pobre que não possa promover o desenvolvimento humano. Essa afirmação se justificava a partir do reconhecimento de que não custa muito, a título de exemplo, acabar com a discriminação contra as mulheres e garantir a liberdade de expressão e de livre associação. Até mesmo a promoção de educação básica e cuidados com saúde poderiam estar acessíveis aos países pobres, se considerar que esses são serviços intensivos em mão de obra, um recurso relativamente barato em países subdesenvolvidos. No entanto, essa postura foi reavaliada a

partir do entendimento de que o objetivo é ir além da redução da pobreza, para tal o crescimento econômico e a expansão da renda são imprescindíveis.

- Sétima escolha: desenvolvimento humano para todos ou desenvolvimento humano equitativo? Optou-se pela segunda proposta. A escolha do desenvolvimento humano significando melhoria para todos tem se esbarado no aumento crescente da inequidade na renda global. Essa percepção levou à reflexão de que é preciso combinar as preocupações com o desenvolvimento humano com determinadas estratégias de crescimento com menor desigualdade. “Enfatizamos que o padrão de crescimento econômico que ignora as pessoas e se apoia na ‘redistribuição mais tarde, se necessário for’ pode ser menos eficiente a longo prazo do que aquele que leva em consideração a equidade, desde o primeiro momento” (KAUL, 2007, p.140). Busca-se assim, um padrão de crescimento que envolva as pessoas e lhes proporcione benefícios.

- A oitava escolha estava em propor a análise do desenvolvimento humano puro ou do desenvolvimento humano com liberdade, preocupação ambiental e equidade de gênero. Inicialmente a escolha foi por manter a análise do desenvolvimento humano, pelo menos em termos do IDH, centrado nas principais variáveis básicas – longevidade, educação e renda – pelo fato delas serem uma boa medida das capacitações humanas essenciais. No entanto, chegou-se à conclusão de que outras questões também são importantes para o desenvolvimento como a equidade de gênero, a sustentabilidade e a liberdade política, resultando na proposta de outros indicadores, que serão destacados posteriormente.

- A nona e a décima escolha se pautaram sobre como seria o formato dos relatórios. Pela 9ª escolha definiu-se uma estratégia de produção de relatórios globais e relatórios nacionais, que produzissem respectivamente, análises gerais e informações específicas para cada país. Pela 10ª escolha optou-se por uma comunicação mais efetiva e com menor caráter acadêmico.

Desde a publicação do primeiro Relatório do Desenvolvimento Humano em 1990 vários assuntos relacionados ao desenvolvimento humano têm sido avaliados e incorporados à análise como mostrado na discussão sobre a 8ª escolha feita em termos da proposta dos RDH. Fukuda-Parr (2002) recorda que algumas capacidades passaram a receber maior atenção, tais como liberdades política, civil e a de participação na tomada de decisões. Em termos do relatório, questões como desenvolvimento sustentável (1994), igualdade de gêneros (1995), pobreza (1997), consumo (1998), direitos humanos (2000), e democracia (2002) tem sido amplamente discutidas. Acrescenta-se à lista, liberdade cultural (2004), cooperação internacional (2005), a escassez de água e seus efeitos (2006), mudança climática

(2007/2008), migração (2009), vulnerabilidades (2014). Essas novas perspectivas implicaram na criação de novos índices, além do IDH.

A variedade de temas e sua importância para o processo de desenvolvimento cria um vasto campo de exploração. Contudo, chama atenção a importância dada para relação entre desenvolvimento humano e crescimento econômico. A expansão econômica tem se mostrado uma condição necessária para a promoção do desenvolvimento humano, mas não suficiente no sentido de que não é qualquer padrão de crescimento que irá colaborar para um desenvolvimento mais equânime. O melhor entendimento da relação entre o desenvolvimento humano e a condição econômica é importante para os objetivos deste trabalho, por isso, na seção seguinte propõe-se uma melhor exploração desse assunto.

#### 1.4.1 Desenvolvimento humano e crescimento econômico

O crescimento econômico apresenta-se como estratégia imprescindível para gerar os recursos essenciais para promoção do desenvolvimento humano. Esses recursos são importantes, pois se busca um crescimento que propicie escolhas mais completas para todos em detrimento à opção de algumas escolhas para a maioria ou muitas escolhas para alguns. No entanto, a ligação entre crescimento e desenvolvimento não é direta, o que torna importante a atenção à estrutura e à qualidade do crescimento (PNUD, 1996).

A análise do processo de crescimento econômico desenvolvida anteriormente mostrou que o crescimento econômico é um processo que envolve a interação de diversos fatores, tais como: qualidade das instituições, valores culturais, organização do estado, capital físico e capital humano, posição na ordem internacional e fatores estritamente econômicos como poupança, investimento e produtividade. Além da importância na forma de articulação de todas essas variáveis para que elas possam ser efetivas.

Haq (1995 *apud* MACHADO; PAMPLONA (2008) mostra que para a ADH todos os aspectos dos modelos tradicionais de crescimento são essenciais, porém, tendo como ponto de partida as pessoas, considerando se elas participam e se beneficiam do crescimento. Desse modo, interessa, por exemplo, na avaliação da expansão econômica a medida da geração ou não de empregos e no aumento do comércio internacional, em que medida as pessoas tem acesso às oportunidades decorrentes da expansão.

Busca-se assim um tipo de crescimento que inclua as pessoas no processo, que seja capaz de gerar pleno emprego e segurança dos meios de subsistência, que estimule a liberdade e o poder das pessoas, que distribua benefícios equitativamente, que colabore para

coesão social e a cooperação e que garanta o desenvolvimento humano futuro. Em contraponto, deve-se evitar o crescimento sem criação de empregos, desumano, sem direito de opinião, desenraizado e sem futuro. O crescimento sem expansão do emprego em países desenvolvidos, por exemplo, tem se caracterizado pelo aumento das horas de trabalho e baixo rendimento em algumas atividades. O crescimento desumano ocorre quando há elevação da renda de apenas um pequeno grupo e uma grande parte da população amarga um quadro de pobreza extrema. Um crescimento sem direito de opinião ocorre quando há expansão econômica sem expansão da democracia e participação. O crescimento desenraizado gera perda da identidade cultural da população. Já o crescimento sem futuro desperdiça os recursos naturais e compromete o desenvolvimento das gerações futuras (PNUD, 1996).

Nesse contexto, uma situação desejável é a do desenvolvimento equilibrado, em que tem ao mesmo tempo crescimento econômico e desenvolvimento humano. Contudo, analisando a trajetória do capitalismo industrial, esse desenvolvimento não aparece em termos espontâneos, derivado das forças de mercados, mas sim como um produto social, induzido ou pelo menos regulado pelo Estado (NOGUEIRA, 2009). A transformação de crescimento em desenvolvimento depende de outros fatores que correspondem à “eficiência de desenvolvimento humano”, ou seja, o quanto cada país é eficaz em transformar rendimentos em capacidades (PNUD, 1996).

Essa dificuldade faz com que alguns países mantenham um desenvolvimento desequilibrado. Contudo, evidências tem mostrado que nenhum país pode seguir uma rota de desenvolvimento desequilibrado por muito tempo. No longo prazo, crescimento econômico e desenvolvimento humano tendem a seguir a mesma direção e reforçam-se mutuamente. Há um redirecionamento para uma situação de aumentos rápidos no rendimento e no desenvolvimento humano ou para uma situação de lentas melhorias no desenvolvimento humano e no rendimento (PNUD, 1996).

Cardoso (1996) argumenta que o estabelecimento de um padrão de crescimento que promova desenvolvimento humano nem sempre é uma alternativa clara. Ele exemplifica seu argumento mostrando que o crescimento baseado em tecnologias modernas não tem uma implicação direta na geração de empregos e que a adoção de formas de proteção social de caráter corporativo pode afetar a competitividade das organizações. Ele acrescenta ainda o desafio do Estado de responder às maiores demandas por políticas sociais em um contexto de reformulação do papel do Estado.

Segundo PNUD (1996) para um desenvolvimento equilibrado as ligações entre crescimento e desenvolvimento humano precisam ser fortalecidas. Apresentam-se a seguir

alguns pontos significativos que determinam como o crescimento pode contribuir para o desenvolvimento: equidade, oportunidade de emprego, acesso aos ativos produtivos, igualdade entre os sexos, política populacional, bom governo, uma sociedade civil ativa.

A equidade é importante porque quanto mais bem distribuídas a renda e as oportunidades, maiores as chances do crescimento se traduzir em bem-estar. Nesse aspecto afirma-se que “Capacidades humanas bem desenvolvidas e oportunidades bem distribuídas podem assegurar que o crescimento não é desequilibrado e que seus benefícios são partilhados equitativamente” (PNUD, 1996, p.6).

É através das oportunidades de emprego que as pessoas absorvem os benefícios do crescimento econômico. Assim, torna-se importante estimular padrões de crescimento geradores de postos de trabalho. Argumenta-se que os países com maiores sucessos em termos de geração de emprego identificaram essa questão como objetivo central de política pública. São alternativas de ação: o investimento nas capacitações humanas (educação, saúde e qualificação) e a promoção do empreendedorismo via fortalecimento de pequenos agricultores e microempresas.

O acesso a ativos produtivos também é relevante, pois as oportunidades econômicas são negativamente impactadas pela falta de acesso à terra, à infraestrutura física e ao crédito financeiro. A melhoria do bem-estar depende da superação desses entraves.

Igualdade entre os sexos está relacionada ao fato de oportunidades mais justas para as mulheres e melhor acesso à educação, ao cuidado infantil, ao crédito e ao emprego contribuírem para o seu desenvolvimento (PNUD, 1996).

Sobre a política populacional, espera-se que a diminuição da fecundidade, através da saúde e educação reprodutiva, e a sobrevivência infantil criem condições para um crescimento populacional mais lento e, conseqüentemente, contribuam para a redução nos custos com educação e saúde no longo prazo.

O bom governo pode ser avaliado pelo quanto os governantes privilegiam as necessidades de toda população e pela intensidade de participação das pessoas na tomada de decisão. Quanto mais intensas essas relações melhores os retornos em bem-estar humano. Na mesma linha, uma sociedade civil ativa formada por organizações não governamentais e grupos comunitários tem também uma função essencial no aumento do desenvolvimento humano. Putnam (1993) ao analisar algumas comunidades na Itália percebeu que nas regiões onde havia maior senso cívico, medido pela tendência à formação de associações, à leitura de jornais e ao interesse por assuntos públicos, haviam governos mais eficientes. As associações são particularmente importantes porque imprimem em seus membros hábitos de cooperação,

solidariedade e espírito público e alimentam a confiança mútua e a honestidade. Essas características se conformam no capital social que é importante não só para o desenvolvimento humano, mas também para o crescimento econômico. PNUD (1996) ilustra essa relação mostrando que a presença do capital social reduz custos de transação em uma negociação e cria um contexto no qual, investimento, poupança e emprego podem crescer.

Por fim, o esforço do Estado na expansão das capacidades humanas, através da melhoria da educação, saúde e nutrição pode contribuir para transformar os resultados do crescimento econômico em desenvolvimento humano. A ação dos governos pode ser de forma indireta ou direta. No primeiro caso, a ação do estado pode ser através do estímulo ao investimento privado no desenvolvimento humano via concessão de empréstimos e financiamentos, como o crédito educativo, por exemplo, ou reduzindo as assimetrias informacionais sobre os benefícios futuros de tal investimento. De forma direta seria através de investimentos em gastos sociais.

Salienta-se que o valor implícito e as externalidades positivas dos investimentos em desenvolvimento humano já seriam justificativas plausíveis para tais gastos. A educação da população, além dos benefícios econômicos ajuda a combater doenças infecciosas. A educação das mães tem efeitos diretos sobre o bem-estar dos filhos. Pesquisas mostram que há uma correlação positiva entre a renda per capita e a esperança de vida por meio dos gastos públicos em saúde e educação. Em outra perspectiva observa-se como o desenvolvimento humano pode contribuir para o crescimento econômico. Nesse aspecto, citam-se as contribuições do capital humano e da equidade para o crescimento (PNUD, 1996).

As análises econômicas que evocam a importância do capital humano para o crescimento se restringem a analisar as contribuições das capacidades produtivas dos indivíduos (PNUD, 1996). Para essas análises uma economia com trabalhadores mais qualificados tende a ser mais produtiva do que uma economia onde os trabalhadores são analfabetos. A ideia desses modelos é que o aumento de capital por trabalhador eleva o produto por trabalhador. No caso do capital humano, trabalhadores mais qualificados têm mais habilidades e facilidades nas atividades desempenhadas, o que contribui para o aumento do produto por trabalhador. Robert Lucas e Paul Romer exploraram a importância do capital humano em uma perspectiva de crescimento endógeno. Para esses autores o crescimento depende de variáveis como a taxa de poupança e a taxa de gasto com a educação (BLANCHARD, 1999).

Uma importante constatação para a relação entre equidade e crescimento reside na constatação de que o capital humano mais equitativamente distribuído tem maior impacto

sobre o crescimento. Isso ocorre porque a educação em massa além de favorecer a economia, como dito anteriormente, também contribui para que os benefícios do crescimento sejam distribuídos de forma mais equitativa através dos salários, considerando que há uma relação positiva entre qualificação e salários. Apesar disso, o favorecimento da educação a um crescimento mais equitativo depende da criação de oportunidades de trabalho para que as pessoas utilizem suas qualificações.

Quando a oferta e a procura de capital humano estão em equilíbrio – quando as capacidades se adequam às oportunidades – é posto em movimento um processo dinâmico de causalidade cumulativa que pode fazer o crescimento aumentar e a desigualdade diminuir (PNUD, 1996, p.54).

Sintetizando, a abordagem do desenvolvimento humano envolve a ideia de que o objetivo do desenvolvimento é melhorar as vidas humanas. Isso significa ampliar as possibilidades de ser e de fazer do indivíduo em aspectos como, por exemplo, ser saudável e bem nutrido, ter conhecimento e participar da vida da comunidade. Um meio para atingir esse propósito é o crescimento econômico.

#### 1.4.2 Medida do desenvolvimento humano

O reconhecimento do conceito de desenvolvimento humano trouxe à tona o desafio da sua mensuração. Como aferir o melhoramento da qualidade de vida? A resposta para essa questão foi o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH que se tornou público no Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em 1990.

Um indicador é uma expressão parcial de determinado aspecto, um tipo de representante de uma realidade mais complexa. No caso de medidas de desenvolvimento, sempre que um determinado aspecto não é diretamente mensurável, um indicador pode ser usado para expressar quantitativamente este aspecto. O indicador “esperança de vida ao nascer”, por exemplo, mostra a expectativa média de vida de uma pessoa em determinado momento, no entanto, pode indicar de forma indireta a situação de saúde e dos meios de vida de toda uma população (SIEDENBERG, 2003).

Esclarece-se que nenhum indicador, por melhor representatividade que sustente, é suficiente para expressar realidades ou fatos complexos de forma integral. Surge, assim, a necessidade de relacionar e combinar um maior número de indicadores com o objetivo de melhorar a interpretação de uma determinada realidade social. O ponto central é,

então, identificar, entre o leque de indicadores possíveis, aquele (s) que melhor representa(m) determinado aspecto (SIEDENBERG, 2003).

Nesse sentido, a tentativa de incorporar novos indicadores para as discussões propostas pela ADH e pelos RDH tem se refletido na elaboração de novos índices complementares ao IDH como: o Índice de Pobreza Humana (IPH), que reflete a distribuição do progresso e mede a acumulação de privações ainda existentes; o Índice de Desenvolvimento Ajustado ao Gênero (IDG), que afere os progressos nas mesmas dimensões do IDH, mas capta as desigualdades na realização entre homens e mulheres; a Medida de Participação segundo o Gênero (MPG) mostra a desigualdade de oportunidades em áreas selecionadas (PNUD, 2001). Mais recentemente, no RDH de 2010, foram criados três novos indicadores: o IDH ajustado à desigualdade (IDHAD), que avalia as perdas no desenvolvimento humano devidas às desigualdades na saúde, na educação e no rendimento; o Índice de Desigualdade de Gênero (IDG) que revela disparidades de gênero na saúde reprodutiva, na capacitação e na participação no mercado de trabalho (É um melhoramento Índice de Desenvolvimento Ajustado ao Gênero); e o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) que identifica as privações sobrepostas que as famílias sofrem na saúde, na educação e nos padrões de vida (PNUD, 2010).

Apesar do considerável número de indicadores há certa relevância do IDH em razão da sua boa aceitação acadêmica e instrumental para os pesquisadores e formuladores de políticas públicas. Sua boa aceitação decorre da relativa simplicidade metodológica, de seu fácil entendimento e possibilidade de ser adaptado às diversas realidades dos diferentes países onde é calculado.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) se apresentou como alternativa às avaliações puramente econômicas de progresso nacional, como o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) ou a avaliação da variação do PIB per capita. Ele é importante para o redirecionamento por uma maior atenção às capacidades humanas básicas. O índice também contribui para reflexão dos tomadores de decisão sobre quais ações a serem adotadas em favor de melhor qualidade de vida para as pessoas (FUKUDA-PARR, 2002).

Considerando-se que a gama de capacidades humanas é infinita e o valor que os indivíduos atribuem a cada uma varia de uma pessoa a outra e também de acordo com o contexto cultural e temporal, coloca-se como imprescindível a decisão sobre quais capacidades priorizar. Reconhece-se que algumas são mais essenciais que outras e merecem maior atenção da política pública. Nesse aspecto, os formuladores do IDH, buscando uma

referência que pudesse ser global, focalizaram nas capacidades que são básicas (FUKUDA-PARR, 2002).

Dessa forma o IDH tornou-se um índice sintético composto por indicadores de longevidade, educação e renda, que tem como objetivo servir como uma referência para o nível de desenvolvimento humano de uma determinada localidade. Assume-se que para viver vidas que desejam, as pessoas precisam pelo menos ter a possibilidade de levar uma vida longa e saudável (longevidade), ter acesso ao conhecimento (educação) e ter oportunidade de desfrutar de um padrão de vida digno (renda).

Mais recentemente, em 1998, foi criado o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Esse índice ajusta o IDH para a realidade dos municípios e reflete as especificidades e desafios regionais no alcance do desenvolvimento humano no Brasil. Para aferir o nível de desenvolvimento humano dos municípios, as dimensões são as mesmas do IDH Global – longevidade, educação e renda (PNUD, FJP, IPEA, 2013).

Com o IDHM é possível, de forma sintética, conhecer a realidade do desenvolvimento humano dos municípios e perceber a dimensão da heterogeneidade em termos das principais capacidades que compõem o indicador. Olhar individualmente para cada município é reconhecer suas peculiaridades e diferenças geográficas, culturais e organizacionais. Também é reconhecer a condição de agente do poder municipal.

Os municípios e as regiões metropolitanas brasileiras são peças importantes de um complexo mosaico, com inúmeros desafios, mas também enormes oportunidades. São mais de 5 mil territórios férteis em criatividade e experiências na busca por soluções inovadoras para o desenvolvimento local(FJP;PNUD;IPEA,2013).

## **1.5 Considerações do capítulo**

As discussões iniciais sobre desenvolvimento econômico apresentadas nesse capítulo foram construídas no contexto econômico e social da década de 50 e 60. O cenário era marcado, entre outros fatores, pelo elevado nível de pobreza em algumas partes do mundo e pelas diferenças nos processos de crescimento econômico entre os países. Além disso, prevalecia a crença na capacidade do desenvolvimento econômico em resolver problemas como a redução da pobreza. Resultados de crescimento econômico em um contexto de desigualdades e acirramento da pobreza nas décadas seguintes impulsionaram a perspectiva de um desenvolvimento para além da dimensão econômica. Nessa direção o PNUD propôs em 1990 a abordagem do desenvolvimento humano.

Na exposição das ideias sobre desenvolvimento econômico foram importantes as contribuições de Rostow, Hirschman e Myrdal. Rostow foi considerado pioneiro na descrição dos estágios de transformação de uma sociedade tradicional para uma situação de desenvolvimento. Hirschman destacou a importância dos mecanismos de indução, por meio dos efeitos de encadeamento para frente e para trás. Nessa dinâmica é essencial a definição de setores capazes de gerar impulsos na economia e colocar em curso o processo de transformação. Myrdal desenvolveu a teoria chamada de “causação circular e cumulativa”. Sua inovação foi revelar que o processo de desigualdade tende a se acentuar.

De forma geral esses estudos indicam a importância de questões como a ampliação da educação, a formação de pessoas dispostas a empreender, fortalecimento de bancos e instituições, crescimento dos investimentos em transportes, avanços da comunicação, melhorias das matérias primas e expansão do comércio são condições importantes. Ademais, mostram que a ausência desses fatores pode ser um empecilho para o avanço econômico e a perpetuação das desigualdades. Soma-se ainda a importância de se buscar um desenvolvimento econômico que contribua para o desenvolvimento humano.

A abordagem do desenvolvimento humano posiciona o crescimento econômico como condição essencial para o desenvolvimento, mas não suficiente. Nessa abordagem, o avanço econômico torna-se um meio para o fim do desenvolvimento que é o bem-estar das pessoas. Essa conquista depende da expansão das capacidades, como explorado por Sen.

Uma medida para o desenvolvimento humano é o IDH, que pode ser avaliado para cada município com base no IDHM. Esse indicador possibilita olhar individualmente para cada município e reconhecer suas peculiaridades e diferenças geográficas, culturais e organizacionais. Nessa perspectiva o município ganha relevância como unidade administrativa mais próxima da população e com papel importante no desenvolvimento do seu território. A observação das especificidades locais que envolvem o desenvolvimento humano norteia a ideia de desenvolvimento humano local, que será abordada no próximo capítulo.

## **CAPÍTULO 2**

### **DESENVOLVIMENTO HUMANO LOCAL**

Pensar no desenvolvimento humano em âmbito local é reconhecer as singularidades de cada lugar, principalmente em um país como o Brasil de grande extensão territorial e diversidade social, cultural e econômica. Também é reconhecer as peculiaridades impostas por um sistema político-administrativo descentralizado que confere a cada local, no âmbito desse trabalho, entendido como município, autonomia de ações em favor do bem-estar da sua população. Assinala-se que esse reconhecimento não implica em desconsiderar o contexto geral no qual esses municípios estão inseridos.

Buarque (1999, p.26) lembra que “o local e o municipal são subsistemas de um sistema mais amplo e global, de tal modo que os problemas e as potencialidades municipais e locais dependem de fatores externos e das condições do contexto.” Desse modo, as decisões em nível nacional são importantes, dada as inúmeras possibilidades que estão ao alcance da União para intervenção na sociedade e na economia, como políticas monetárias e fiscais, questões institucionais (leis trabalhistas, direito de propriedade e contrato etc.), sistema de educação, políticas sociais e outras. O contexto global, por sua vez, marcado por uma interligação entre os mercados, conduz a uma interdependência econômica entre local e o global.

## **2.1 O espaço local e governos locais**

Na concepção de Boisier (2001), desenvolvimento local alude a uma modalidade de desenvolvimento que pode tomar forma em um determinado território. Na maioria dos estudos, por simplificação, como é o caso desse trabalho, relaciona-se o adjetivo local à ideia de município, independentemente do seu tamanho. O autor adverte que a referência de local só faz sentido a partir do ponto de observação. Assim, regiões constituem espaços locais de países, os estados constituem locais de regiões e municípios constituem locais de estados.

En realidad, lo ‘local’ sólo hace sentido cuando se le mira, por así decirlo, ‘desde afuera y desde arriba’ y así las regiones constituyen espacios locales miradas desde el país así como la provincia es local desde la región y la comuna lo es desde la provincia, etc. (BOISIER, 2001, p.7 grifo do autor).

Nessa perspectiva Buarque (1999) afirma que o desenvolvimento municipal pode ser considerado um caso específico de desenvolvimento local, em que a dimensão espacial é definida pelo critério político-administrativo do município. Ele acrescenta que o município tem uma escala territorial adequada para o envolvimento de forças sociais e para a integração de impulsos potencializadores ao desenvolvimento, em razão das reduzidas dimensões e da

possibilidade de aderência político-administrativa através da instância governamental. Além disso, as cidades são espaços que representam parte da identidade dos seus moradores. “Apenas nós sabemos o que realmente acontece ali, do que precisamos e como aqueles ambientes poderiam melhorar a nossa qualidade de vida” (CNM; PNUD, 2011, p.5).

Dowbor (2008) mostra que ações importantes para o desenvolvimento, como o processo decisório, o acesso aos recursos, a organização da participação da sociedade, a implementação de políticas de reequilíbrio social, ocorrem no nível local. Para eles, o funcionamento destas unidades básicas é essencial, pois é nelas que se desenvolve o cotidiano das pessoas. Nesse sentido, Peter Spink afirmou que “todo desenvolvimento é sempre local”<sup>9</sup>.

Em geral, a emergência do espaço local tem ganhado relevância nos últimos anos, em razão de importantes transformações econômicas e sociais. Um considerável fator apontado por Dowbor (2008, p.6 grifo do autor) é o *paradoxo global*, caracterizado pela revalorização dos territórios locais. Em parte, vivencia-se um movimento de globalização<sup>10</sup> com as novas tecnologias, que encurtam as distâncias e eliminam barreiras espaciais das empresas e organizações. De outra parte, um conjunto de elementos centrais para a qualidade de vida das pessoas depende de iniciativas locais, entre elas: o atendimento médico, qualidade das escolas, segurança, limpeza urbana, fluidez do trânsito etc. Dessa forma, pode-se dizer que “é no Município que o global se encontra, se choca, se adapta e se transforma” (CNM; PNUD, 2011, p.5).

Outro argumento que confere evidência para o espaço local é apresentado por Albuquerque e Zapata (2008). Segundo os autores, diferentemente do século XX, quando a resposta à grande depressão dos anos 30 foi marcada pelas políticas de incremento da demanda e fortalecimento do papel dos governos centrais dos países, atualmente a necessidade de ajuste a formas mais flexíveis de produção implica no fortalecimento dos entes locais. Nessa nova dinâmica, substituem-se as expectativas municipais quanto a soluções externas para suas questões por ações próprias em cada território.

Também é um aspecto relevante na discussão do espaço local, a ampliação das funções centrais dos municípios. Tanto no Brasil como em outros países da América Latina, o movimento de descentralização foi incentivado. Acreditava-se que a descentralização da

---

<sup>9</sup> Citado por Peter Spink em palestra proferida na reunião do Projeto Conexão Local em 12 de maio de 2013 na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

<sup>10</sup> “A globalização é uma nova fase da internacionalização do capital com conotações muito particulares que resultam de dois fatores básicos: a *natureza e intensidade da revolução científica e tecnológica* – que transforma as bases da competitividade internacional, com redução das distâncias físicas e quebra das barreiras e fronteiras territoriais– e a *liberalização e integração dos mercados* de bens e serviços – incluindo tecnologia e informação – e de capital, com a formação de megablocos econômico-comerciais” (BUARQUE, 1999, P.13 grifos do autor).

gestão pública seria a melhor alternativa para ampliar a eficiência no uso dos recursos, a eficácia das políticas públicas, a transparência das decisões e a criação de condições para a responsabilização de seus governantes perante seus cidadãos (VELOSO *et al*, 2011). No caso brasileiro, a Constituição de 1988 transferiu parte das obrigações sociais para os municípios. Com isso, a administração local tornou-se prestadora, em primeira instância, de serviços de saúde, educação, transporte e saneamento básico (DOWBOR, 2008).

Segundo Abrucio e Couto (1996) dois fatores reforçam a importância dos governos locais. O primeiro fator refere-se à crise do chamado Estado nacional-desenvolvimentista e à precarização financeira do Estado. Essa condição impôs a necessidade por parte do setor público federal de redefinir suas tarefas e transferi-las para os outros níveis de governo. O segundo fator associa-se com a perda pela União de parte significativa de seus recursos financeiros para estados e municípios. Conforme Veloso *et al* (2011), o primeiro movimento nesse sentido ocorreu em 1983, quando foi elevado o percentual do Fundo de participação dos Municípios (FPM) e eliminou-se aberturas legais na lei que permitiam reduções das bases sobre as quais incidiam os percentuais a serem transferidos pela União.

Apreende-se do exposto que não apenas o espaço local assume uma posição importante no contexto atual, como também o governo local. Lubambo (2006, p. 23) define o governo local como o “[...] conjunto de gestores e agências governamentais responsáveis pela gestão do município”. Até o início dos anos 80 os governos locais tinham pouca expressão em termos de ações efetivas em seu território, principalmente pela elevada concentração de recursos no governo central. Somam-se ainda a elevada dependência técnica e política, problemas relacionados à cultura patrimonialista e às lideranças personalistas. A relevância maior do município era em termos políticos, pois a proximidade com a população concedia a eles um papel significativo nas estruturas de poder e nas alianças regionais (SPINK; CLEMENTE; KEPPKER, 1999).

A constituição de 1988 foi importante para a consolidação da autonomia municipal. Entre as mudanças positivas, citam-se a garantia de transferência de recursos da União e Governo estadual para os municípios e a perspectiva de aumento da arrecadação própria via aumento das alíquotas do Imposto sobre Serviços (ISS) e do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) (ABRUCIO; COUTO, 1996). Além disso, o processo de redemocratização, na primeira metade dos anos 80, foi marcada pela opção por uma gestão descentralizada e por um processo (lento e complexo) de transformação das políticas públicas.

Entre as novas formas de gestão, além da descentralização, também estava a proposta de participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas. Para Sen

(2010) a participação social é um fator importante na expansão das capacidades das pessoas. Sua relação com a gestão pública constitui-se uma via de mão dupla. “Essas capacidades podem ser aumentadas pela política pública, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo” (SEN, 2010, p.33).

A importância da gestão local na promoção do desenvolvimento humano também foi reconhecida pelo PNUD o que motivou uma ação específica nos municípios através do projeto “CapaCidades”<sup>11</sup>. Esse projeto é uma iniciativa do PNUD em parceria com a Confederação Nacional dos Municípios(CNM) e contou com o apoio de quatro municípios brasileiros (Marliéria /MG; Jaguarão/RS; Abaetetuba/PA; Barbalha/CE) para um projeto piloto. O objetivo do projeto é o fortalecimento das capacidades institucionais da gestão pública, sociedade civil e setor privado para promover o desenvolvimento humano local. A proposta é promover o processo de desenvolvimento humano, reconhecendo, nesse processo, a relevância das capacidades de cada um desses atores e equipa-los com técnicas e estratégias para formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas nos municípios.

## **2.2 Governos locais e desenvolvimento humano**

Os governos são importantes atores no processo de desenvolvimento humano local. Para Christoffoli (2008 grifo do autor) o ponto central para muitos municípios é buscar estratégias para superar o atraso econômico e a estagnação social de regiões “deprimidas” ou “atrasadas”. Essa é uma questão importante, por exemplo, para muitos municípios mineiros que possuem baixo IDHM e fraco dinamismo econômico.

Os governos locais, assim como foi dito para os governos nacionais, podem atuar como líderes de iniciativas próprias ou como mobilizadores e articuladores de ações para a promoção do crescimento econômico. Ações como o investimento em obras públicas, promoção de serviços urbanos agregam valor econômico ao local, contribuindo para atração de investimento empresarial e ganhos de competitividade (ALBURQUERQUE; ZAPATA, 2008).

Sen (2010) enfatiza a importância dos serviços básicos de saúde e educação fundamental para formação e aproveitamento das capacidades humanas. Em um exemplo

---

<sup>11</sup> Maiores detalhes sobre o projeto podem ser obtidos na página: [www.cdhl.cnm.org.br](http://www.cdhl.cnm.org.br)

comparativo entre a China e a Índia, ele mostra como uma política de oportunidades educacionais e o fornecimento de um amplo serviço de saúde foram decisivos para o melhor aproveitamento das oportunidades econômicas em um momento de abertura para a orientação para o mercado. Nesse caso, mantido os demais fatores constantes, a China superou a Índia nesse aspecto por ter se empenhado, em período anterior a abertura de mercado, na promoção da educação básica e no fornecimento dos serviços de saúde.

A ampliação da atuação dos municípios nas políticas sociais pode ser avaliada a partir da composição do gasto social total. Em 1980, a distribuição dos gastos sociais entre a esfera federal, estadual e municipal era, respectivamente, de 66%, 24% e 11% e passou, em 1996, para 57%, 24% e 18%. Desse modo, em 16 anos a participação dos municípios no gasto total saltou de 11% para 18% (SOUZA, 2002). O crescimento dos gastos foi maior na área da saúde e educação. Para assumir essas funções foi preciso modificar sua estrutura administrativa e recapacitar-se financeiramente (ABRUCIO; COUTO, 1996).

Segundo Abrucio e Couto (1996) a capacidade dos municípios de responderem aos desafios assumidos na promoção de políticas de bem-estar social, como a ampliação das capacidades às suas populações e o de promover o crescimento econômico com base em ações de âmbito local depende do enfrentamento de três parâmetros: as diferentes características socioeconômicas de cada ente local, a estrutura fiscal da federação brasileira e a dinâmica política interna aos municípios.

O primeiro parâmetro relaciona-se ao fato dos municípios não terem partido de um mesmo estágio social e econômico para assumir os encargos que antes eram de responsabilidade da União ou dos estados. Isso impacta tanto nas diferentes necessidades sociais impostas quanto na capacidade de obter recursos próprios para financiar as novas demandas. O terceiro aspecto relaciona-se com a importância do estabelecimento de uma relação cooperativa entre os atores políticos relevantes para consecução das políticas públicas. Abrucio e Couto (1996) centram-se na capacidade dos prefeitos de conseguirem aprovação política para as medidas que pretendem implementar. No exemplo de uma medida que vise o incremento tributário, eles afirmam que dificilmente ela será aprovada se os parlamentares forem pressionados pela base no sentido de vetar a proposta. Nesse sentido a capacidade de êxito municipal será favorecida pela melhor articulação com os setores a serem atingidos pelas políticas municipais. Esses atores tenderão a exercer influência favorável a medida caso estejam envolvidos na sua formulação. Também é importante para o aspecto político a relação com a iniciativa privada. Diante da limitação de recursos, a participação privada é estratégica

para prestação de alguns serviços públicos. Dada a relevância do segundo aspecto ele será tratado no subitem seguinte.

### 2.2.1 A questão fiscal

Entre as fontes de arrecadação própria (ISS, IPTU, ITBI e taxas), o ISS é um imposto que incide sobre a prestação de serviços. Isso implica que o volume arrecadado é proporcional à base tributária, com estreita relação com o dinamismo da economia local. Dessa forma, os municípios maiores e mais dinâmicos tendem a ter mais recursos próprios, quando comparados às pequenas cidades e às mais pobres (ABRUCIO; COUTO, 1996). A dificuldade de geração de recursos próprios eleva para muitos municípios a dependência ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Esse fato foi constatado por Gomes e Mc Dowell (2000) analisando os dados de 1996 para os municípios brasileiros. Essa relação também se evidencia entre os municípios mineiros em 2009, como ilustra a tabela 1.

Tabela 1 - Composição das receitas (%) dos municípios, por faixa populacional - Minas Gerais – 2009

<b>Faixa populacional</b>	<b>FPM</b>	<b>Receita tributária</b>	<b>QPM-ICMS</b>	<b>Outras*</b>
Até 5.000	63,4	3,9	16,4	16,3
5.000 a 10.000	47,0	5,6	20,8	26,6
10.000 a 20.000	45,1	5,6	19,0	30,2
20.000 a 50.000	32,6	9,5	22,1	35,7
50.000 a 100.000	21,1	13,2	23,0	42,7
Acima de 100.000	10,9	14,8	25,1	49,1
Capital	5,1	14,1	11,5	69,4

Fonte: BORGES, Alberto J. M; VILLELA, Tânia M. C.(Org.). Finanças dos Municípios Mineiros. Vitória: (2010). Aequus Consultoria, 2010

Nota:\*Nessa discriminação estão incluídas as Receitas Correntes (Receitas de Contribuições, Receita Patrimonial, Receita Agropecuária, Receita Industrial, Receita de Serviços, Transferências Correntes (exceto Cota-Parte do FPM e Cota-parte do ICMS), Outras Receitas Correntes) e Receitas de Capital(Operações de Crédito, Alienação de Bens, Amortização de Empréstimos, Transferências de Capital e Outras Receitas de Capital)

O FPM é composto por 23,5% do valor arrecadado pela União com o Imposto de Renda (IR) e com o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Do FPM, 10% são transferidos para as capitais, 86,4% para os municípios do interior e 3,6% para os municípios com mais de 152.216 habitantes (LUCAMBO, 2006). Os recursos destinados aos municípios com população inferior a 156.216 são distribuídos através de um fator calculado a partir do

tamanho da população e distribuído por faixas populacionais. Para municípios com até 10.000 habitantes o fator é o mesmo e quanto maior a população, maior o montante de recursos recebidos pelo município. Boueri *et al* (2013) advertem que, mesmo sendo as cotas crescentes em relação às faixas populacionais, esta regra de divisão gera distorções significativas no que concerne a uma divisão igualitária entre os municípios. Há um favorecimento dos pequenos municípios com população até 5.000 habitantes em detrimento dos demais.

De acordo com Borges e Villela (2010), o favorecimento dos pequenos municípios é uma das funções do FPM, dado que as mesmas possuem uma frágil base econômica para explorar os tributos municipais e, ao mesmo tempo, geram pouco valor adicionado (principal critério de distribuição da Quota-parte Municipal do ICMS – QPM-ICMS). A transferência da QPM-ICMS limita-se à  $\frac{3}{4}$  do valor que foi coletado no município, o que favorece os municípios mais dinâmicos economicamente.

Se por um lado a distribuição do FPM favorece principalmente os municípios com até 5.000 habitantes, por outro, essa repartição prejudica os municípios maiores com até 100.000 habitantes. Isso ocorre porque conforme aumenta o tamanho dos municípios as quotas per capita do FPM decrescem rapidamente, sem a correspondente elevação na arrecadação própria per capita ou no valor recebido das transferências referentes à quota de ICMS, por habitante. Esse conjunto articulado de fatores faz com que, na maioria das vezes, esse grupo de municípios seja os que apresentem a pior situação fiscal, considerando a receita per capita. No outro extremo estão os grandes municípios, em que o baixo valor per capita do FPM é compensado pela maior arrecadação própria e maiores créditos de ICMS (GOMES; MC DOWELL, 2000).

A tabela 2 mostra a distribuição per capita de receitas para os municípios mineiros por faixa populacional e reafirma a constatação de Gomes e Mc Dowell (2000) de que os municípios com até 10.000 e acima de 100.000 habitantes possuem uma receita per capita maior. Borges e Villela (2010) chamam a atenção para o fato de que na maioria das faixas populacionais a média apresentada pela receita per capita ficou próxima a média do estado R\$1354,52, no entanto há uma grande diferença entre as menores receitas per capitas e as maiores.

Tabela 2 - Dados agrupados para os municípios, por faixa populacional-  
Minas Gerais - 2009 (R\$ per capita)

Faixa populacional	FPM	Receita	Despesa com pessoal	Despesa com custeio
Até 5.000	1247,15	1965,61	962,01	822,28
5.000 a 10.000	639,30	1360,10	660,35	562,28
10.000 a 20.000	495,49	1097,73	550,45	423,04
20.000 a 50.000	367,73	1127,62	578,68	424,71
50.000 a 100.000	255,88	1262,84	595,67	476,15
Acima de 100.000*	144,35	1326,26	622,28	529,17
Belo Horizonte	99,87	1967,66	878,79	746,87
Média	327,10	1354,52	650,47	531,78

Fonte: BORGES, Alberto J. M; VILLELA, Tânia M. C.(Org.). Finanças dos Municípios Mineiros. Vitória: (2010). Aequis Consultoria, 2010

Nota: \*exceto a capital Belo Horizonte

Pondera-se que os municípios que foram beneficiados pela maior receita per capita, em especial os municípios com até 5.000 habitantes, foram penalizados com maiores despesas per capitas com pessoal e com custeio<sup>12</sup>. O atendimento da população e a prestação de serviços públicos locais dependem da existência no município de uma estrutura física mínima. Esta estrutura, em razão do baixo número de usuários, assume um custo proporcionalmente mais alto para as pequenas cidades, o que explica o alto gasto por habitante. Boueri *et al* (2010) chamam atenção também para os maiores gastos per capitas dos menores municípios com o legislativo e administrativo. Há nesse caso perdas pela falta de escala. Silva, Takagi e Santos (2008) argumentam que a perda de escala é uma das consequências do processo de descentralização na prestação de serviços públicos.

Já as maiores cidades, quase sempre conseguem se beneficiar dos ganhos de escala na operação dos equipamentos municipais e na prestação de serviços, mas também tem elevada despesa per capita. Isso ocorre porque as grandes concentrações urbanas, capitais e cidades integrantes de regiões metropolitanas tendem, em razão da ampla população, oferecer uma maior rede de serviços para a população. Somam-se ainda outras questões de natureza urbana e social que emergem dessa dinâmica populacional (BORGES; VILLELA, 2010).

Ainda sobre a capacidade de atendimento dos municípios às novas demandas de desenvolvimento, SOUZA (2002) argumenta que muitos municípios não conseguiram criar meios para expansão da arrecadação de impostos e nem capacidade de financiar outras atividades para além do pagamento dos servidores públicos. Segundo a autora, muitos

<sup>12</sup> “Despesa com pessoal: equivale às despesas de pessoal e encargos sociais (exceto sentenças judiciais e despesas de exercícios anteriores), incluídos os gastos com aposentadorias, pensões, salário-família, obrigações patronais e contribuições para entidades fechadas de previdência, registrados em Outras Despesas Correntes. A partir de 2007, passa a incluir também o novo elemento “aplicações diretas entre órgãos, fundos e entidades integrantes do orçamento fiscal”. Despesa de custeio: abrange toda a despesa corrente, exceto as de pessoal (conforme cálculo acima) e pagamentos de juros e encargos da dívida” (BORGES; VILLELA, 2010,p.6).

municípios ainda enfrentam dificuldades para desempenhar atividades como a prestação de serviços de saúde e educação mesmo com recursos transferidos para tal fim. Em geral são municípios que possuem baixa atividade econômica e um quadro crítico de pobreza entre a população. Criou-se, assim, um cenário de desigualdades intra e inter-regionais em que se observam diferenças entre municípios de um mesmo estado e entre municípios de diferentes estados.

Vale mencionar que uma alternativa, diante da falta de recursos humanos, financeiros e materiais suficientes para executar todos os serviços, muitos pequenos municípios tem-se articulado em formato de consórcio ou de outra forma de cooperação intermunicipal (agência, rede, associação etc.). Os consórcios intermunicipais, associações, agências, fóruns, redes e outras formas de cooperação tem sido uma alternativa também para trabalhar de forma articulada questões que transcendem seu território, como, por exemplo, a necessidade de saneamento de um rio que favorece vários municípios (CRUZ, 2008).

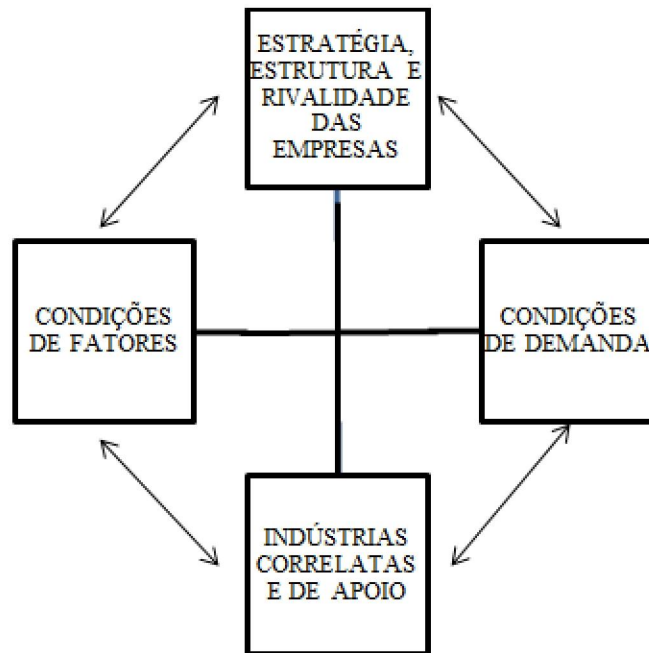
### **2.3 Dinamismo econômico do município**

A questão econômica, como já foi ponderada anteriormente, é uma condição necessária para a promoção do desenvolvimento humano, o que confere a necessidade de mais atenção no âmbito desse trabalho. Busca-se, deste modo, uma melhor compreensão do que explicaria as diferenças econômicas entre os municípios.

A literatura econômica tem-se dedicado à compreensão do que torna alguns espaços mais aptos do que outros. Nesse aspecto, o conceito de *economias externas é essencial*, pois confere relevância aos fatores que tornam o ambiente mais atrativo para a atividade econômica. A relação por trás desse conceito explica-se pela seguinte lógica: “[...] espaços que reúnem condições favoráveis, como boas condições de infraestrutura, mão de obra qualificada, oferta de serviços complementares e ambiente de negócios favorável, tendem a atrair investimentos e avançar a economia” (GUIMARÃES; SALES, 2014, p.68).

Porter (1989), ao analisar a vantagem competitiva das nações, também se propôs a responder o porquê que uma determinada cidade ou região tem êxito em determinada indústria. A explicação para essa questão está no “diamante”, uma estrutura analítica, como mostra a figura 1, criada pelo autor para organizar os determinantes da competitividade de uma nação ou região. Esses determinantes são atributos que conformam o contexto no qual as empresas competem e promovem a criação de vantagem competitiva.

Figura 1- Determinantes na vantagem nacional – “Diamante de Porter”



Fonte: PORTER, Michael E. A Vantagem Competitiva das Nações. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

Considerando que os determinantes da vantagem competitiva do país são os mesmos para as cidades (municípios) ou regiões e que o objetivo desse trabalho é compreender a dinâmica econômica dos municípios, adaptou-se sua descrição, substituindo a palavra país pela palavra município entre aspas. Segue a descrição dos quatro componentes do “diamante”:

- A condição de fatores refere-se à posição do “município” em termos de fatores de produção. Entre o conjunto de fatores importantes estão: recursos humanos (importa a quantidade, capacidade e custos de pessoal), recursos físicos (considera-se a abundância, a qualidade e o custo das características físicas do “município”), recursos de conhecimentos (estoque de conhecimento científico, técnico e de mercado a respeito de bens e serviços), recursos de capital (o total e o custo de capital para financiamento), infraestrutura (importa o tipo, a qualidade e o valor de uso da infraestrutura disponível em termos de transporte, comunicações, assistência médica etc.). Salienta-se que certos fatores especializados, intensivos em tecnologia, podem ser criados como estratégia competitiva.

- Condições de demanda implicam na sua natureza interna para os produtos ou serviços da indústria. A qualidade da demanda é mais importante do que a quantidade. Demandas mais exigentes estimulam a competitividade.

- Indústrias correlatas e de apoio: a presença de indústrias abastecedoras no “município” que sejam internacionalmente competitivas é importante, pois cria vantagens nas outras indústrias interligadas. A existência de indústrias correlatas é também significativa, pois permite que, ao competir, elas se beneficiem de progressos mútuos.

- Estratégia, estrutura e rivalidade das empresas. Esses fatores afetam o meio no qual as empresas são criadas, organizadas e dirigidas. O bom equilíbrio na escolha desses fatores é o que define a vantagem competitiva de um “município”.

Os determinantes de forma individual e sistêmica criam o ambiente no qual as empresas nascem e competem. Porter (1989) cita o exemplo da região de Londres no Reino Unido, que estaria prosperando em razão de sua demanda avançada por muitos bens e serviços, da existência de grupos de indústrias de apoio e pela presença de abundância de mão de obra qualificada e outros fatores positivos. Kuznets (1974), ao observar também o avanço econômico da Grã-Bretanha (Reino Unido) e compará-lo com outros, percebeu diferenças quanto à presença de um conjunto de instituições e ideias que proporcionariam os primeiros avanços tecnológicos. Nessa perspectiva, Guimarães e Sales (2014) mostram que o crescimento econômico tende a ser favorecido em um contexto em que se aproximam atores que podem contribuir para o dinamismo econômico e melhoria da capacidade de inovação. Entre esses atores citam-se empresas, instituições de ensino e pesquisa, setor público e outros.

Somam-se ainda a esse modelo duas outras variáveis também importantes para o seu entendimento, o acaso e o governo. O acaso são os acontecimentos fora de controle da empresa, como certas invenções, descobertas tecnológicas, guerras e acontecimentos políticos externos e grandes mudanças na demanda externa.

O governo em seus diferentes níveis de atuação pode agir favorecendo ou piorando a vantagem nacional ou local, através de medidas, como a regulação dos mercados, investimentos em educação, compras governamentais e outras (PORTER, 1989). No nível municipal, é importante a promoção da diversificação do sistema produtivo, a partir da valorização dos recursos endógenos e o melhor aproveitamento das oportunidades decorrentes do dinamismo externo (ALBURQUERQUE; ZAPATA, 2008). Para isso é importante colocar a criação de condições que favoreçam a atividade econômica do território como objeto de agenda pública.

Ao se observar os motivos pelos quais determinada cidade ou região tem êxito em determinada indústria, a relevância da localização é grande, mesmo em um quadro de pequenas diferenças culturais, políticas ou de custos entre as localizações. Esse êxito locacional é explicado, em parte, pela tendência de concentração geográfica de empresas em

certas indústrias. Acrescenta-se ainda, o fato da proximidade intensificar os determinantes individuais no “diamante” e o fortalecimento mútuo entre as empresas. Pondera-se, no entanto, que os fatores nacionais como as regras jurídicas, a condução política do país, as regras de regulamentação de mercados e serviços, as condições do mercado de capital, os custos de fatores e várias outras características comuns também são importantes para vantagem competitiva. Tem-se na verdade que

[...] é a combinação das condições nacionais com as condições intensamente locais que estimula a vantagem competitiva. Em si mesmas e por si mesmas as políticas nacionais serão inadequadas. Os governos estadual e municipal podem desempenhar um papel destacado no sucesso de uma indústria (PORTER, 1989, p.189-190).

Um aspecto importante no modelo, é que apesar do sucesso de uma indústria em termos competitivos ser definida pelo bom funcionamento de um “diamante”, ou seja, os quatro determinantes, no início nem todos estarão presentes. Um único determinante de vantagem pode ser suficiente para impulsionar o surgimento da empresa. A partir de então, é colocado em movimento um processo pelo qual os competidores são atraídos e outros determinantes são constituídos, desde que exista esse potencial.

A ideia de um determinante como impulsionador de um processo econômico lembra a abordagem de Hirschman, que demonstrou a importância dos efeitos de encadeamento para frente e para trás a partir de setores capazes de gerar impulsos na economia e colocar em curso o processo de transformação. Nessa direção, a teoria de “causação circular e cumulativa” de Myrdal, discutida anteriormente, ajuda a entender que os efeitos sobre outros municípios, daí decorrentes, podem ser adversos se os efeitos forem regressivos ou virtuosos se os efeitos forem propulsores. Albuquerque e Zapata (2008) mencionam que a forma de apropriação desse efeito pode se dar, por exemplo, através da criação de redes de subcontratação de outras empresas em municípios ao redor da grande empresa ou na apropriação do dinamismo decorrente da proximidade de importantes eixos de circulação de pessoas ou mercadorias entre grandes núcleos urbanos.

Porter (1989) explica que mesmo que apenas um determinante de vantagem seja suficiente para dar origem a uma indústria, para torná-la competitiva, é necessária a presença de outros determinantes ou a possibilidade de desenvolvê-los. A rivalidade nesse processo é essencial, pois motiva as empresas a superarem a vantagem inicial e iniciar o processo de melhoramento. Este é influenciado pelo reforço mútuo entre os determinantes do diamante. Por outro lado, uma indústria em um país, região ou cidade pode perder sua vantagem quando as condições do “diamante” não mais estimularem o investimento e a inovação.

## 2.4 Um caso especial: os pequenos municípios

Conforme Ferreira (1996), a importância dos municípios de pequeno porte<sup>13</sup>, definidos no âmbito deste trabalho como os municípios com até 50.000 habitantes, tem se consolidado nos últimos anos em decorrência de vários fatores. O primeiro deles é a sua relevância em número, em 91% dos municípios brasileiros, em 1991, a população era inferior a 50.000 habitantes. Atualmente, com base no censo de 2010, são 89%. Em Minas Gerais, no ano de 2010, a população de 92% dos municípios era de até 50.000 habitantes. Os outros fatores estão relacionados a questões como a qualidade de vida da população e às oportunidades de desenvolvimento econômico. Também é relevante para esse grupo a questão fiscal e a capacidade de gestão.

O aumento do número de pequenos municípios no fim da década de 80 e início nos anos de 1990 é explicado em grande parte pelo processo de ampliação das receitas municipais que acompanhou o processo de descentralização. Após a Constituição Federal (CF) de 1988, foram criados 1.378 municípios, o que correspondeu a um aumento de 35% no total de municípios do país. A maioria dos novos municípios com população de até 10.000 habitantes. Em números, 53 % dos novos municípios estavam na faixa populacional de até 5 mil e 26% estavam na faixa entre 5 mil e 10 mil habitantes (BOUERI *et al*, 2013).

O crescimento de pequenos municípios também foi amplo em Minas Gerais como mostra a tabela 3. Evidenciam-se duas mudanças significativas no número de municípios. Primeiro entre 1960 e 1970, quando houve um incremento de 239 novos municípios e depois entre 1991 e 2000, com a criação de mais 130 municípios. Desses novos municípios criados, 84% são pequenos.

---

<sup>13</sup> De acordo com dados populacionais do IBGE/2010 são definidos como de pequeno porte 1os municípios de até 20.000 habitantes; de pequeno porte 2, de 20.001 até 50.000 habitantes; de médio porte, de 50.001 até 100.000 habitantes; e de grande porte, os municípios com mais de 100.001 habitantes.

Tabela 3 - Número de municípios nos Censos Demográficos, por faixa populacional -  
Minas Gerais - 1960/2010

Faixas populacionais	Censos Demográficos					
	1960 (1)	1970 (1)	1980 (1)	1991 (2)	2000 (2)	2010 (2)
Número de municípios						
Até 2 000	-	9	19	19	19	19
De 2 001 a 5 000	52	183	184	181	231	221
De 5 001 a 10 000	137	214	204	190	266	251
De 10 001 a 20 000	143	177	172	175	172	184
De 20 001 a 50 000	122	114	98	100	105	112
De 50 001 a 100 000	23	16	33	41	37	37
Mais de 100 000	6	9	12	17	23	29
De 100 001 a 500 000	5	8	11	16	20	25
Mais de 500 000	1	1	1	1	3	4
<b>Total</b>	<b>483</b>	<b>722</b>	<b>722</b>	<b>723</b>	<b>853</b>	<b>853</b>

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

(1) População recenseada. (2) População residente.

Com relação à qualidade de vida e ao desenvolvimento econômico, os avanços dos meios de comunicação e de transporte permitem a integração dos pequenos municípios ao contexto nacional e internacional sem que esses apresentem as externalidades negativas inerentes às grandes aglomerações humanas. Em geral, os moradores de pequenas cidades se beneficiam de menor custo de vida em relação ao das maiores cidades. Comparando-se dois trabalhadores com os mesmos rendimentos em cidades de tamanhos diferentes, o custo do transporte, por exemplo, medido em termos monetários, conforto e tempo gasto, é menor para o trabalhador da cidade de menor porte. Além disso, os trabalhadores dos pequenos centros contam, pela perspectiva das relações sociais do trabalho, com vínculos familiares, de amizade e da pequena produção de subsistência, o que não aparece no contexto dos trabalhadores das grandes cidades. Há, dessa forma, um conjunto de rendimentos indiretos que poderiam colocar moradores de mesma faixa de baixa renda em melhores condições em pequenos municípios em comparação ao dos grandes municípios (FERREIRA, 1996).

Apesar do exposto ser uma condição geral, existem diversidades no perfil dos pequenos municípios. Há pequenas cidades com os mesmos problemas dos grandes centros, poluição, desemprego, população marginalizada vivendo em favelas ou em péssimas condições de moradia. Como também há cidades com indústrias, boa estrutura de serviços, potencial turístico, presença de universidades e centros de pesquisas (FERREIRA, 1996).

Nessa direção Henrique (2012, p.65) mostra que “enquanto as grandes cidades terão um pouco de tudo, ou muito de tudo, levando, inclusive, a uma homogeneidade, as cidades pequenas serão muito mais diversas: cidades rurais, agrárias, industriais, comerciais,

universitárias, dormitórios ou nenhuma das anteriores”. Considerando as múltiplas faces das cidades pequenas, o autor chama atenção para o processo de integração das cidades pequenas ao espaço urbano contemporâneo, em que as diferentes formas de incorporação desse urbano criam uma gradação do processo de urbanização. Entre os dois arquétipos, o 100% de ruralidade e o 100% de urbanidade, que só existem em perspectiva teórica, diversas gradações são possíveis. Um aspecto a destacar quanto a esses arquétipos seria a dimensão do espaço de produção e de questões do cotidiano. Na cidade rural o espaço é pequeno, restrito e local, já nas cidades urbanas o espaço é amplo e global. No entanto, há cidades que divergem dessas características em razão de diferentes combinações entre as características urbanas e rurais.

Henrique (2012) cita como exemplo Holambra (SP), uma cidade pequena que segundo o Censo Demográfico de 2010 tinha 11.299 habitantes, com 72% da população na área urbana e 28% na área rural e um alto PIB per capita, R\$ 43.880,00. A economia da cidade está centrada na produção de flores para todo o Brasil e para exportação para outros países. O autor mostra que Holambra é uma cidade pequena (em população e área), mas com a economia dinâmica e voltada para fora. Essas diferentes gradações na incorporação das características urbanas também são percebidas em cidades pequenas que são sedes de universidades, de empresas ou objetos culturais.

Bacelar (2012) também atento a essas múltiplas características dos pequenos municípios evoca as peculiaridades do “Brasil agrícola”, referindo-se a cidades que se articulam em um espaço de produção agrícola moderno, com características urbanas distintas e em que há integração entre a vida nas cidades e o mundo agrícola. Nesse novo ambiente o campo e as pequenas cidades perdem população. A modernização agrícola realizada a partir do capital agroindustrial favorece os centros urbanos melhor capacitados e melhor inseridos na rede urbana<sup>14</sup>. “Esses centros absorvem mais rápido que outros as inovações tecnológicas no campo e no urbano e, assim, concentraram também o excedente migracional da região” (BACELAR, 2012, p.85).

A emigração representa um grande problema para muitos pequenos municípios, pois a saída de pessoas significa também a perda de “cérebros” e de mão de obra. De acordo com Bacelar (2012), nas cidades com menos de 10.000 habitantes há uma maior migração feminina e de jovens na idade produtiva. Segundo o autor a maior permanência de pessoas do sexo masculino em áreas rurais seria explicada pela necessidade maior do homem

---

<sup>14</sup> Essa discussão parece se aproximar da abordagem proposta por Porter (1989) quanto a importância de certas características locais na explicação dos motivos pelos quais determinada cidade ou região tem vantagens comparativas e êxito em determinada indústria (análise feita na seção anterior).

em atividades rurais que ainda exigem força física ou também pela partilha de pequenos terrenos, nos quais o homem tem mais interesse em continuar na área rural.

Nessa mesma linha, Santos e Silveira (2003), ao analisarem os efeitos das mudanças no território decorrentes de melhorias técnicas, científicas e informacionais em um contexto de mercado global, atentam para mudanças na divisão do trabalho. O território nesse contexto ganha novas funções e emprega novos comportamentos. Correa (1999) mostra que a alteração das funções das pequenas cidades decorre da perda (relativa ou absoluta) de centralidade, muitas vezes, concomitantes ao desenvolvimento de novas funções não centrais.

As novas possibilidades de inserção dependem de uma especialização produtiva, que confere aos núcleos urbanos uma posição funcional singular, de características que são conjuntamente de diferenciação na esfera da economia global e de integração a esta mesma economia. A criação de especializações produtivas pode relaciona-se às novas demandas da produção agrícola regional, fundamentadas em novos patamares tecnológicos e de rendimentos. Também podem ser fruto de atividades industriais formadas em um fluxo de expansão do capital produtivo por meio de filiais instaladas em pequenas cidades (CORREA, 1999).

Santos e Silveira (2003) mostram que o tamanho da cidade tem papel importante na divisão interurbana e intraurbana do trabalho. Dessa forma, quanto maior e mais populosa a cidade, mais capaz ela será de acolher um maior leque de atividades e de profissões, fortalecendo assim, uma trama de inter-relações econômicas mais eficazes (vice e versa).

A questão fiscal também aparece como um ponto relevante para os pequenos municípios, como foi tratado na subseção 2.3.1. Mostrou-se que se os pequenos municípios foram beneficiados por uma maior transferência per capita de recursos, em contrapartida enfrentam dificuldades na arrecadação de recursos próprios e maiores gastos per capita para provisão dos serviços básicos em razão da perda de escala. Apesar dessas perdas, os apoiadores da ampliação do número de municípios baseiam-se no argumento de que a descentralização da oferta de bens públicos seria mais adequada aos interesses dos cidadãos. Entende-se, por essa perspectiva, que os prefeitos de pequenos municípios teriam mais informações sobre as necessidades da população. Ademais, haveria certa homogeneidade entre essas necessidades por se tratar de um grupo de pessoas menor e geograficamente próximo. Essas condições contribuiriam para o melhor ajustamento das políticas públicas para atender a população (BOUERI *et al*, 2013).

No entanto não há certezas a esse respeito. Newton (1982 *apud* SANTOS, 2013) se opõe a essa ideia. Ao estudar o tamanho dos municípios no Reino Unido, ele indaga sobre a crença de que os pequenos seriam mais “bonitos”, ou seja, seriam mais capazes de cumprir as principais funções municipais, maximizar a democracia e a efetividade funcional dos governos. O autor argumenta que os méritos democráticos das pequenas cidades foram em muitos casos exagerados e romantizados. Para ele a eficiência econômica das grandes unidades seria igual ou maior à das pequenas, porque as maiores cidades possuem maior capacidade funcional. Além disso, os grandes municípios não apresentam indícios de deficiência na qualidade democrática.

Souza (2002), ao analisar os resultados dos municípios brasileiros em termos de respostas funcionais e democráticas, encontrou diversidades associadas à heterogeneidade dos municípios em termos de capacidade de corresponder às tarefas que lhes foram impostas. Nesse sentido, a autora lembra que, em geral, as discussões da literatura tratam os municípios como uniformes e com o mesmo potencial de resposta.

Santos (2013) chama atenção para o fato de que essa homogeneização no tratamento dos municípios também ocorre no âmbito da legislação brasileira, que não prevê diferenças entre as atribuições dos municípios. Há poucas exceções, como a obrigatoriedade de ter um plano diretor municipal ser apenas para municípios com mais de 20.000 habitantes. O autor lembra que os municípios de São Paulo (10,7 milhões de habitantes) e Borá (805 habitantes) possuem as mesmas competências e obrigações. No caso do estado de Minas Gerais, a situação dos extremos seria semelhante, Belo Horizonte (2,4 milhões de habitantes) e Serra da Saudade (815 habitantes) teriam as mesmas obrigações com a sociedade.

## **2.5 Considerações do capítulo**

A proposta de desenvolvimento humano local tem como alvo o processo de ampliação das escolhas e liberdades das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para ser aquilo que desejam ser em cada município. Essa proposta é importante, pois apesar da grande gama de possibilidades de intervenção em âmbito nacional, o espaço local, no caso desse trabalho definido como município, assume papel relevante. Ainda chama atenção as especificidades dos pequenos municípios, com população de até 50.000 habitantes.

Quando se pensa em desenvolvimento humano local emerge a necessidade de se promover um crescimento econômico que favoreça a ampliação das capacidades. Como

abordado no capítulo 1, o desenvolvimento econômico é um processo que envolve a relação de diversas variáveis. Entre elas, as questões estritamente econômicas e de âmbito nacional como poupança, investimento, produtividade, qualidade das instituições, política cambial e fiscal, posição na ordem internacional; e questões internas às regiões e municípios como infraestrutura de saneamento, transporte, comunicação, nível educacional, protagonismo empresarial etc.

A reestruturação produtiva no mundo globalizado deu ênfase às características locais como fatores de decisão para a instalação de empresas e indústrias. Desta forma, as localidades e regiões em expansão atrairão mais imigração em massa, capital e atividades comerciais. Um fator que pode influenciar a expansão econômica é a condição inicial de desenvolvimento. Locais terão mais vantagens competitivas se possuírem melhores condições em termos de fatores de produção (recursos humanos, físicos, de conhecimentos, de capital), melhores condições de demanda, presença de indústrias correlatas e abastecedoras e estratégia, estrutura e rivalidade das empresas.

Também é importante o papel da gestão pública municipal, principalmente após a constituição de 1988, quando o município assume a responsabilidade de provisão de serviços de saúde e educação. Esses serviços estão estritamente relacionados à capacidade de levar uma vida longa e saudável e de ter acesso ao conhecimento. A possibilidade de resposta do município está relacionada, entre outros fatores, a sua condição financeira. Volta-se a importância do crescimento econômico, pois a disponibilidade de recursos do município depende da arrecadação, que está relacionada com o dinamismo econômico. Da mesma forma que a oportunidade do indivíduo de desfrutar de um padrão de vida digno está ligada à sua renda.

As especificidades dos pequenos municípios colocam em questão seu desempenho em termos de desenvolvimento humano e crescimento econômico, o que precisa ser mais bem investigado. Os pequenos municípios, desse modo, apresentam-se como um caso específico de análise. Para compreender a realidade dos pequenos municípios em Minas Gerais propõe-se uma análise quantitativa em três etapas: uma análise descritiva a partir de algumas variáveis, uma análise de cluster com vista a uma classificação desses municípios e uma análise de regressão para compreender alguns fatores importantes para o desenvolvimento humano desse grupo. Essas análises serão desenvolvidas nos próximos capítulos.

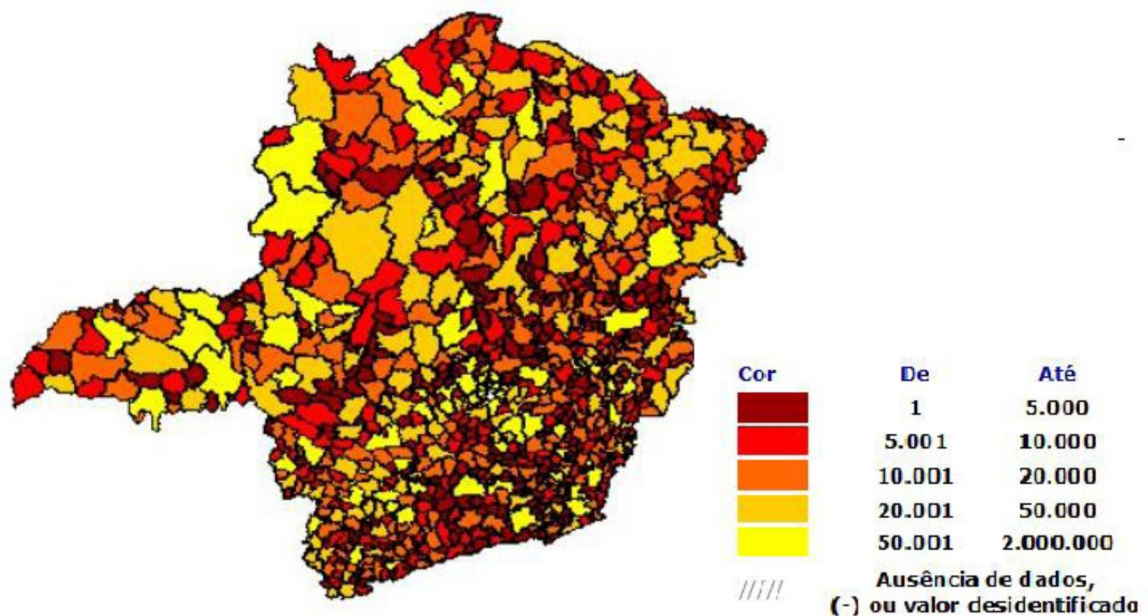
## **CAPÍTULO 3**

# **ANÁLISE DESCRITIVA DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS MINEIROS**

### 3.1 Aspectos gerais

Minas Gerais é um estado muito heterogêneo, com 19.597.330 habitantes, segundo dados do IBGE de 2010, sendo que, 85% dessa população residem na área urbana. O Produto Interno Bruto (PIB) foi de R\$ 351,4 bilhões e o PIB per capita médio de R\$17.931,89. A renda e a população estão distribuídas em 853 municípios, com distintos perfis. Alguns de considerável dinamismo econômico e elevados indicadores sociais e outros pouco desenvolvidos, estagnados e com péssimos indicadores sociais. Em termos populacionais, a maioria dos municípios tem até 50.000 habitantes como mostra a figura 2.

Figura 2 - Mapa de Minas Gerais, por faixa populacional - 2010



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Instituto de Economia Aplicada (IPEA). Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013.

Organizando as informações por faixa populacional, como na tabela 4, os valores agregados mostram que 92% dos municípios têm até 50.000 habitantes e concentram 43% da população e 30% do PIB. Desagregando essa informação por faixas populacionais, em 2010, 28,14% dos municípios tinham até 5.000 habitantes; 29,43% de 5.001 a 10.000; 21,57% de 10.001 a 20.000 e 13,13% de 20.001 a 50.000 habitantes. Considerando os municípios com até 20.000, tem-se quase 80% dos municípios e 26,25% da população, ou seja, um quarto da população mineira concentra-se em municípios com até 20.000 habitantes.

Os municípios entre 50.001 e 100.000 são 4% do total de municípios e detêm 13,5% da população e 14,5% do PIB. Já os municípios com mais de 100.000 habitantes representam 3% e agregam 43% da população e 55% do PIB. Só a capital Belo Horizonte congrega 12% da população e 15% do PIB. Em termos de população urbana, os municípios com mais de 50.000 habitantes apresentam um percentual médio superior aos municípios com até 50.000 habitantes. O PIB per capita também apresenta valores bem distintos entre as faixas populacionais. A maior renda per capita média está entre os municípios com mais de 100.000 habitantes. Belo Horizonte tem renda per capita média de R\$21.748,30. Os municípios com até 50.000 habitantes apresentam valores per capita médios menores, no entanto, chama atenção o fato desse grupo ser composto pelos municípios com os seis maiores PIB per capita do estado. O IDHM também é maior entre os maiores municípios. Belo Horizonte é o único município do Estado com IDHM muito alto, 0,81, segundo classificação do PNUD.

Tabela 4 - Número de municípios, população, população urbana, PIB, PIB per capita e IDHM, por faixa populacional - Minas Gerais - 2010

Faixa populacional	Número de municípios		População		População urbana	Produto Interno Bruto (R\$ mil correntes)		PIB per capita R\$ correntes	IDHM
	Total	%	Total	%	%	Total	%	Média	Média
Até 5 000	240	28,14	855.217	4,36	60,5	8.972.459,50	2,55	10.515,54	0,656
5 001 a 10 000	251	29,43	1.744.504	8,90	63,4	21.619.152,90	6,15	12.302,65	0,651
10 001 a 20 000	184	21,57	2.545.609	12,99	68,6	26.971.186,30	7,68	10.510,11	0,664
20 001 a 50 000	112	13,13	3.300.894	16,84	79,7	47.505.875,00	13,52	14.007,24	0,693
50 001 a 100 000	37	4,34	2.642.693	13,48	90,4	51.059.336,70	14,53	19.001,01	0,736
Mais de 101 000*	28	3,28	6.133.262	31,30	97,0	143.591.134,30	40,86	20.686,50	0,749
Belo Horizonte	1	0,12	2.375.151	12,12	100,0	51.661.760,20	14,70	21.748,30	0,810
Total	853	100	19.597.330	100	85,0	351.380.904,90	100	17.931,89	0,731

\*Exceto a capital Belo Horizonte

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Instituto de Economia Aplicada (IPEA). Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013.

Fundação João Pinheiro (FJP). Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), 2013.

Elaboração própria

Os municípios mineiros estão organizados, segundo divisão proposta pelo IBGE, em 12 mesorregiões. Por mesorregiões os municípios estão distribuídos em: 10,43% no Norte de Minas, 5,98 % no Vale do Jequitinhonha, 2,7% no Vale do Mucuri, 7,74% no Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, 3,52 % na Central Mineira, 12,31 % na Metropolitana de

Belo Horizonte, 11,96 % no Vale do Rio Doce, 5,16 % no Oeste de Minas, 17,12 % no Sul/Sudoeste de Minas, 4,22% no Campo das Vertentes e 16,65% na Zona da Mata, como mostra a tabela 5.

Tabela 5 - Distribuição dos municípios por mesorregião - Minas Gerais – 2010

Mesorregiões	Total de municípios		Municípios com até 50.000 habitantes		Percentual de municípios com até 50.000 habitantes
	Número	%	Número	%	
Campo das Vertentes	36	4,22	33	4,19	91,67
Central Mineira	30	3,52	29	3,68	96,67
Jequitinhonha	51	5,98	51	6,48	100,00
Metropolitana de Belo Horizonte	105	12,31	86	10,93	81,90
Noroeste de Minas	19	2,23	17	2,16	89,47
Norte de Minas	89	10,43	84	10,67	94,38
Oeste de Minas	44	5,16	39	4,96	88,64
Sul/Sudoeste de Minas	146	17,12	137	17,41	93,84
Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	66	7,74	58	7,37	87,88
Vale do Mucuri	23	2,70	22	2,80	95,65
Vale do Rio Doce	102	11,96	97	12,33	95,10
Zona da Mata	142	16,65	134	17,03	94,37
<b>Minas Gerais</b>	<b>853</b>	<b>100,00</b>	<b>787</b>	<b>100,00</b>	<b>92,26</b>

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP). Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS, 2013. Elaboração própria.

### 3.2 Características dos pequenos municípios

Diante da diversidade nas características dos municípios por grupo de tamanho, optou-se por analisar descritivamente os pequenos municípios segundo quatro faixas populacionais. Sendo a primeira faixa composta pelos municípios com até 5.000 habitantes; a segunda faixa, com os municípios com população entre 5.001 a 10.000 habitantes; a terceira faixa, os municípios com população de 10.001 a 20.000 habitantes e a última faixa, de 20.001 a 50.000 habitantes.

Procura-se descrever algumas variáveis sociais, econômicas e de capacidade fiscal dos pequenos municípios mineiros de forma a captar o desenvolvimento humano e a sua condição econômica. O ponto de partida da análise descritiva é o IDHM, indicador do desenvolvimento humano nesses municípios e outras variáveis relacionadas. São analisadas: a esperança de vida ao nascer, o percentual de pessoas de 18 anos ou mais como ensino fundamental completo, que representa a educação dos adultos e a renda per capita. Também é avaliado o Índice de Gini que não compõe o IDHM, mas é apresentado pela literatura como um fator importante para o desenvolvimento humano, da mesma forma, o percentual de pessoas em domicílios com banheiro e água encanada.

Para avaliar a condição econômica são considerados os indicadores PIB per capita e taxa de desocupação 10 anos ou mais. Também são agregadas variáveis demográficas à medida da condição econômica dos municípios. São elas: taxa de urbanização, taxa de crescimento populacional, taxa de fecundidade e razão de dependência. A inclusão dessas variáveis justifica-se por serem indicadores importantes da disponibilidade de mão de obra e dinamismo econômico. Myrdal (1960), ao analisar os efeitos de uma expansão econômica atentou para algumas questões demográficas, como a migração, que provoca aumento da população na região em expansão e naquelas que são afetadas positivamente pelos efeitos propulsores e redução nas regiões que sofrem efeitos regressivos.

Como medida da capacidade fiscal do município é analisada a receita líquida per capita. Essa medida diz sobre a capacidade potencial do município em ofertar bens e serviços por habitantes. Salienta-se a importância dos serviços de saúde, educação e infraestrutura para a promoção do bem-estar da população e dinamismo econômico dos municípios. Regiões com melhores estruturas físicas e recursos humanos e materiais são mais atrativas para novas oportunidades econômicas.

Reconhece-se que importantes mudanças econômicas e sociais ocorreram nas últimas décadas e refletem-se nos indicadores mais recentes. Como, por exemplo, nas informações sobre educação e saúde, cujos dados atuais são resultados de mudanças de longos anos, já que essas variáveis não se alteram no curto prazo. Acrescenta-se a isso a ocorrência de importantes mudanças na atividade econômica nos diversos setores produtivos. Assim, propõe-se uma análise comparativa para os anos 2000 e 2010, que são os dados censitários mais recentes.

### **3.2.1 Condição social**

#### **-Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM**

O IDHM é composto por três componentes: vida longa e saudável (longevidade), acesso ao conhecimento (educação) e padrão de vida (renda). A composição de cada componente pode ser visualizada no quadro 1.

Quadro 1 - Composição do IDHM - 2010

<b>LONGEVIDADE</b>	<b>EDUCAÇÃO</b>	<b>RENDA</b>
Esperança de vida ao nascer	.% de jovens e adultos com 18 anos ou mais com o fundamental completo. .% de crianças de 5 a 6 na escola .% de crianças de 11 a 13 anos nos finais do fundamental .% de crianças de 15 a 17 com fundamental completo .% de jovens de 18 a 20 anos com médio completo	Renda mensal <i>per capita</i> (em R\$ de 2010)

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Instituto de Economia Aplicada (IPEA). Atlas Desenvolvimento Humano, 2013. Elaboração própria.

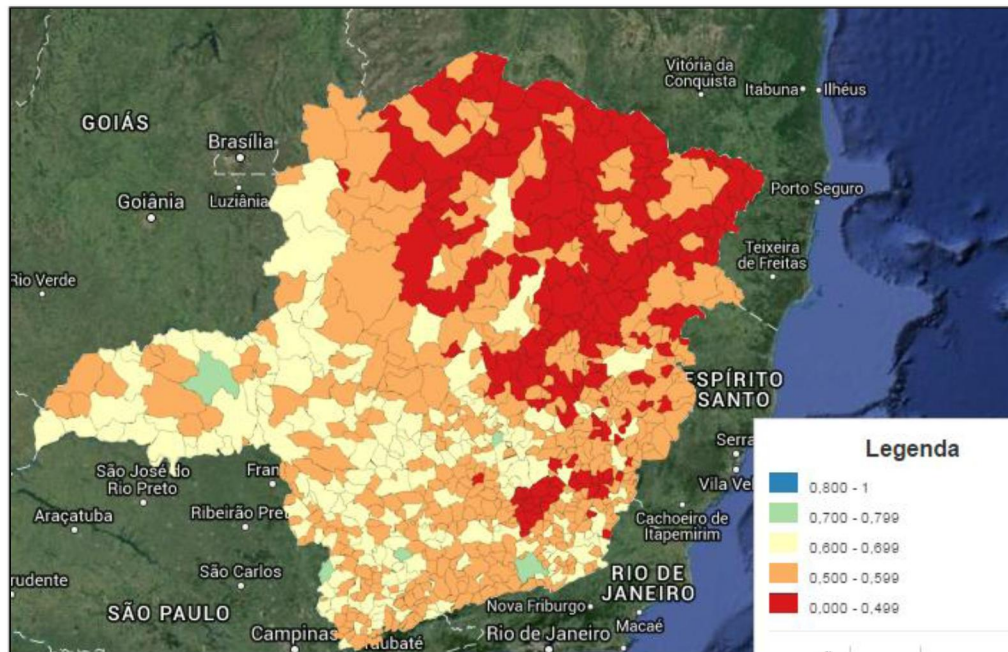
A vida longa e saudável é avaliada pela expectativa de vida ao nascer. A longevidade possui estreita relação com nutrição adequada, saúde e com a própria educação da pessoa. Esse Indicador compõe o IDHM Longevidade. O acesso ao conhecimento é medido por meio de dois indicadores, a escolaridade da população adulta (percentual de pessoas de 18 anos ou mais de idade com ensino fundamental completo) e pelo fluxo escolar da população jovem. Este último é mensurado pela média aritmética do percentual de crianças de 5 a 6 anos frequentando a escola, do percentual de jovens de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental, do percentual de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo e do percentual de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo. O primeiro indicador tem peso 1 e o segundo tem peso 2. A média geométrica desses dois componentes resulta no IDHM Educação. O padrão de vida é aferido pela renda municipal per capita média. Tem-se assim o IDHM Renda. O IDHM é uma média geométrica, obtida pela raiz cúbica da multiplicação dos três IDHMs.

O IDHM é um número que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1 maior o desenvolvimento humano do município. O IDHM é considerado muito baixo para valores inferiores a 0,499; baixo de 0,50 a 0,599; médio 0,60 a 0,699; alto de 0,70 a 0,799 e muito alto para valores de 0,80 a 1.

No período de 2000 a 2010, o IDH aumentou no Brasil e em Minas Gerais, passando de 0,612 e 0,624, respectivamente, para 0,727 e 0,731, ou seja, de um IDH médio para um IDH alto. Essa variação reflete a melhoria nas condições de vida, saúde e educação da população. Percebe-se um grande avanço no estado de Minas Gerais em termos do IDHM a partir das figuras 3 e 4. Se no ano 2000 vários municípios apresentavam um IDHM muito baixo, em 2010, nenhum dos municípios apresentou essa condição e houve queda no número de municípios com IDHM baixo. Além disso, um número considerável de municípios passou a apresentar um IDHM alto. No entanto, essa melhoria geral ainda é cercada por muitos

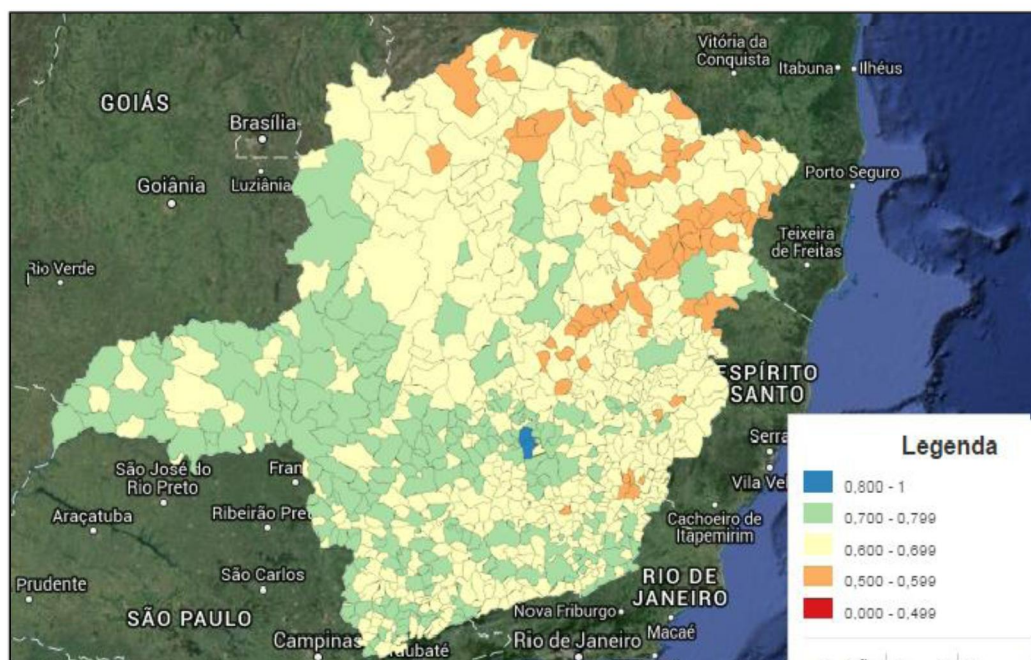
municípios em condições precárias, mostrando que há ainda muito a ser feito para superar a pobreza e promover a expansão das capacidades.

Figura 3 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - Minas Gerais - 2000



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Instituto de Economia Aplicada (IPEA). Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013.

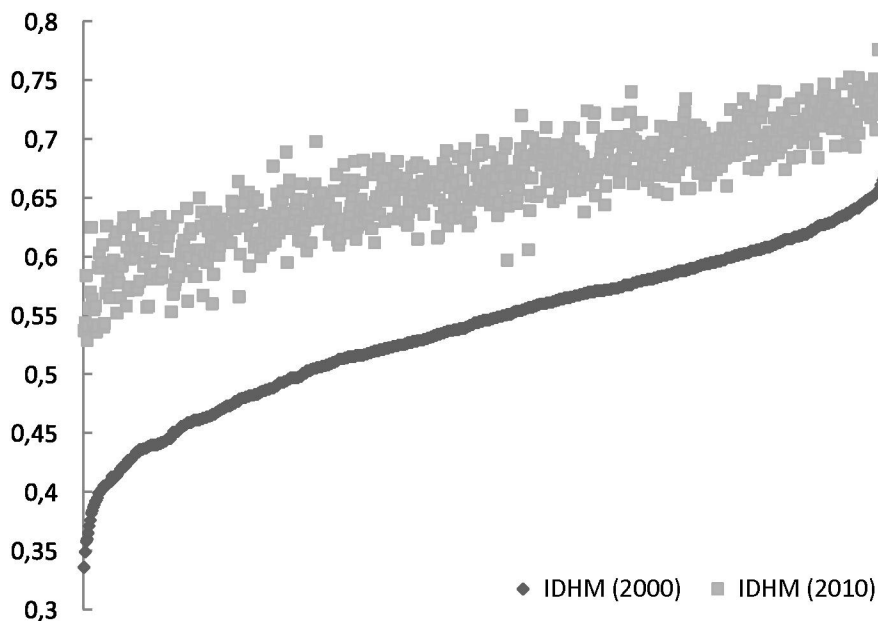
Figura 4 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Minas Gerais - 2010



Fundação João Pinheiro (FJP); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Instituto de Economia Aplicada (IPEA). Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013.

Os pequenos municípios mineiros seguiram essa trajetória e em todos houve aumento desse indicador como mostra o gráfico 1. Os dados do gráfico foram classificados a partir das informações dos anos 2000, do menor para o maior. A partir dessa organização, observa-se que houve uma melhoria maior, em 2010, entre os municípios com mais baixos valores de IDHM nos anos 2000.

Gráfico 1 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) nos pequenos municípios - Minas Gerais - 2000, 2010



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Instituto de Economia Aplicada (IPEA). Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013.  
Elaboração própria.

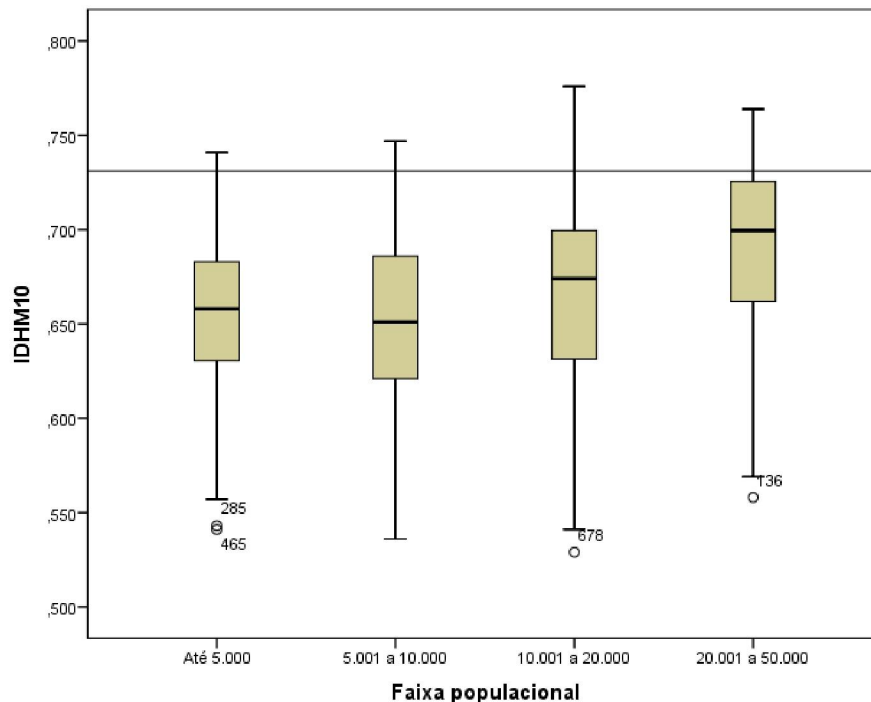
A avaliação do IDHM, em 2010, a partir do gráfico<sup>15</sup> 2, mostra que em quase todas as faixas analisadas, o percentual de municípios com IDHM médio é maior, com exceção dos municípios da faixa entre 20.001 a 50.000 habitantes, em que 50% dos

<sup>15</sup> Os gráficos denominados na literatura estatística como *Box-plot* são formados por uma caixa, dois suportes e *outliers*. A linha que corta a caixa indica a mediana dos dados. O extremo inferior da caixa representa o valor do primeiro quartil, abaixo do qual estão 25% dos dados da distribuição. O extremo superior representa o terceiro quartil, abaixo do qual se localizam 75% dos dados. Dessa forma, o tamanho da caixa representa o intervalo que compreende 50% dos municípios, ou ainda, a distância entre os 25% dos municípios com maiores valores para a referida variável e os 25% com os menores valores. Logo, estes gráficos possibilitam verificar a variabilidade dos indicadores utilizados para caracterizar no caso desse estudo os municípios. Os valores considerados *outliers* são “observações com uma combinação única de características identificáveis, sendo notavelmente diferentes das outras observações [...]” (CORRAR; PAULO; DIAS FILHO, 2012, p.27).

municípios possuem IDHM alto. Também se percebe que, em termos gerais, a maioria dos pequenos municípios, em 2010 apresentaram valores inferiores à média do estado, como indica a reta horizontal, paralela ao eixo das abscisas. Nota-se que a faixa 1, até 5.000 habitantes possui uma mediana maior (0,658) que a segunda faixa, 5.001 a 10.000 habitantes (0,651) e a partir dessa, as demais faixas apresentam uma ordem crescente no valor da mediana. Na faixa 3, de 10.001 a 20.000, a mediana foi de 0,674 e na faixa 4, de 20.001 a 50.000, 0,699. A mediana representa o ponto que separa 50% dos valores. Desse modo, quanto maior a mediana maiores são os valores médios avaliados. Sendo assim, o grupo 4 apresenta, em média, os maiores valores de IDHM.

Observando-se a dispersão dos dados, a faixa 1 apresenta a menor dispersão. Nas faixas 1, 3 e 4 foram destacados alguns municípios por apresentarem valores inferiores discrepantes em relação aos valores mais frequentes entre os dados analisados. Na faixa 1 foram destacados os municípios de Frei Lagonegro (285), na mesorregião do Vale do Rio Doce, que apresentou IDHM de 0,541 e de Monte Formoso (465) no Jequitinhonha, com IDHM de 0,543. Na faixa 3 destacou-se São João das Missões (678) no Norte de Minas, IDHM de 0,529. Na faixa 4, Carai (136) também no Jequitinhonha e IDHM de 0,558.

Gráfico 2 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) nos pequenos municípios, por faixa populacional - Minas Gerais- 2010



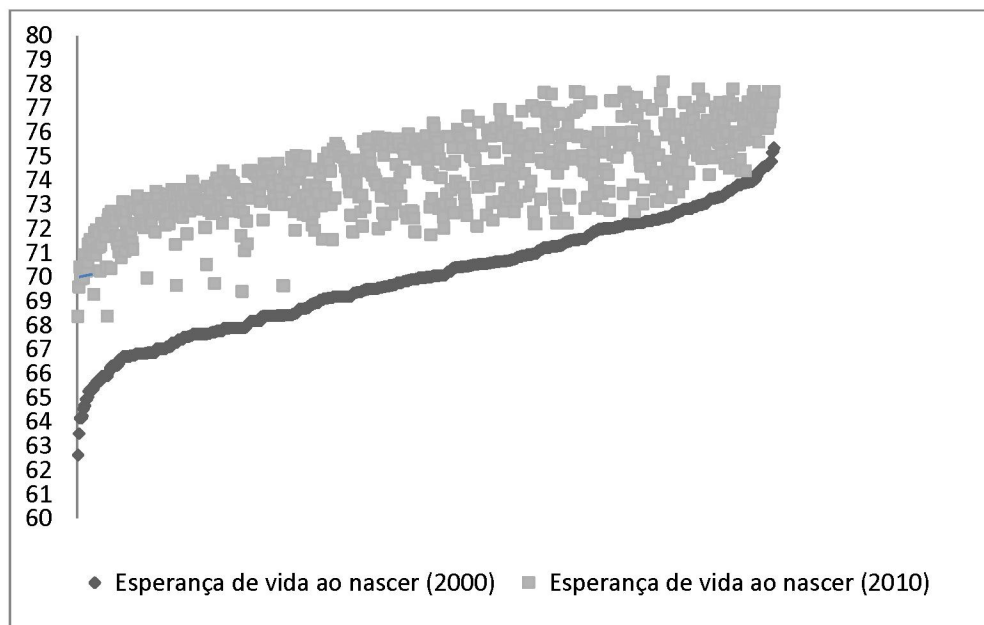
Fundação João Pinheiro (FJP); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Instituto de Economia Aplicada (IPEA). Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013. Elaboração própria.

- Esperança de vida ao nascer

A esperança de vida ao nascer é um indicador de longevidade que pode ser interpretado como o número médio de anos que um indivíduo viverá, a partir do seu nascimento, considerando o nível e a estrutura da mortalidade por idade, observados naquela população. Queiroz, Golgber e Amaral (2010) lembram que a elevação da esperança de vida ao nascer é um avanço social proporcionado pela queda da taxa de mortalidade em todos os grupos etários. Foi relevante nos últimos anos a queda da mortalidade infantil e na infância, o que é um indicador de melhoria das condições de vida, pois a morte de crianças está relacionada a diversas carências sociais. Por essa razão é um indicador importante.

No Brasil a esperança de vida aumentou 5,3 anos na última década. Ela passou de 68,6 para 73,9 anos. Ela também aumentou no estado de Minas Gerais em 4,7 anos, passando de 70,6 para 75,3 anos. Em todos os pequenos municípios houve aumento na esperança de vida ao nascer como mostra o gráfico 3. Os dados do gráfico foram classificados a partir das informações dos anos 2000, do menor para o maior. Essa organização revela que foram os municípios com as menores taxas em 2000, que apresentaram o maior crescimento desse indicador em 2010.

Gráfico 3 - Esperança de vida ao nascer nos pequenos municípios - Minas Gerais – 2000, 2010



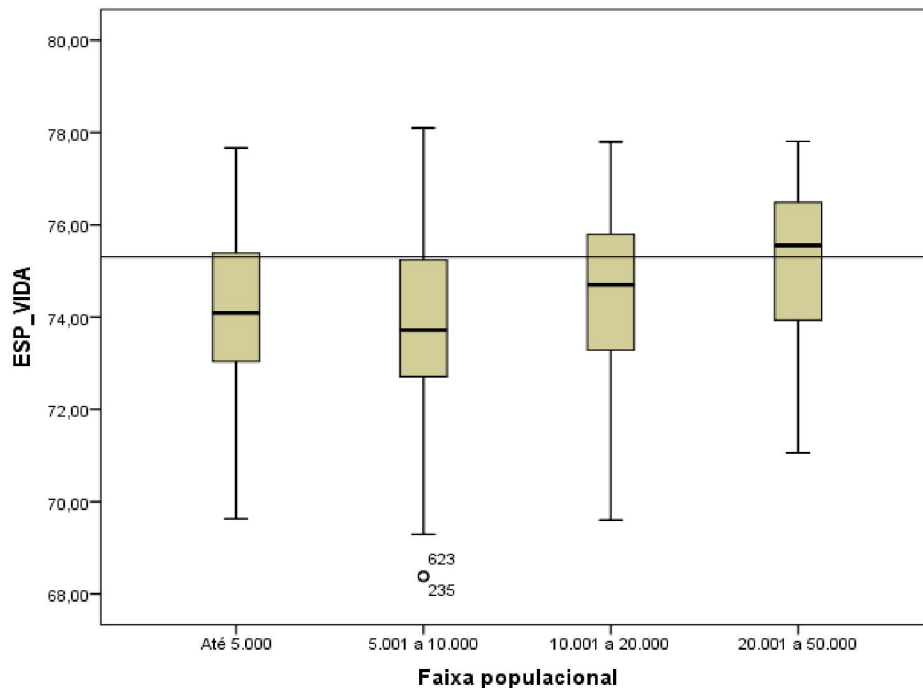
Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Instituto de Economia Aplicada (IPEA). Atlas do Desenvolvimento Humano 2013.

Elaboração própria

A avaliação dos municípios por faixa populacional, em 2010, mostra que, em geral, há uma distribuição das informações em torno do limite inferior 70 anos e do limite superior 78 anos. A maioria dos municípios nas faixas 1 (até 5.000 hab.), 2 (5.0001 a 10.000 hab.) e 3(10.001 a 20.000hab.) possuem esperança de vida abaixo da média do estado (75,3 anos), indicada pela reta paralela ao eixo das abscissas. Somente na faixa 4, de população de 20.000 a 50.000 habitantes, mais de 50% dos municípios tem esperança de vida superior a 75,3 anos. A mediana, que representa o valor que separa 50% dos valores inferiores dos superiores, foi maior na faixa 4, 75,55 anos como mostra o gráfico 4. Entre os municípios da faixa 1, com população de até 5.000 habitantes, a mediana foi 74,09.

Na faixa 2 a mediana foi 73,84. Já na faixa 3, a mediana foi 74,70. Na faixa 2 há dois casos extremos, os municípios de Santa Helena, no Vale do Mucuri, em que a esperança de vida em 2010 era de 68,37 anos e o município Divisa Alegre no Norte de Minas, cuja esperança de vida era de 68,39 anos. Percebe-se um movimento semelhante ao IDHM no sentido de uma progressão nos valores da esperança de vida a partir da faixa 2. Também há indícios de maiores valores, em média, na faixa 4, que se apresenta com a menor dispersão, em comparação aos demais grupos.

Gráfico 4 - Esperança de vida ao nascer nos pequenos municípios, por faixa populacional – Minas Gerais – 2010



Fonte : Fundação João Pinheiro (FJP); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Instituto de Economia Aplicada (IPEA ). Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Elaboração própria.

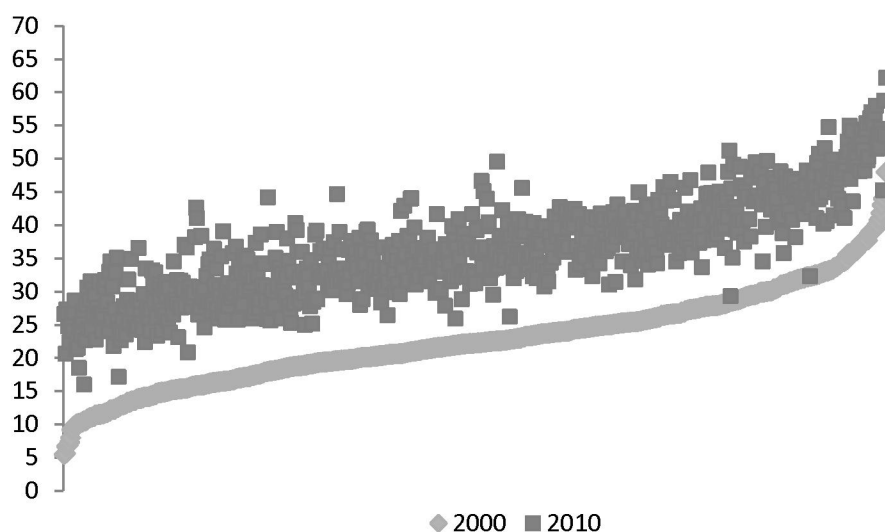
Avaliando-se os valores discrepantes indicados no gráfico 4 para a faixa 2, eles representam os municípios de Santa Helena de Minas (623) na mesorregião do Vale do Mucuri e Divisa Alegre no Norte de Minas, com esperança de vida de, respectivamente, 68,37 anos e 68,39 anos. Esses municípios apresentam, então, os mais baixos valores em termos de esperança de vida ao nascer entre os pequenos municípios do estado.

#### - Educação

A educação é um fator importante tanto para o desenvolvimento humano quanto para gerar maior crescimento econômico. O maior nível educacional aumenta a probabilidade de uma pessoa de participar do mercado de trabalho e alcançar melhores rendimentos. A educação também favorece aspectos na saúde e na possibilidade de escolhas dos indivíduos (SEN, 2010). O IDHM educação é composto por variáveis que captam a educação de adultos e educação de crianças e jovens. O indicador de escolaridade da população adulta é o percentual da população de 18 anos ou mais com o ensino fundamental completo. Adverte-se que esse indicador carrega uma grande inércia, em razão do peso das gerações mais antigas, com menos anos de estudo (PNUD, FJP, IPEA, 2013). Mas sua importância reside em revelar o perfil educacional dos adultos, entre eles, os que estão em idade ativa.

No Brasil o percentual de pessoas de 18 anos ou mais com fundamental completo passou de 39,76% nos anos 2000 para 54,93% em 2010. Em Minas Gerais esse indicador saltou de 36,78% para 51,43%. Apesar do considerável aumento da escolarização da população em Minas Gerais, a partir desse indicador, os valores ainda estão abaixo da média do país. Em todos os pequenos municípios também houve aumento desse indicador como mostra o gráfico 5. Chama atenção os municípios de Água Comprida (Triângulo/ Alto Paranaíba), Jesuânia (Sul/Sudoeste) e Japaraíba (Central Mineira) cujos percentuais de população de 18 anos ou mais com ensino fundamental praticamente não se alteraram entre 2000 e 2010.

Gráfico 5 – Percentual da população de 18 anos ou mais com fundamental completo nos pequenos municípios – Minas Gerais - 2000, 2010



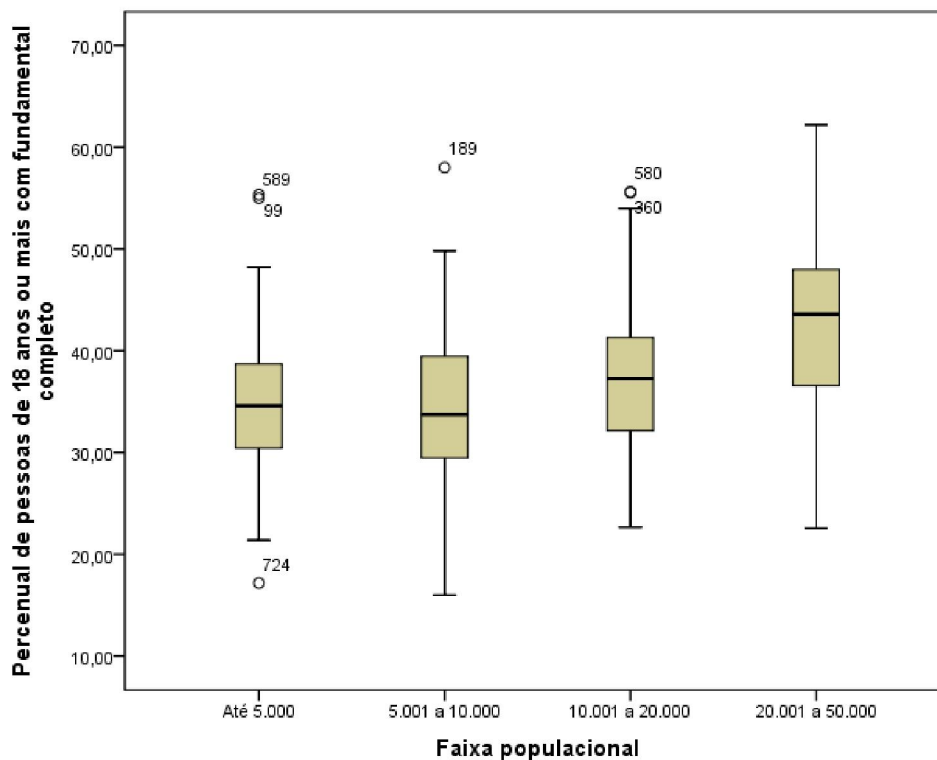
Fonte : Fundação João Pinheiro (FJP); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Instituto de Economia Aplicada (IPEA ). Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Elaboração própria.

O gráfico 6 mostra a dispersão dos municípios por faixa populacional quanto ao percentual da população de 18 anos ou mais com fundamental completo em 2010. Apesar da relevante melhoria nas condições educacionais expressas pelo indicador, na maioria dos pequenos municípios o percentual médio está abaixo da média do estado, com pequenas diferenças entre as faixas populacionais. Todos os municípios na faixa de até 5.000 e de 5.001 a 10.000 revelam percentual médio inferior ao percentual médio do estado. Seguindo a direção do IDHM, a mediana dos valores desse indicador também apresenta progressão, à medida que se passa de uma faixa populacional menor para uma maior, indicando uma superioridade em termos desse indicador entre os municípios da faixa 4.

Chamam atenção alguns municípios que apresentam valores discrepantes. Entre os valores que se destacam em sentido positivo, tem-se: Cachoeira da Prata (99), com 55,34% da população de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo; Confins (189), 58,01%, ambos são municípios da mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte; Itá de Minas (360) 55,63% pertencente à mesorregião Sul/Sudoeste; Raposos (580), 55,56% na Metropolitana de Belo Horizonte; Ribeirão Vermelho (589), 54,99% em Campo das Vertentes. Entre os municípios com percentual da população de 18 anos ou mais com ensino

fundamental completo bem abaixo dos valores do grupo analisados está Senhora do Porto<sup>16</sup> (724), 17,18%, na mesorregião Vale do Rio Doce.

Gráfico 6 - Percentual da população de 18 anos ou mais com fundamental completo nos pequenos municípios, por faixa populacional – Minas Gerais – 2010



Fonte : Fundação João Pinheiro (FJP); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Instituto de Economia Aplicada (IPEA ). Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Elaboração própria

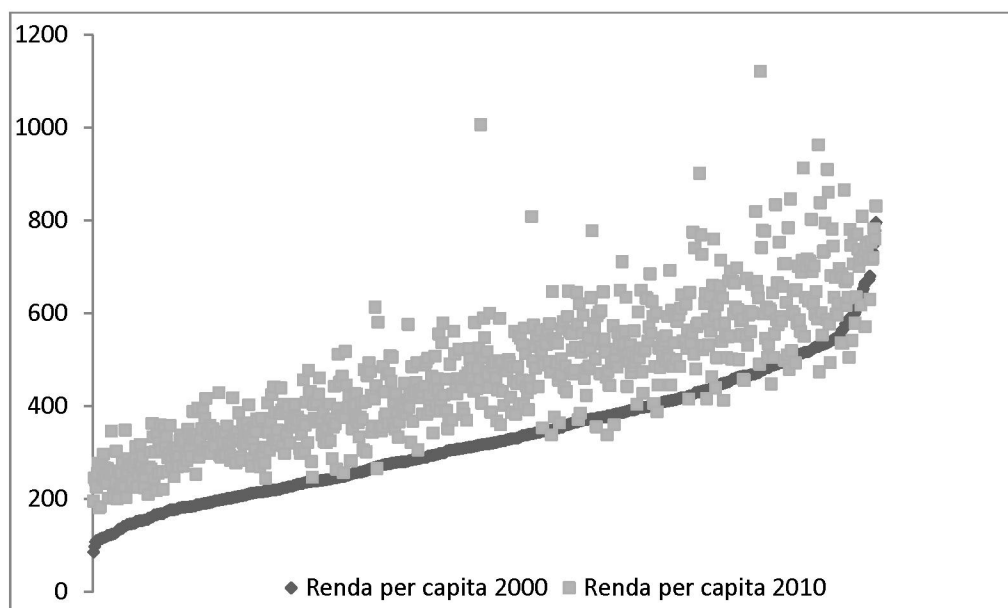
#### - Renda per capita

A renda per capita é a razão entre o somatório da renda de todos os indivíduos residentes em domicílio particulares permanentes e o número total desses indivíduos. Ela expressa a capacidade média de aquisição de bens e serviços por parte dos habitantes do lugar de referência. A renda per capita no país passou de R\$592,46, nos anos 2000, para R\$793,87, em 2010, uma variação de 34% na década. Em Minas Gerais, a variação foi um pouco maior, 36,6%, passando de R\$ 548,87 para R\$ 749,69, no mesmo período. Apesar de um

<sup>16</sup> Uma observação interessante sobre o município Senhora do Porto é o valor da razão de dependência, 65,73%, isso implica que 65,73% da população é composta por crianças de até 14 anos e idosos acima dos 65 anos. Parte do baixo valor no percentual da população com 18 anos ou mais pode ser explicado pelo elevado número de idosos (13,10% da população com 65 anos ou mais), em que a taxa de analfabetismo é, em geral, muito elevada (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014).

crescimento maior, a renda per capita média no estado ainda é inferior à renda per capita média do país. Na maioria dos pequenos municípios a renda per capita média também aumentou, como mostra o gráfico 7. Chama atenção o caso de alguns municípios (3,6%) em houve redução no valor da renda per capita média entre 2000 e 2010.

Gráfico 7 – Renda per capita média nos pequenos municípios (R\$ de 2010) - Minas Gerais - 2010



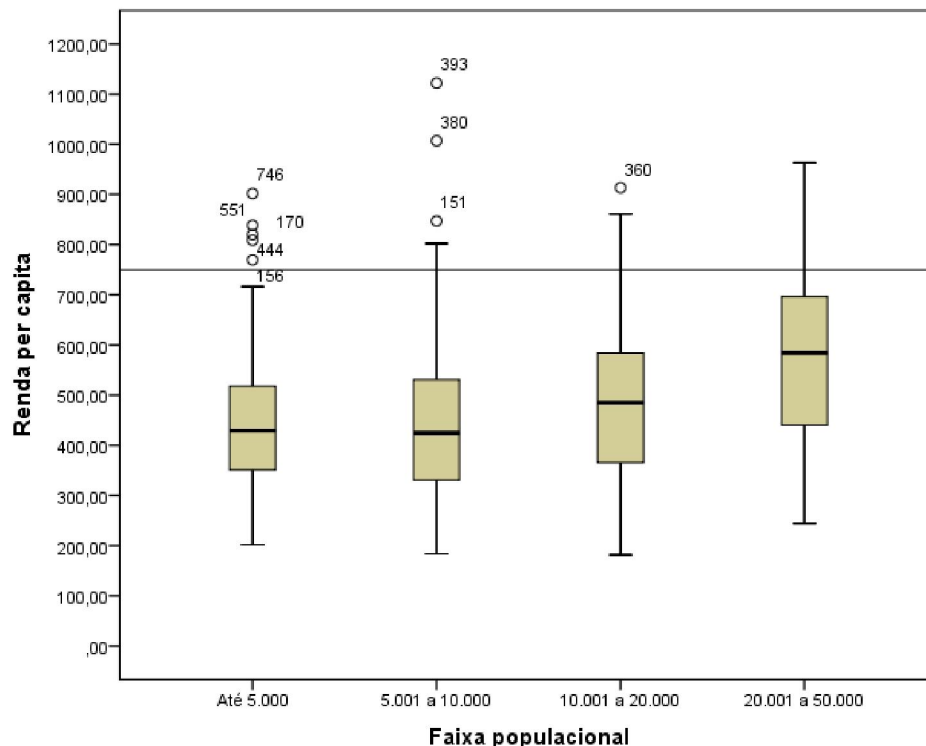
Fonte : Fundação João Pinheiro (FJP); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Instituto de Economia Aplicada (IPEA ). Atlas do Desenvolvimento Humano 2013.  
Elaboração própria.

Os pequenos municípios, no ano de 2010, em geral, exibem valores de renda per capita média inferiores ao valor da renda per capita média do estado, R\$749,69, valor indicado pela reta que corta o gráfico na parte superior. A faixa de municípios de 20.001 a 50.000 habitantes é a que contém maior número de municípios com renda per capita acima da média do estado. Os municípios entre 20.001 a 50.000 habitantes possuem a maior mediana (R\$ 584,12), seguida da faixa de 10.001 a 20.000 habitantes, R\$483,30. O menor valor (R\$424,47) aparece na faixa de 5.001 a 10.000 habitantes, que também revela a maior variabilidade dos dados.

O gráfico 8 também destaca alguns municípios que apresentam valores de renda per capita discrepantes em relação aos demais. Em cada grupo, esses municípios representam os maiores valores de renda per capita. Na faixa de até 5.000 habitantes, destacam-se os municípios de Tapira (746), R\$902,00; Pirajuba (551), R\$838,37; Matutina (444), R\$820,03 e Cascalho Rico (156) R\$769,71 todos pertencentes à mesorregião do

Triângulo Mineiro e Chiador (170), R\$808,37, município da Zona da Mata. Na faixa de 5.001 a 10.000 habitantes, chamam atenção os municípios de Juruáia (393) R\$1122,10, da mesorregião Sul/Sudoeste; Jequitibá (380), R\$1007,03 da mesorregião Metropolitana e Carneirinho (151), R\$ 847,07, do Triângulo Mineiro. Na faixa de 10.001 a 20.000 habitantes, ressalta-se o município de Itaú de Minas, R\$913,39 da mesorregião Sul/Sudoeste.

Gráfico 8 - Renda per capita nos pequenos municípios (R\$ de 2010), por faixa populacional - Minas Gerais - 2010



Fonte : Fundação João Pinheiro (FJP); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Instituto de Economia Aplicada (IPEA ). Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Elaboração própria

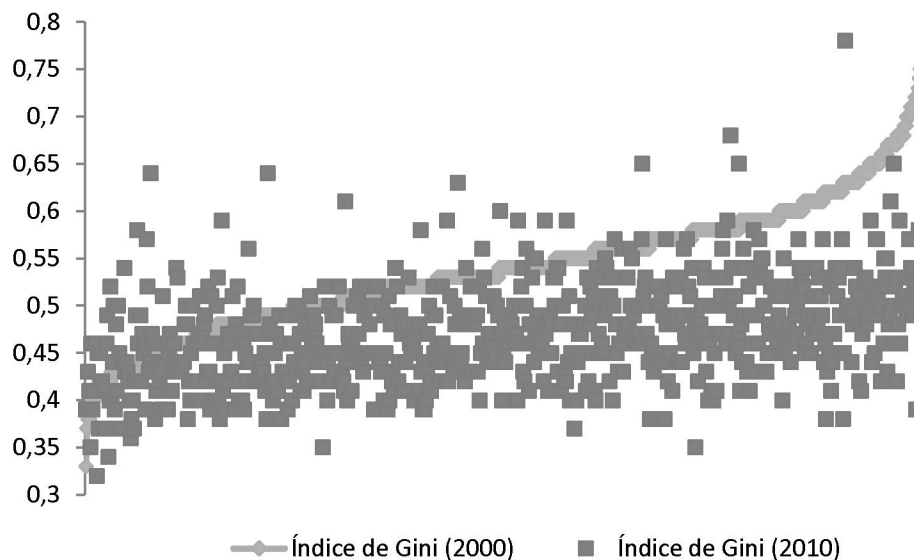
Esses três componentes analisados, saúde, educação e renda são importantes. Sen (2010) articula que a renda é um meio importante para se conquistar capacidades. Também defende que as maiores capacidades tendem a aumentar o potencial de uma pessoa para ser mais produtiva e auferir renda mais elevada. Dessa forma, “quanto mais inclusivo for o alcance da educação básica e dos serviços de saúde, maior será a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres tenham uma chance maior de superar a penúria” (SEN, 210, p. 124). Se a renda é um fator importante, a forma da sua distribuição na sociedade também é, por isso, inclui-se a avaliação do índice de Gini à análise.

### - Índice de Gini

O índice de Gini é um indicador usado para medir o grau de concentração de renda. Ele mostra a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Essa dimensão do desenvolvimento é relevante porque também indica o acesso às oportunidades. Há muitos casos de países que mesmo tendo crescido e alcançado níveis mais altos de renda per capita, revelaram-se incapazes de incorporar grande parte da população (GUIMARÃES; SALES, 2014). Numericamente, o índice de Gini varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade e o valor 1 significa completa desigualdade de renda.

No Brasil o índice de Gini passou de 0,64 para 0,60, entre 2000 e 2010. No mesmo período, em Minas Gerais, o índice mudou de 0,61 para 0,56. Essa queda representa uma redução no grau de concentração de renda no Brasil e no estado. Entre os pequenos municípios, o comportamento do índice de Gini foi heterogêneo: 85% dos municípios apresentaram queda, em 3,6% não há alteração e em 11,4% há elevação do índice. Isso quer dizer, que em média, 1 em cada 10 municípios houve aumento da concentração de renda entre 2000 e 2010. O gráfico 9 mostra a distribuição do índice de Gini nos anos 2000 e 2010.

Gráfico 9 - Índice de Gini nos pequenos municípios – Minas Gerais – 2000, 2010



Fonte Fundação João Pinheiro (FJP); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Instituto de Economia Aplicada (IPEA). Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Elaboração própria.

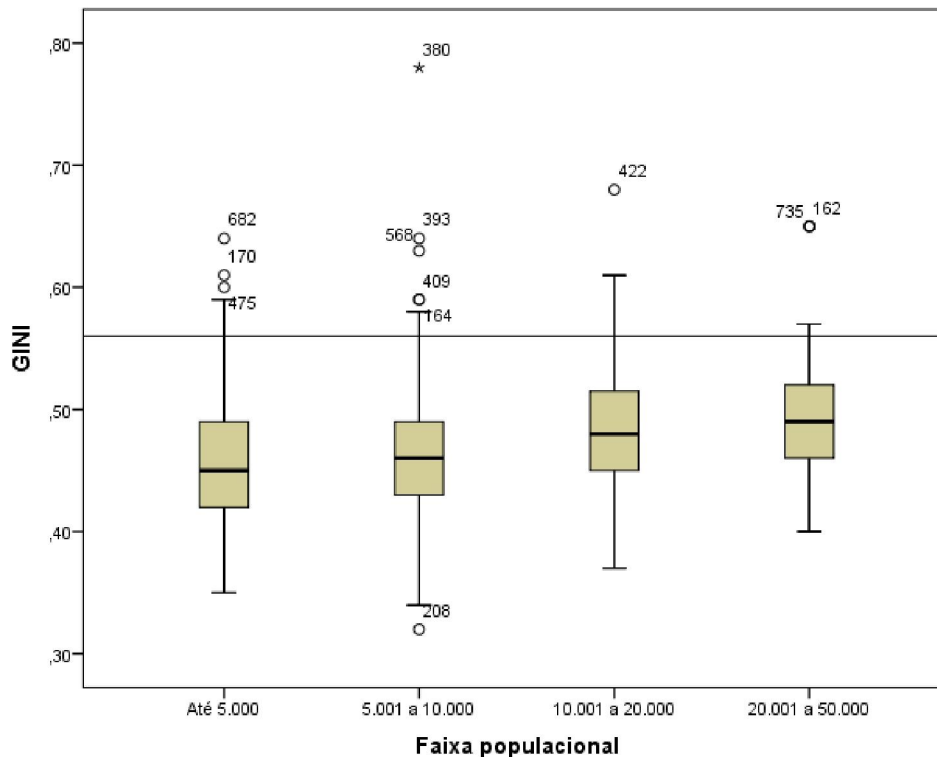
A análise do valor índice de Gini, em 2010, segundo faixas populacionais, revela que a maioria dos pequenos municípios apresenta valores para esse indicador inferiores

ao valor médio do estado (0,56), como mostra o gráfico 10. Na faixa (1) de até 5.000 hab. a mediana é a menor, 0,45, entre as demais faixas, o que significa que 50% dos municípios têm um valor do índice de Gini de até 0,45. Na faixa (2) de 5.001 a 10.000 hab. a mediana é 0,46. Na faixa (3) de 10.001 a 20.000 hab., 0,48. A faixa (4) de 20.001 a 50.000, apesar de apresentar a maior mediana entre as faixas analisadas (0,49), revela a menor dispersão dos valores do Gini e um maior número de municípios com valores inferiores ao índice de Gini do estado. Semelhantemente ao comportamento dos outros indicadores, há um aumento progressivo da mediana quando se muda de uma faixa populacional menor para uma maior. De forma geral, por esse indicador, parece haver indícios de que nos menores municípios, em termos populacionais, a renda, em média, tende a ser mais bem distribuída, apesar de haver casos discrepantes.

Destacam-se a seguir alguns municípios que exibem os maiores valores em termos do índice de Gini, ou seja, aqueles municípios com as maiores concentrações de renda no ano de 2010. Na faixa 1, os municípios de São João do Pacuí (682), na mesorregião Norte de Minas que apresenta Gini de 0,64; Chiador (170), na Zona da Mata, 0,61 e Nacyp Raydan, no Vale do Rio Doce, 0,60. Na faixa 2, Jequitibá (380) na mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte, com Gini de 0,78 (maior entre todos os pequenos municípios); Juruáia (393), 0,64, Pouso Alto (568), 0,63, Liberdade (409), 0,59, ambos na mesorregião Sul/Sudoeste; Central de Minas (164), 0,59, no Vale do Rio Doce. Na faixa 3, Manga (422) no Norte de Minas, 0,68. Destacam-se na faixa 4, Serro (735) na Metropolitana de Belo Horizonte, com Gini de 0,65 e Caxambu (162) na mesorregião Sul/Sudoeste com Gini de 0,65.

Em posição oposta aos municípios mencionados anteriormente está o município de Córrego Fundo (208) no Oeste de Minas com Gini no valor de 0,32, o menor do estado.

Gráfico 10 - Índice de Gini nos pequenos municípios em Minas Gerais, por faixa populacional – 2010



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Instituto de Economia Aplicada (IPEA). Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Elaboração própria

#### - Percentual da população com banheiro e água encanada

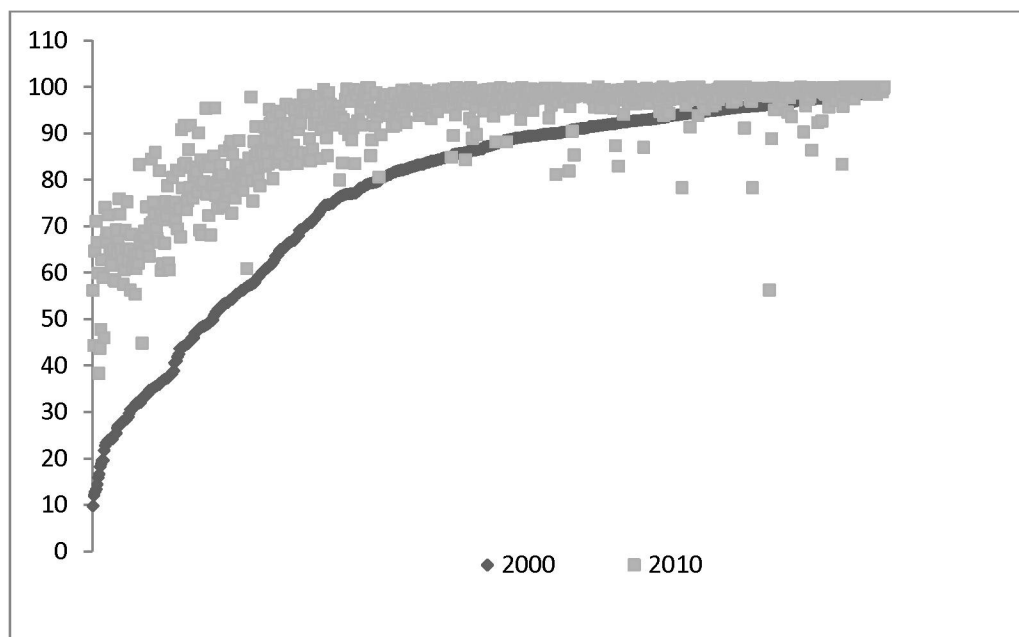
A variável percentual da população com banheiro e água encanada é a razão entre a população que vive em domicílios particulares permanentes com água encanada em pelo menos um de seus cômodos e com banheiro exclusivo e a população total residente em domicílios particulares permanentes, multiplicado por 100 (a água pode ser proveniente de rede geral, de poço, de nascente ou de reservatório abastecido por água das chuvas ou carro-pipa. Banheiro exclusivo é definido como cômodo que dispõe de chuveiro ou banheira e aparelho sanitário). A inclusão dessa variável justifica-se pela sua importância para o desenvolvimento humano. Questões de saneamento estão relacionadas com indicadores de saúde, pois atuam como fatores de prevenção para várias doenças.

O Brasil faz parte de um quadro, em que as condições precárias de água e esgoto estão associadas a índices elevados de mortalidade infantil. O Censo de 2000 apontou que vários municípios com elevados índices de mortalidade na infância também tinham

elevado percentual da população (74%) vivendo em casas sem banheiro e água encanada. O acesso e a qualidade dos serviços de saneamento têm maior impacto na mortalidade na infância (até cinco anos) do que na infantil (até um ano de idade). Isso ocorre porque a partir de um ano a criança começa a andar e se expõe mais frequentemente ao contágio de agentes infecciosos. Desse modo, quanto menor o número de pessoas atendidas por serviços de água e esgoto, maior é o número de mortes de crianças até os cinco anos de idade, o que impacta na esperança de vida ao nascer (PNUD,2004).

No Brasil e em Minas Gerais o percentual da população em domicílios com banheiro e água encanada aumentou entre 2000 e 2010, chegando, respectivamente a 87,2% e 94,9%. Esse aumento representa uma redução no número de pessoas em condições precárias de saneamento no Brasil e no estado. Entre os pequenos municípios a maioria acompanhou o movimento de melhoria no acesso desses serviços básicos, com exceção de alguns, onde houve um retrocesso como mostra o gráfico 11.

Gráfico 11 - Percentual da população em domicílios com banheiro e água encanada nos pequenos municípios - Minas Gerais – 2000, 2010

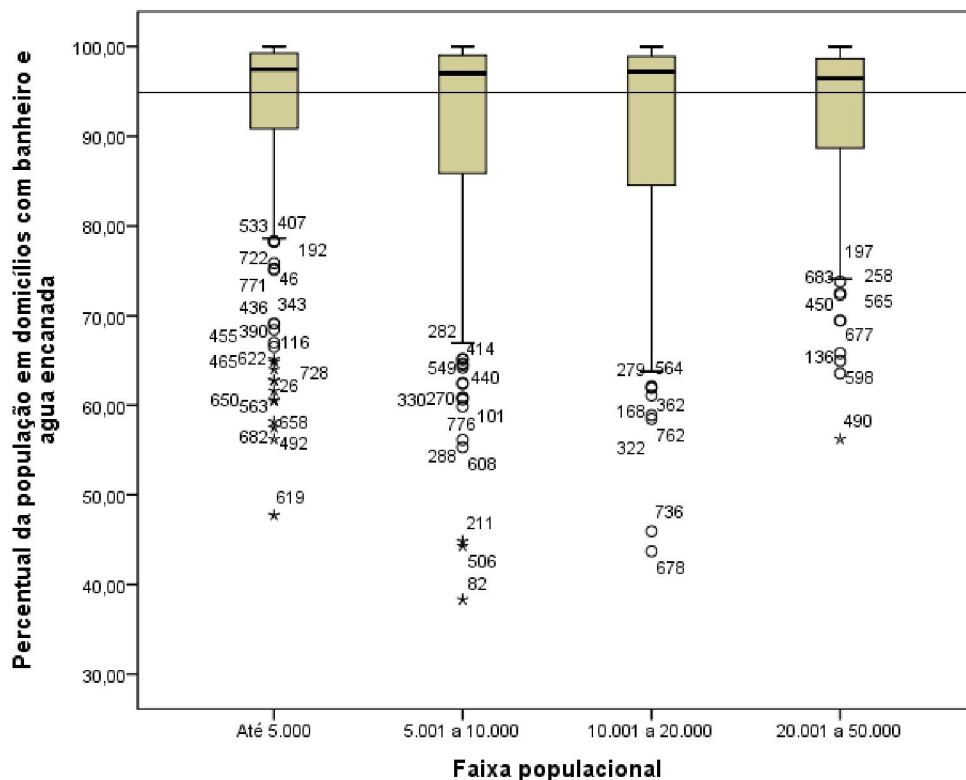


Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento(PNUD); Instituto de Economia Aplicada (IPEA ). Atlas do Desenvolvimento Humano 2013.  
Elaboração própria

A avaliação por faixa populacional, em 2010, mostra que, em todas as faixas, mais de 50% dos municípios tem percentual da população em domicílios com banheiro e água encanada superior a média do estado, 94,9%. A faixa (1) de municípios com população de até

5.000 habitantes apresenta a maior mediana, 97,44%. Na faixa (2) de 5.001 a 10.00 a mediana é 97,03%, na faixa 3, 97,20 % e na faixa 4, 96,47%. Chama atenção a variabilidade das informações, especialmente na faixa 2, de 5.001 a 10.000 e na faixa 3, de 10.001 a 20.000 habitantes, em que também aparecem os valores extremos mais baixos em termos do percentual da população em domicílios com banheiro e água encanada. Na faixa 2, em Bonito de Minas (82) apenas 38,31% da população vivem em domicílios com banheiro e água encanada e na faixa 3, São João das Missões (678), 43,70%, ambos municípios do Norte de Minas. Esses municípios revelam o menor percentual em termos da variável analisada para todo grupo de municípios. Na faixa 1, o menor valor desse grupo está em Santa Cruz de Salinas, 47,72% no Norte de Minas e na faixa 4, o município Novo Cruzeiro, 56,23% situado na mesorregião Jequitinhonha.

Gráfico 12 - Percentual da população em domicílios com banheiro e água encanada nos pequenos municípios, por faixa populacional – Minas Gerais - 2010



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Instituto de Economia Aplicada (IPEA). Atlas do Desenvolvimento Humano 2013.  
Elaboração própria

### 3.2.2 Condição econômica

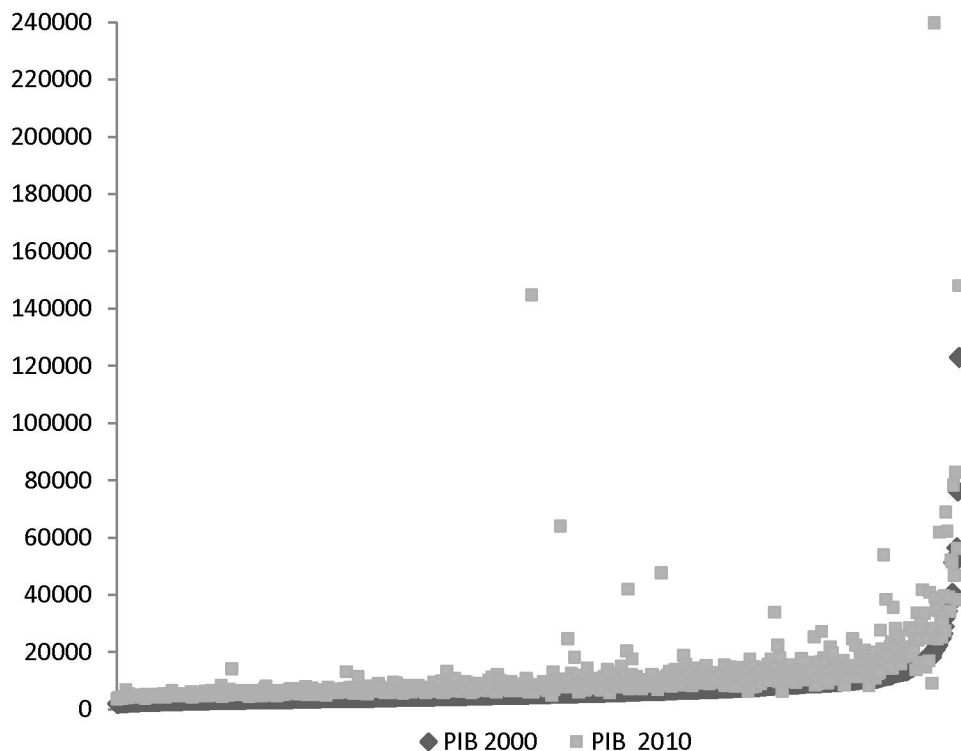
#### - Produto Interno Bruto per capita – PIB per capita

O PIB é um parâmetro potencial para a medida do crescimento (SIEDENBERG, 2003). Esse indicador é uma medida que estima o valor total da produção de bens e serviços agregados em cada estado, região ou município, sem se retirar deste valor a parcela da renda líquida enviada para outros estados, regiões ou municípios. Com o propósito de comparar os pequenos municípios em termos de PIB irá se utilizar como medida o PIB per capita, que representa o valor do Produto Interno Bruto (PIB) total do município no ano dividido pela população total.

Em Minas gerais o PIB per capita passou de R\$ 11.003,90 (R\$ de 2010) em 2000 para R\$ 17.931,89(R\$ de 2010) em 2010. Também se percebe, considerando os dados de 2010, que a maioria dos pequenos municípios tem PIB per capita de até R\$20.000,00, mas há alguns outros municípios com valores bem discrepantes, o que expande a distribuição das informações como mostra o gráfico 13.

Gráfico 13 - Produto Interno Bruto per capita nos pequenos municípios (R\$ de 2010)

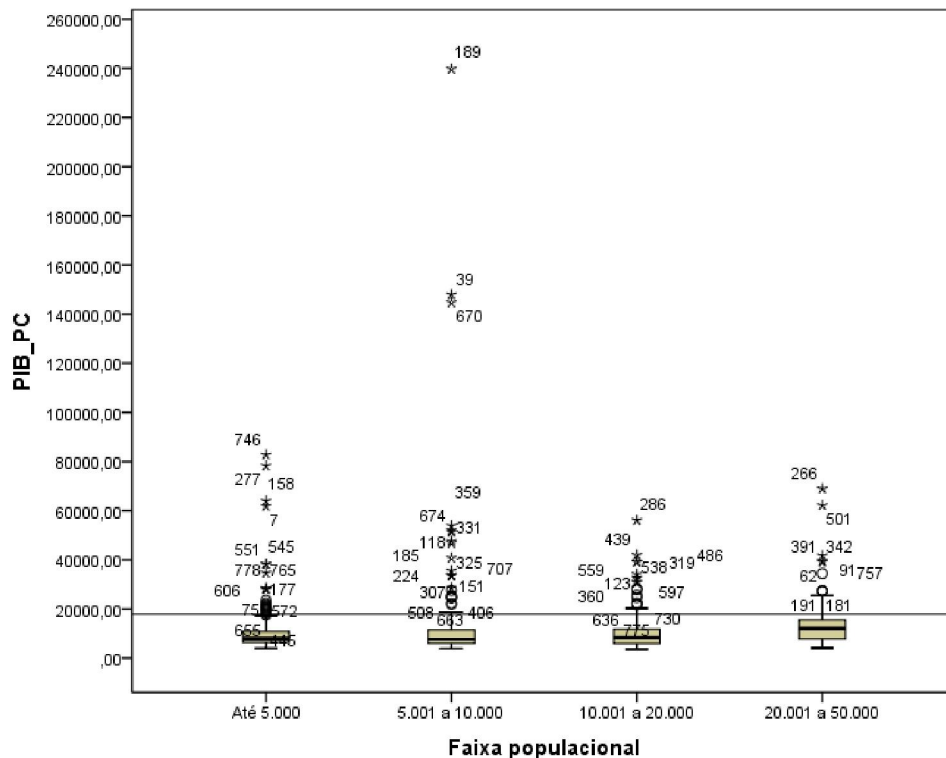
– Minas Gerais- 2000, 2010



Fonte: Fundação João Pinheiro. Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS, 2013.  
Elaboração própria.

A avaliação segundo faixas populacionais, a partir das informações de 2010, revela que para todas as faixas, mais de 75% dos municípios possuem renda per capita média abaixo da renda per capita média do estado, R\$17.931,89, como mostra o gráfico 14. Nota-se um aumento da mediana à medida que se muda de uma faixa populacional menor para uma maior, a partir da 2ª faixa, 5.001 a 10.000 habitantes. Na faixa 2, a mediana é de R\$7.723,30; na faixa 3, R\$8.396,40; e na faixa 4, R\$ 12.015,15. Tem-se, então, que os municípios com população entre 20.000 e 50.000 habitantes têm, em média, maior renda per capita, em comparação aos demais grupos.

Gráfico 14 - Produto Interno Bruto per capita (R\$ de 2010) nos pequenos municípios, por faixa populacional - Minas Gerais - 2010



Fonte: Fundação João Pinheiro. Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS, 2013.  
Elaboração própria

A observação de variabilidade das informações em razão de valores extremos pode ser feita para todas as faixas. Selecionaram-se, em cada faixa populacional, cinco municípios com os maiores valores de PIB per capita. Eles estão caracterizados pela indicação da mesorregião a qual fazem parte e também pelo percentual de participação no valor

adicionado<sup>17</sup>, como mostra a tabela 6. O objetivo dessa última informação é ter uma orientação quanto ao tipo de atividade desenvolvida no município.

Tabela 6 - Descrição dos pequenos municípios segundo PIB per capita (R\$ de 2010) e valor adicionado, por faixa populacional – Minas Gerais – 2010

Faixa populacional	Município	Posição	Mesorregião	PIB per capita 2010 (R\$ corrente)	Valor adicionado da agropecuária (%)	Valor adicionado da indústria (%)	Valor adicionado de serviços (%)
Faixa 1 Até 5.000	Tapira	746	Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	82.791,00	19,67	62,47	17,86
	Fortaleza de Minas	277	Sul/Sudoeste de Minas	78.307,20	4,4	76,25	19,35
	Catas Altas	158	Metropolitana de Belo Horizonte	64.028,30	3,8	76,87	19,33
	Água Comprida	7	Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	61.878,60	73,06	1,83	25,11
Faixa 2 5.001 a 10.000	Piedade do Rio Grande	545	Campo das Vertentes	38.322,00	6,25	13,13	80,62
	Confins	189	Metropolitana de Belo Horizonte	239.773,60	0,17	3,23	96,6
	Araporã	39	Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	147.964,60	3,04	84,28	12,68
	São Gonçalo do Rio Abaixo	670	Metropolitana de Belo Horizonte	144.752,80	1,31	81,93	16,76
	Itatiaiuçu	359	Metropolitana de Belo Horizonte	53.894,90	2,95	75,45	21,6
Faixa 3 10.001 a 20.000	São João Batista do Glória	674	Sul/Sudoeste de Minas	52.093,30	11,45	76,26	12,29
	Fronteira	286	Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	56.101,80	3,7	84,73	11,57
	Planura	559	Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	34.184,50	12,26	55,18	32,56
	Rio Paranaíba	597	Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	32.721,90	64,75	3,96	31,29
	Itaú de Minas	360	Sul/Sudoeste de Minas	31.009,60	1,56	62,71	35,73
Faixa 4 20.001 a 50.000	Perdizes	538	Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	30.833,50	66,25	3,18	30,57
	Extrema	266	Sul/Sudoeste de Minas	68.951,90	0,32	41,85	57,83
	Ouro Branco	501	Metropolitana de Belo Horizonte	62.201,10	0,35	71,06	28,59
	Brumadinho	91	Metropolitana de Belo Horizonte	41.735,60	1,54	71,45	27,01
	Itabirito	342	Metropolitana de Belo Horizonte	39.093,40	0,67	70,02	29,31
	Juatuba	391	Metropolitana de Belo Horizonte	39.565,60	0,7	67,91	31,39
	Minas Gerais			17.931,89	8,48	33,58	57,94

Fonte: Fundação João Pinheiro. Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS, 2013.  
Elaboração própria

Água Comprida, Rio Paranaíba e Perdizes são municípios da mesorregião do Triângulo Mineiro/ Alto Paranaíba com elevada participação da agricultura no valor adicionado, respectivamente, 73,06%, 64,75%, 66,25%. Já os municípios de Piedade do Rio Grande (Campo das Vertentes), Confins (Metropolitana) e Extrema (Sul/ Sudoeste) têm maior participação percentual dos serviços no valor adicionado, respectivamente, 80,62%, 96,6%, 57,83%. Extrema também tem alta participação da indústria no valor adicionado, 41,85%. Já

<sup>17</sup> O Valor Adicionado total corresponde ao valor do Produto Interno Bruto, excluídos os impostos líquidos de subsídios. Participação da agricultura no valor adicionado é o percentual do Valor Adicionado total do município proveniente do setor agropecuário. Participação da indústria no valor adicionado é o percentual do Valor Adicionado total do município proveniente do setor industrial. Participação dos serviços no valor adicionado é o percentual do Valor Adicionado total do município proveniente do setor de serviços. Inclui o Valor Adicionado da administração pública. FONTE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Fundação João Pinheiro (FJP)/ Centro de Estatística e Informações (CEI).

os demais municípios indicados na tabela têm maior percentual da indústria no valor adicionado. Destacam-se do conjunto, os municípios de Confins, Araporã, São Gonçalo do Rio Abaixo, Tapira, Fortaleza de Minas, Extrema e Catas Altas, que estão entre os dez maiores PIB per capita do estado.

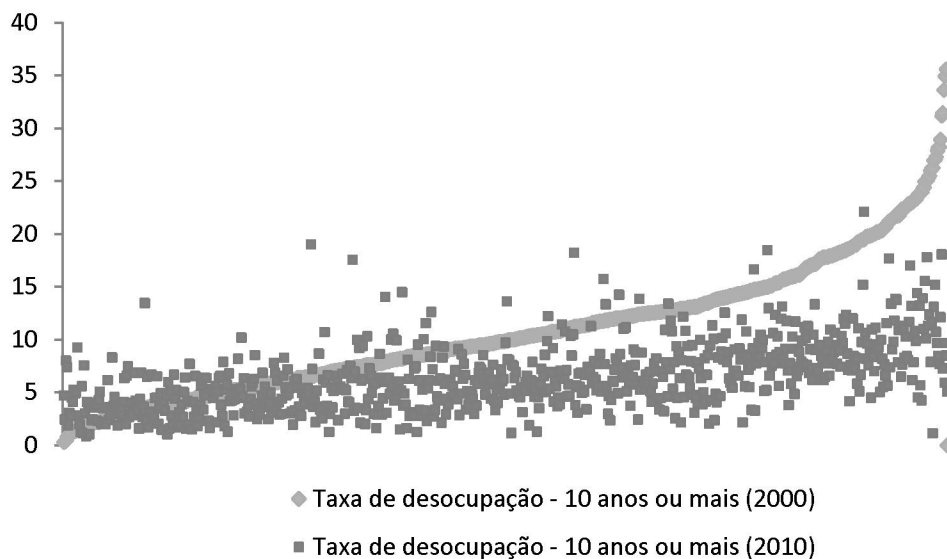
Segundo dados da Fundação João Pinheiro (2010), o PIB de Confins é originado principalmente dos impostos (mais de 70%) e tem se mantido elevado desde a mudança dos principais voos do Aeroporto da Pampulha, em Belo Horizonte, para o Aeroporto Internacional desse município em 2005. Araporã, na mesorregião do Triângulo/Alto Paranaíba, tem como atividade econômica mais relevante a geração de energia elétrica pela Usina Itumbiara, a maior do sistema Furnas, o que confere elevada participação da indústria do valor adicionado. O município de São Gonçalo do Rio Abaixo, na região Metropolitana de Belo Horizonte, tem a extração de minério de ferro como atividade econômica mais significativa. Em Tapira (Triângulo/Alto Paranaíba) a indústria também é a atividade econômica principal, com destaque para a extração de fertilizantes fosfatados. Fortaleza de Minas (Sul/Sudoeste) possui como atividade preponderante a indústria, principalmente de extração de minério de níquel. Em Extrema, no Sul/Sudoeste de Minas, a indústria é atividade econômica principal, derivada principalmente do segmento transformação. No município de Catas Altas, na mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte, a atividade econômica mais importante é a extrativa mineral.

#### - Taxa de desocupação 10 anos ou mais

A oportunidade de emprego é um indicador importante para o desenvolvimento humano equilibrado, pois as pessoas absorvem os benefícios do crescimento econômico através de oportunidades produtivas no mercado de trabalho. A taxa de desocupação 10 anos ou mais é percentual da população economicamente ativa (PEA) nessa faixa etária que estava desocupada, ou seja, que não estava ocupada na data anterior a semana do Censo, mas havia procurado trabalho ao longo do mês anterior à data dessa pesquisa.

A taxa de desocupados 10 anos ou mais reduziu-se tanto no Brasil quanto em Minas Gerais. Em âmbito nacional, a taxa passou de 15,39%, nos anos 2000, para 7,98 em 2010. No estado, a taxa passou de 14,27 % para 7,11% no mesmo período. Entre os pequenos municípios, a maioria seguiu a tendência do estado de queda na taxa de desocupação, mas em 18,9% houve aumento nesse indicador entre 2000 e 2010, como mostra o gráfico 15.

Gráfico 15 - Taxa de desocupação 10 anos ou mais nos pequenos municípios - Minas Gerais - 2000, 2010



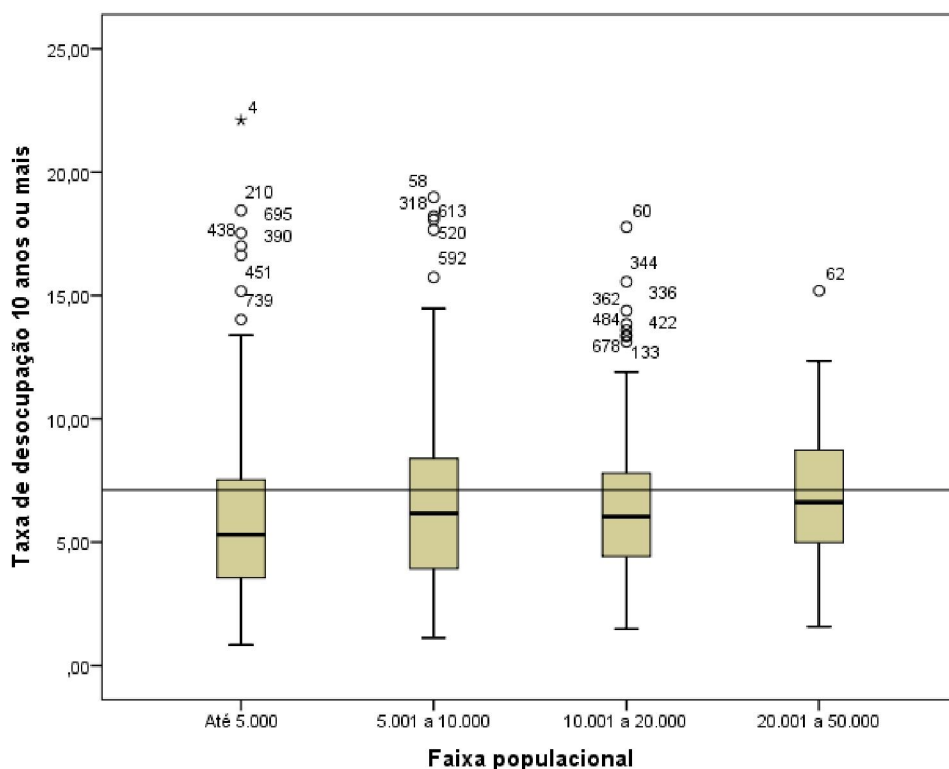
Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, (PNUD); Instituto de Economia Aplicada (IPEA). Atlas do Desenvolvimento Humano 2013.  
Elaboração própria

Em todas as faixas analisadas, para o ano de 2010, mais de 50% dos municípios apresentam taxa de desocupação inferior à média do estado, 7,11% como mostra o gráfico 16. A mediana em cada faixa populacional, da primeira a última foi, respectivamente, 5,31%, 6,17%, 6,04% e 6,61%. Em cada faixa populacional, há vários municípios em que a taxa de desocupação assume valores bem acima do conjunto correspondente de dados. Na primeira faixa, apresentam essa condição: os municípios de Acaiaca (4), com taxa de desocupação de 22,11%, São José do Mantimento (695), 17,54% e Simão Pereira (739), 14,03%, todos da mesorregião da Zona da Mata. Nessa faixa também expressam elevada taxa de desocupação os municípios: Couto de Magalhães de Minas (210), 18,45%, na mesorregião do Jequitinhonha; Matheus Lobato (438), 17,01% na mesorregião do Vale do Rio Doce; Josenópolis (390), 16,63% no Norte de Minas e Minduri (451) na mesorregião Sul/Sudoeste, 14,03%.

Na faixa de população entre 5.001 a 10.000 habitantes, o município de Barra Longa (58) na Zona da Mata revela taxa de desocupação de 18,99%; Ibiracatu (318), Patis (520) e Salto da Divisa (613), na mesorregião do Norte de Minas, indicam taxa de desocupação, respectivamente, de 18,21%, 17,67% e 18,08%. Já Rio Prado (592), no Vale Jequitinhonha, 15,74%. Na faixa 3, a taxa de desocupação é elevada em relação aos demais

municípios em: Bela Vista de Minas (58) e Nova Era (484), na mesorregião Metropolitana, respectivamente, 17,78% e 13,39%; Itacarambi (344), 15,56%; São João das Missões (678), 13,60%; Capitão Enéas (133), 13,34% e Manga (422), 13,13%, ambos municípios da mesorregião Norte de Minas; Ipaba (336), 14,39% no Vale do Rio Doce e Itinga (362), no Vale do Rio Doce, 13,84%. Por fim, na faixa 4, o município de Belo Oriente no Vale do Rio Doce apresenta taxa de desocupação de 15,20%.

Gráfico 16 – Taxa de desocupação 10 anos ou mais nos pequenos municípios, por faixa populacional – Minas Gerais - 2010



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Instituto de Economia Aplicada (IPEA). Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Elaboração própria

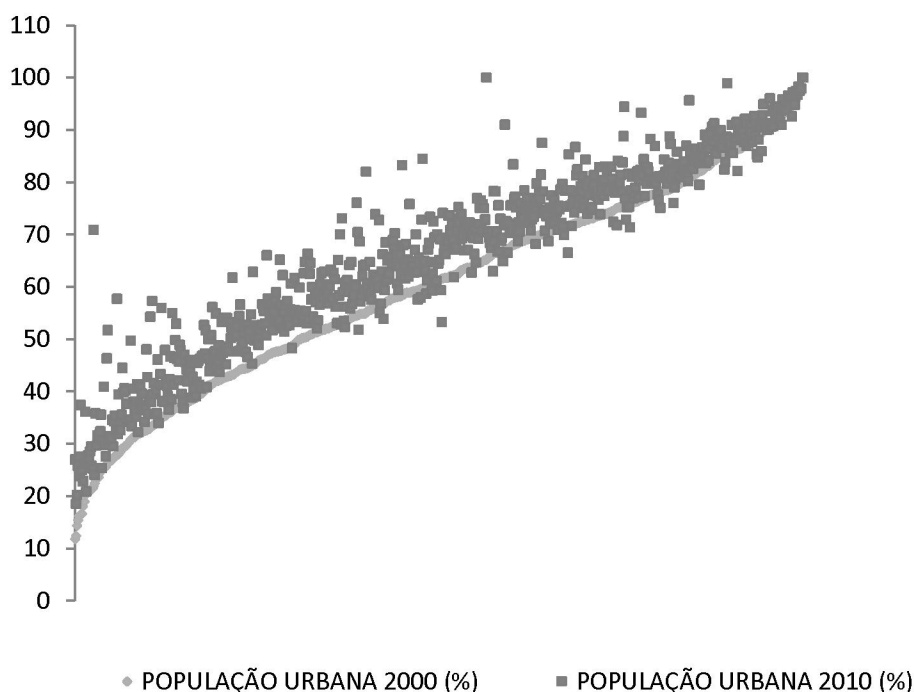
#### - Taxa de urbanização

A taxa de urbanização é o percentual da população que vivem em áreas urbanas. O percentual é obtido pela divisão da população residente em área urbana sobre a população total. Apesar das melhorias de vida no campo, ela permanece, ainda, em muitos casos, em nível mais baixo do que na cidade. Dedecca (2010) mostra que a maioria dos trabalhadores nas áreas rurais possui condições frágeis de trabalho e se encontram em situação

de pobreza. Nos últimos anos essa taxa, no país e em Minas Gerais, tem aumentado consideravelmente. O avanço da industrialização e a atração de mão de obra para os grandes centros contribuíram para redução da população em domicílio rural<sup>18</sup>. De acordo com o Censo de 1960, a maioria da população brasileira se concentrava na zona rural (54,92%), já nos anos de 1970, no contexto de intensas transformações econômicas, a urbanização se desenvolve rapidamente e, pela primeira vez, o país apresenta a maioria de sua população em áreas urbanas (55,94%). No Censo de 2010 a população urbana já era de 84,4%. Em Minas Gerais a população urbana passou de 82% em 2000 para 85,3% em 2010.

Para a maioria dos municípios, entre 2000 e 2010 o percentual da população urbana aumentou, seguindo a trajetória do estado, como mostra o gráfico 17. Apenas em 8% dos pequenos municípios houve queda no percentual da população urbana.

Gráfico 17 - População urbana (%) nos pequenos municípios – Minas Gerais – 2000, 2010

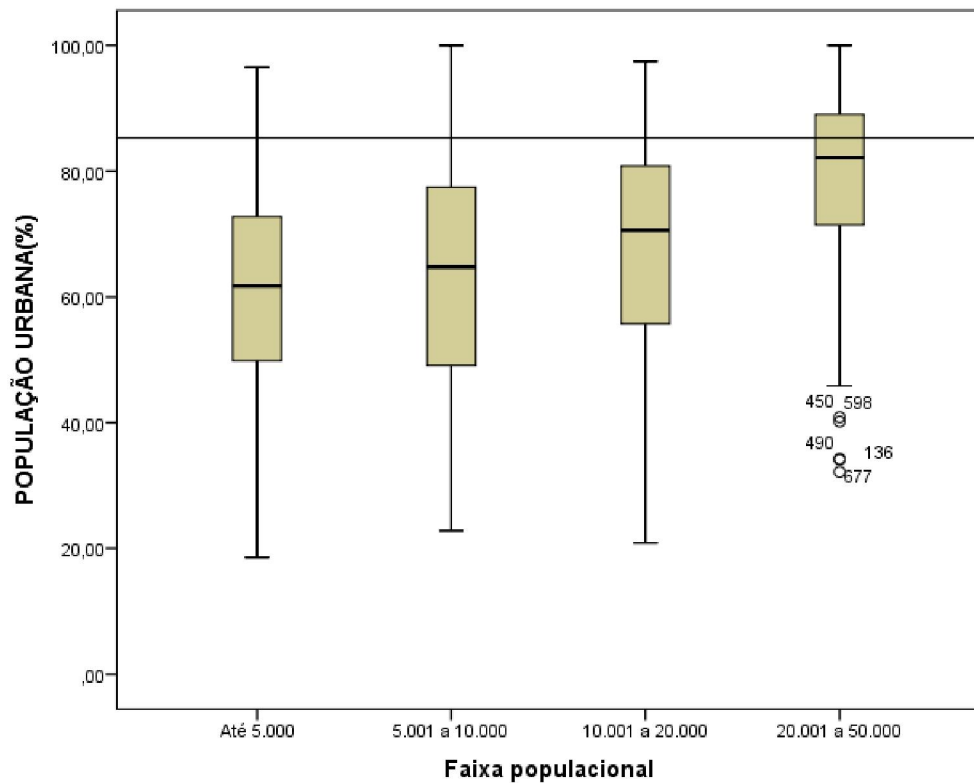


Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, (PNUD); Instituto de Economia Aplicada (IPEA). Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Elaboração própria.

<sup>18</sup> A classificação da situação do domicílio é urbana ou rural, segundo a área de localização do domicílio, e tem por base a legislação vigente por ocasião da realização do Censo Demográfico 1991. Como situação urbana consideram-se as áreas correspondentes às cidades (sedes municipais), às vilas (sedes distritais) ou às áreas urbanas isoladas. A situação rural abrange toda a área situada fora desses limites. Este critério é, também, utilizado na classificação da população urbana e rural. (IBGE, NOTAS TÉCNICAS)

Considerando os pequenos municípios mineiros, em 2010, em todas as faixas populacionais, a maioria possui taxa de urbanização inferior à taxa de urbanização do estado, de acordo com o gráfico 18. Afere-se, ainda, que 163 dos pequenos municípios possuem população urbana inferior a 50%, ou seja, 20,7% são preponderantemente rurais. Os municípios com até 5.000 habitantes possuem o menor percentual de urbanização no grupo analisado, enquanto a faixa (4) de 20.000 a 50.000 habitantes, o maior. Na faixa 4 há alguns municípios com taxas de urbanização muito inferiores à média do grupo. Esses municípios são: Carai (136), com taxa de urbanização de 32,18%, Minas Nova (450), 40,87% e Novo Cruzeiro (490) 34,25%, ambos da mesorregião do Vale do Jequitinhonha; Rio Pardo de Minas (598), 40,18% e São João da Ponte (677), 34,14% do Norte de Minas.

Gráfico 18 - População urbana (%) nos pequenos municípios, por faixa populacional – Minas Gerais – 2010

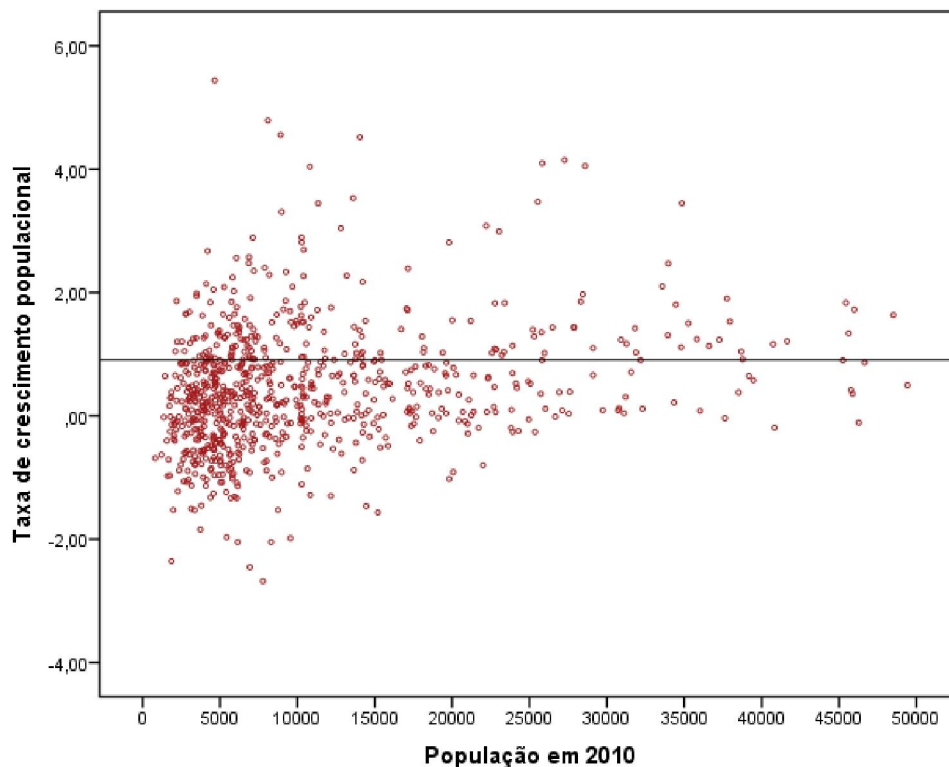


Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, (PNUD); Instituto de Economia Aplicada (IPEA). Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Elaboração própria.

- Taxa de crescimento populacional

No estado, a taxa de crescimento média anual da população<sup>19</sup> entre 2000 e 2010 foi de 0,91% ao ano, menor que a taxa de crescimento média anual do país para o mesmo período, 1,17%. Esse resultado segue uma tendência de queda desde a década de 70, principalmente em razão da queda da fecundidade, medida pelo número de filhos por mulher. A respeito dos 787 pequenos municípios, em 2010, 33,2 % apresentaram decréscimo no tamanho da população e 40,8 % cresceram a taxas inferiores à média do estado (0,91) como indica o gráfico 19 .

Gráfico 19 - Taxa de crescimento populacional média anual nos pequenos municípios – Minas Gerais – 2000, 2010



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, (PNUD); Instituto de Economia Aplicada (IPEA). Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Elaboração própria.

O gráfico 20 mostra a taxa de crescimento média anual da população entre 2000 e 2010 por faixa populacional. Para todas as faixas analisadas, mais de 50% dos municípios apresentam taxa de crescimento média anual inferiores à taxa média do estado,

<sup>19</sup> A taxa de crescimento anual foi calculada com base nas informações do Atlas do Desenvolvimento Humano (2013). Maiores detalhes sobre a metodologia utilizada ver Cerqueira e Givisiez (2004) p. 19.

0,91%. Percebe-se um aumento no valor da mediana à medida que se avança da primeira faixa populacional, até 5.000 habitantes, para a última faixa, 20.001 a 50.000 habitantes. Nessa ordem, os valores da mediana da taxa de crescimento média anual foram, respectivamente, 0,13%, 0,31%, 0,45% e 0,70%. Em média, a taxa de crescimento populacional da faixa 4 foi superior às demais faixas.

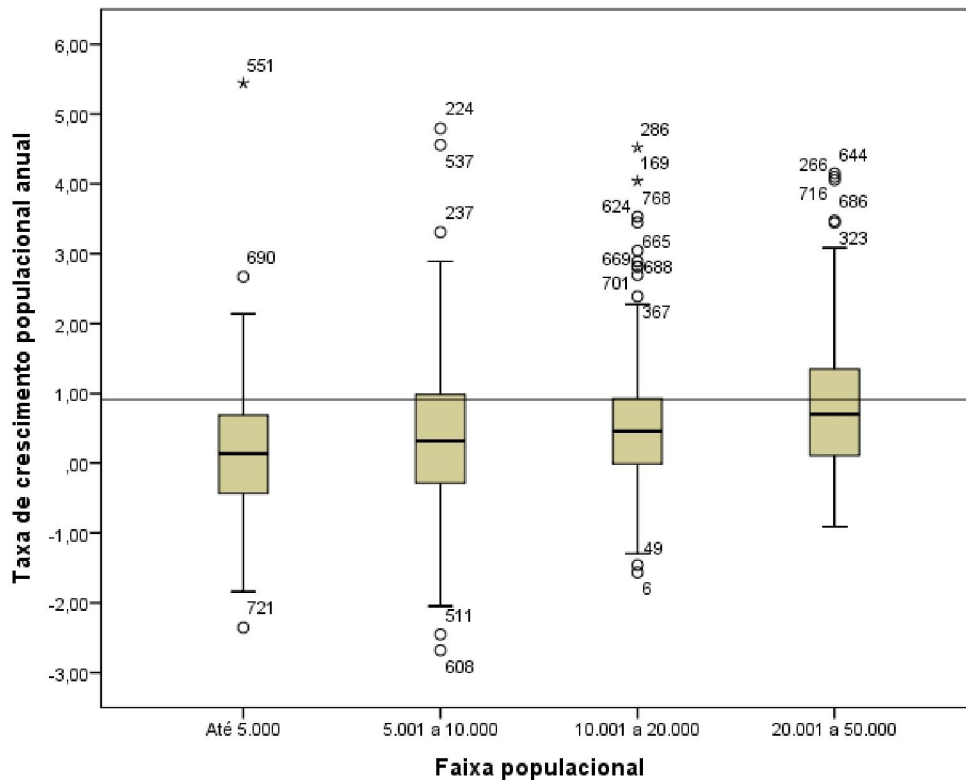
Para a faixa de até 5.000 habitantes, 44,58% dos municípios revelam queda no tamanho da população residente. O município de Senador José Bento (721), na mesorregião Sul/Sudoeste, apresenta a maior taxa de decrescimento ao ano, -2,36%. A população que em 2000 era 2371 habitantes passou para 1868, ou seja, houve uma redução de 21%. A maior taxa de crescimento ficou a cargo do município de Pirajuba (551), no Triângulo/Alto Paranaíba, 5,44%. A população residente passou de 2741, em 2000, para 4656 em 2010. Também se destacou o município de São José de Varginha (690), Metropolitana de Belo Horizonte, 2,67%, de uma população de 3.225 habitantes para 4.198.

Dentre os municípios com 5.001 a 10.000 habitantes, 36,2% exibem decrescimento populacional. O município de Rubelita (608), no Norte de Minas e Palmópolis (511) no Jequitinhonha apresentam as maiores taxas de decrescimento populacional, respectivamente, -2,68% e -2,45%. Já o município de Delta (224), no Triângulo/Alto Paranaíba, indica a maior taxa de crescimento, 4,79%. A população residente passou de 5.065 para 8.089, no período analisado.

Nos municípios de 10.001 a 20.000 habitantes, percebe-se que a maioria, 74,45%, apresentou crescimento populacional. A maior taxa de crescimento foi observada no município de Fronteira (286), no Triângulo/Alto Paranaíba, 4,52 %. A população residente passou de 2741, em 2000, para 4656, em 2010. A maior taxa de decrescimento ocorreu em Água Boa (6), -1,57%. A população de 17.795 habitantes em 2000 passou para 15.195, em 2010.

Por fim, entre os municípios com populações entre 20.001 a 50.000, 85,71% apresentaram crescimento populacional, sendo que a maior taxa foi encontrada no município de Santana do Paraíso (644), 4,15%, no Vale do Rio Doce. Nesse município a população residente passou de 18.155 para 27.265 entre 2000 e 2010. O município de Extrema (266), na mesorregião Sul/Sudoeste, apresentou considerável crescimento, 4,05%. A população passou de 19.219 para 28.599, no período analisado.

Gráfico 20 – Taxa de crescimento média anual da população nos pequenos municípios, por faixa populacional – Minas Gerais – 2000, 2010



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, (PNUD); Instituto de Economia Aplicada (IPEA). Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Elaboração própria

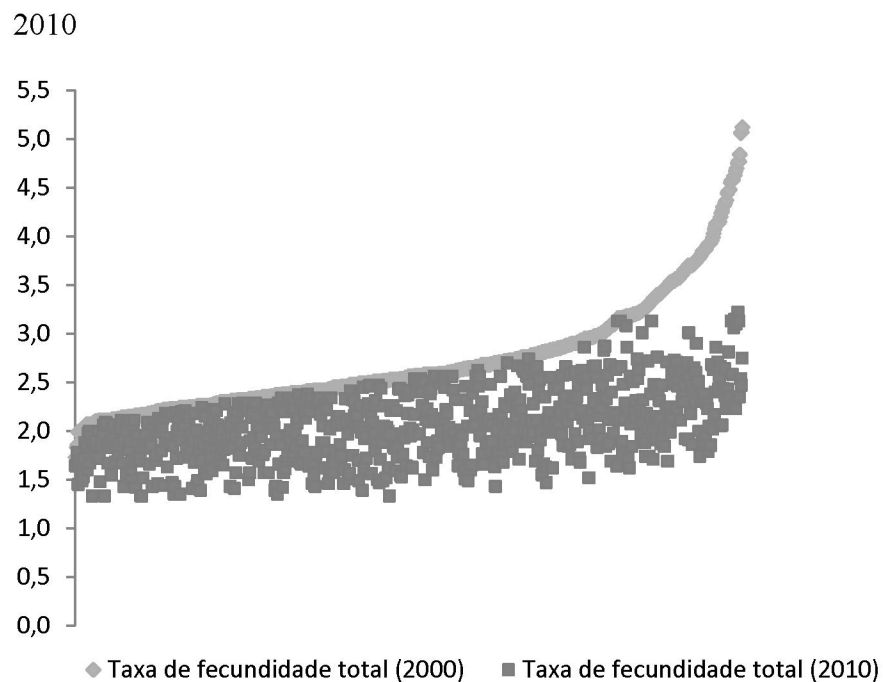
De forma geral, os dados mostram que os municípios com até 5.000 habitantes foram os mais afetados quanto à redução no tamanho da população. Assim, os municípios que já eram pequenos assumem uma posição ainda mais desfavorável, já que a redução da população pode levar ao despovoamento em algumas áreas. Além da taxa de fecundidade, que será explorada posteriormente, outras duas variáveis demográficas afetam a taxa de crescimento populacional, a taxa de mortalidade e a migração.

As taxas de mortalidade têm se reduzido com os avanços da medicina e melhoria da qualidade de vida, impactando positivamente no aumento das taxas de crescimento populacional. Por outro lado, a variável migração, quando da saída de pessoas de um município, pode impactar negativamente na taxa de crescimento. Entre os fatores de emigração tem-se a busca por melhores oportunidades de trabalho e renda. Dessa forma, o baixo dinamismo econômico de uma região pode atuar como fator de expulsão, principalmente de pessoas em idade produtiva. Os efeitos da emigração podem ser negativos para a região doadora e positiva para a região receptora, já que a mão de obra é um fator importante no processo produtivo e, conseqüentemente, para o crescimento econômico.

- Taxa de fecundidade

A taxa de fecundidade total corresponde ao número médio de filhos que uma mulher teria ao terminar o seu período reprodutivo em um determinado ano. Considerando como estando em idade reprodutiva a população feminina entre 15 e 49 anos. A taxa média de fecundidade total do estado, em 2010, 1,8 filhos por mulher, foi inferior a taxa média do país, 1,9. Ambos os resultados representam uma queda em relação ao ano 2000, em que a taxa de fecundidade foi de 2,4 para o Brasil e 2,2 para o estado de Minas Gerais. Os pequenos municípios apresentam a mesma tendência de queda na taxa de fecundidade como mostra o gráfico 21.

Gráfico 21 – Taxa de fecundidade nos pequenos municípios – Minas Gerais - 2000,

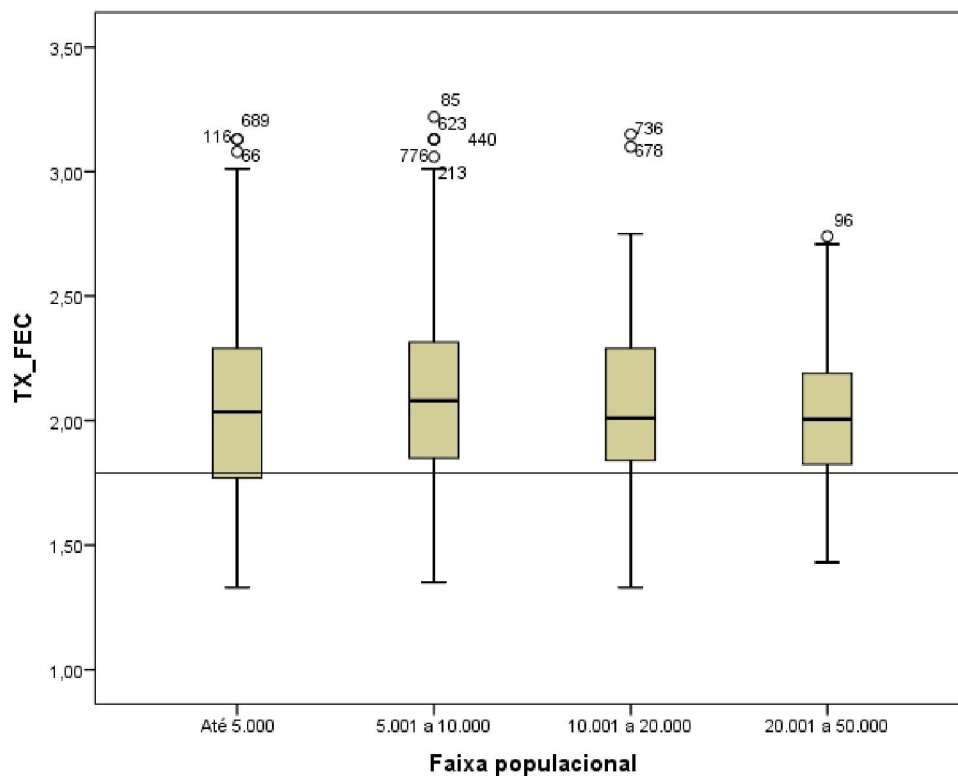


Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, (PNUD); Instituto de Economia Aplicada (IPEA). Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Elaboração própria

Com base nas informações de 2010, dos 787 municípios, 23,5% apresentam taxas de fecundidade iguais ou inferiores à média do estado, 1,8 filhos por mulher, enquanto a maioria, 76,5%, apresentam valores superiores. Esse comportamento pode ser visualizado no gráfico 22 para todas as faixas populacionais.

Na primeira faixa, destacam-se dos demais municípios do grupo: São José de Safira (689), na mesorregião Vale do Rio Doce, 3,13 filhos por mulher; Campo Azul (116), Norte de Minas, 3,08 e Bertópolis (66), Vale do Mucuri, 3,13 filhos por mulher. Na segunda faixa, Botumirim (85), 3,22; Matias Cardoso (440), 3,13; Verdelândia (776), 3,13; e Cristália (213), 3,06 filhos por mulher, ambos são municípios pertencentes a mesorregião Norte de Minas. Ainda nessa faixa, tem-se Santa Helena (623), no Vale do Mucuri, com taxa de fecundidade de 3,13. Na terceira faixa chamam atenção os municípios de Setubinha (736), no Vale do Mucuri, 3,10; São João das Missões (678), no Norte de Minas, 3,15 filhos por mulher. Na faixa de 20.001 a 50.000 habitantes, destaca-se o município de Buritizeiro (96), na mesorregião Norte de Minas, que apresenta taxa de fecundidade de 2,74 filhos por mulher.

Gráfico 22 - Taxa de fecundidade nos pequenos municípios, por faixa populacional – Minas Gerais - 2010

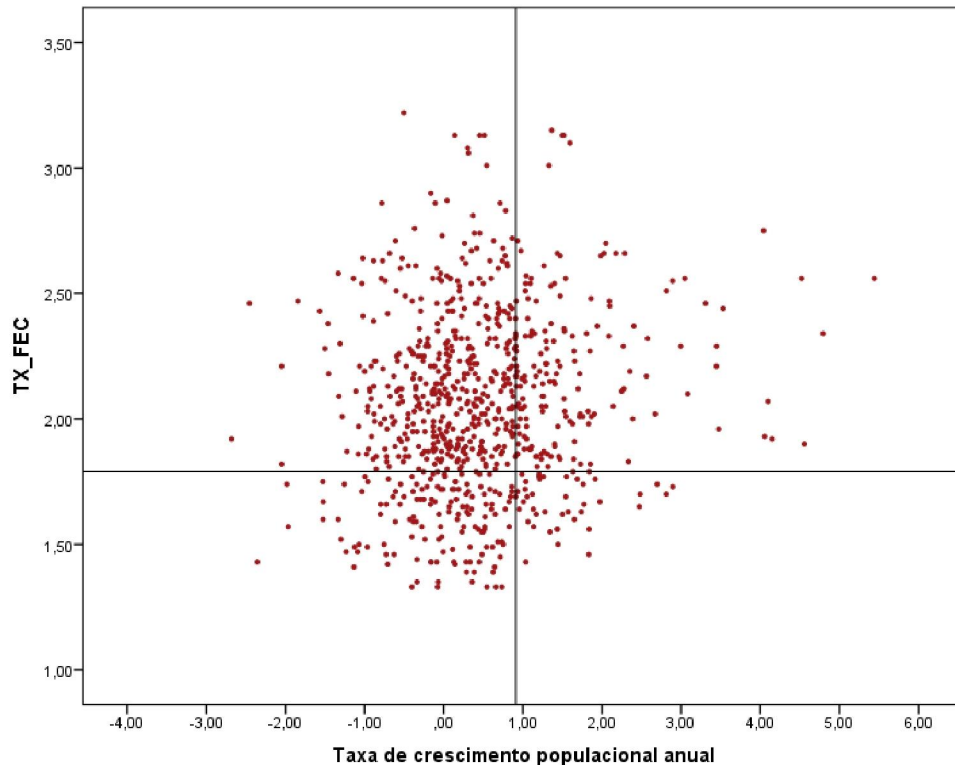


Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, (PNUD); Instituto de Economia Aplicada (IPEA). Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Elaboração própria

Observa-se que a maioria dos municípios que apresentam taxa de crescimento da população inferior à taxa média do estado (0,91%), também apresentam taxa de fecundidade superior à taxa média do estado (1,8 filhos por mulher), como mostra o gráfico

23. Apesar da tendência de queda da taxa de fecundidade, 74% dos municípios (193) cuja população reduziu (261 municípios), entre 2000 e 2010, apresentam taxa de fecundidade superior à média do estado, o que indica que outros fatores podem estar interferindo na taxa de crescimento populacional, possivelmente a emigração.

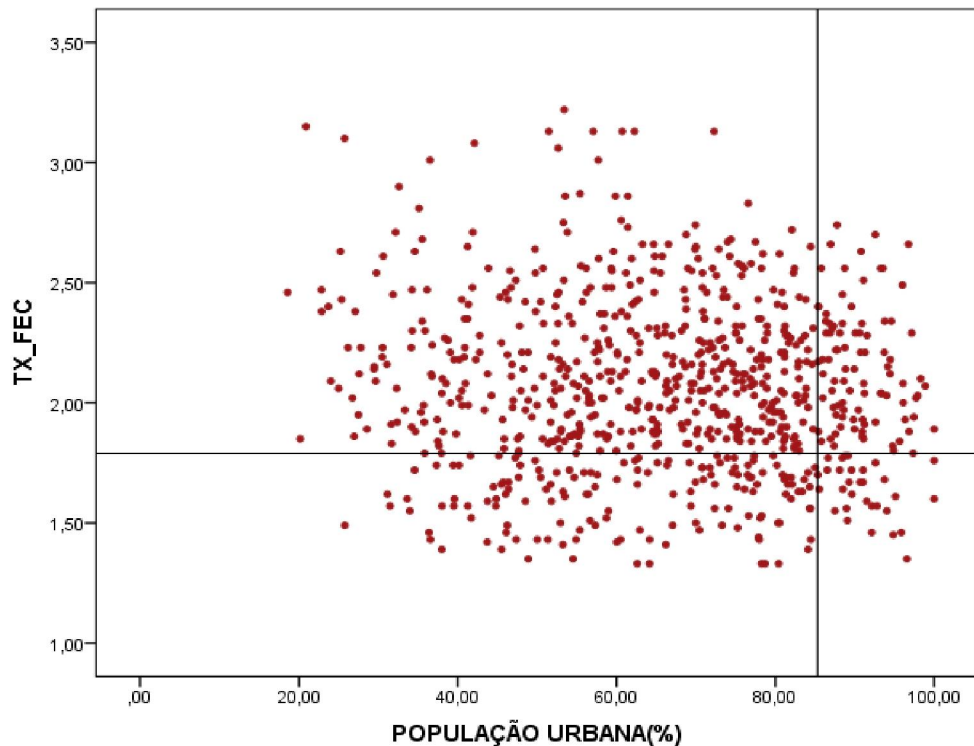
Gráfico 23 – Taxa de crescimento médio anual da população, taxa de fecundidade nos pequenos municípios – Minas Gerais – 2010



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, (PNUD); Instituto de Economia Aplicada (IPEA). Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Elaboração própria

Outra observação importante é indicada pelo gráfico 24, que mostra os pequenos municípios em relação à taxa de fecundidade e à população urbana. A maioria dos municípios que apresentam taxas de fecundidade superiores à média do estado (indicada pela reta horizontal) também apresentam taxa de urbanização inferior à média do estado (85,3%), o que gera indícios de que as maiores taxas de fecundidade estejam entre os municípios com as menores taxas de urbanização. Tem-se, assim, um quadro, para muitos municípios, de elevada taxa de fecundidade, redução no tamanho populacional e baixa taxa de urbanização, o que reforça a possibilidade de uma migração campo cidade.

Gráfico 24 – Taxa de fecundidade e população urbana (%) dos pequenos municípios – Minas Gerais - 2010



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, (PNUD); Instituto de Economia Aplicada (IPEA). Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Elaboração própria

#### - Razão de dependência

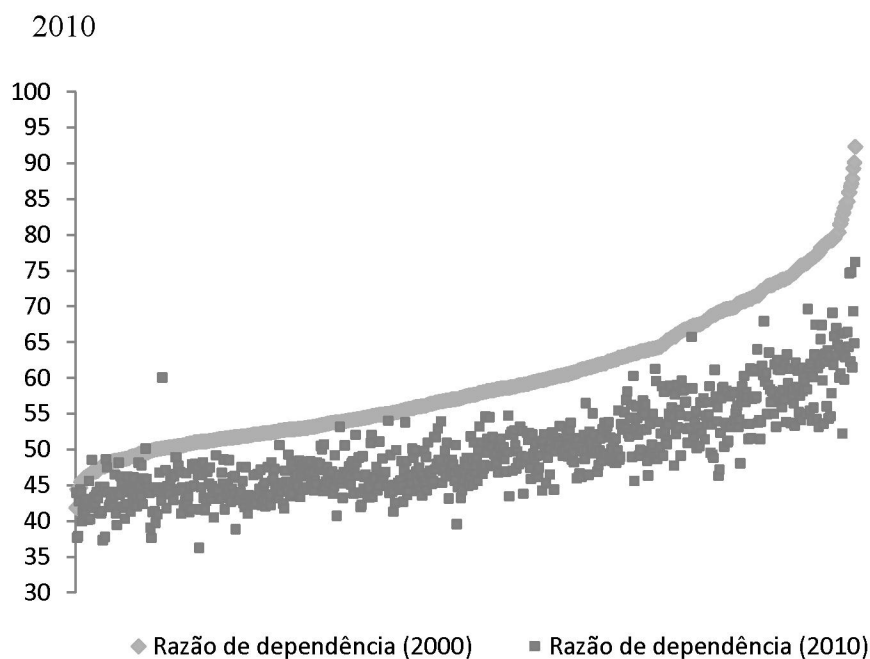
A razão de dependência é a razão entre a população definida como economicamente dependente, nas faixas etárias de 14 anos ou menos e de 65 anos ou mais de idade, e a população definida como potencialmente produtiva, na faixa etária de 15 a 64 anos, em percentual. Esse indicador revela o percentual populacional potencialmente inativa que deveria ser sustentado pela parcela da população potencialmente produtiva. Valores altos indicam que a população em idade produtiva deve sustentar uma elevada proporção de dependentes, o que representa significativos encargos assistenciais para a sociedade.

No país, a razão de dependência passou de 54,94%, em 2000, para 45,02% em 2010, enquanto que em Minas Gerais, ela se reduziu de 52,84%, em 2000, para 44,01%, em 2010. A redução na taxa de dependência e um considerável número de pessoas em idade produtiva caracterizam a fase demográfica conhecida como "bônus demográfico" ou "janela de oportunidade demográfica". Estudos que relacionam população e crescimento econômico argumentam que um aumento da PIA (população em idade ativa) está diretamente relacionado

ao aumento da poupança e da produtividade. Além disso, pode produzir efeitos positivos sobre a receita pública (maior arrecadação) e mudanças nos gastos públicos (PAIVA; WAJNMAN, 2005).

Seguindo a tendência do estado, quase todos os pequenos municípios apresentam redução na razão de dependência como mostra o gráfico 25. A exceção foram os municípios de São Sebastião do Rio Preto na mesorregião Metropolitana, Senador José Brito na Sul/Sudoeste, Córrego Danta na mesorregião Oeste de Minas, Cascalho Rico e Gurinhatã na mesorregião do Triângulo/Alto Paranaíba cuja razão de dependência aumentou no período analisado. O maior aumento foi no município de São Sebastião do Rio Preto. Nesse município a razão de dependência passou de 50,13% para 60% no período analisado. Exceto Cascalho Rico, todos esses municípios também apresentaram redução do tamanho populacional entre 2000 e 2010. O aumento da razão de dependência em um cenário de redução no tamanho da população traz evidências quanto ao efeito da emigração, normalmente de jovens em idade ativa.

Gráfico 25 – Razão de dependência nos pequenos municípios – Minas Gerais – 2000,



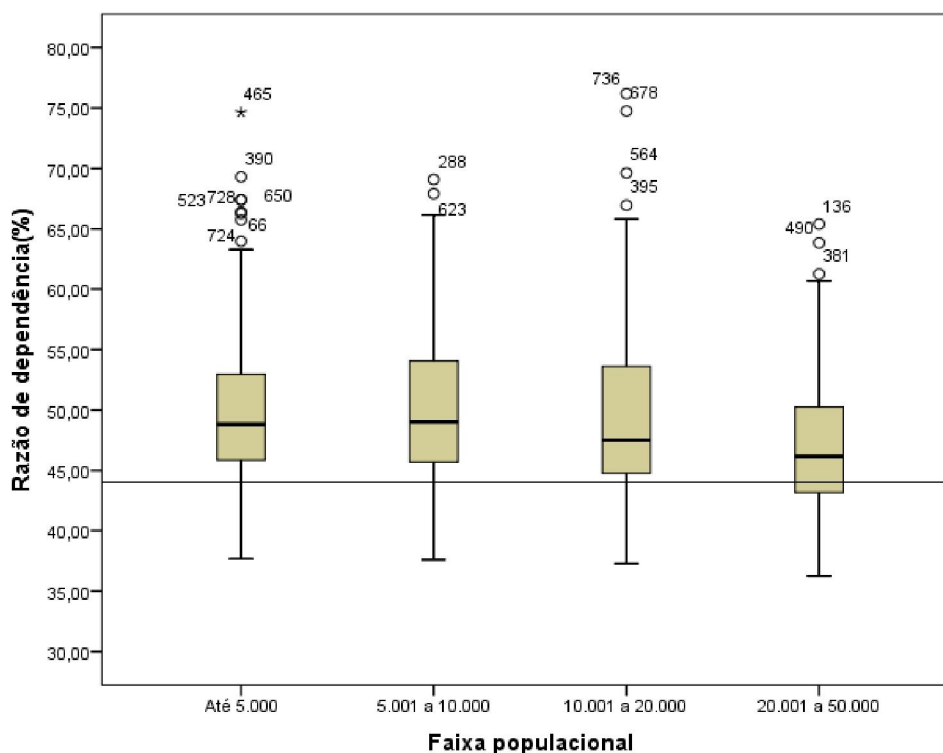
Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, (PNUD); Instituto de Economia Aplicada (IPEA). Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Elaboração própria

A maioria dos pequenos municípios em todas as quatro faixas populacionais apresentam razão de dependência superior à razão de dependência média do estado, 44,01%, com base nas informações de 2010. Entre os 787 pequenos municípios, 39,3% possuem razão

de dependência superior a 50%, o que significa que há uma população relativamente menor em idade produtiva responsável por sustentar uma maior proporção de dependentes. Percebe-se pelo gráfico 26 que a mediana por faixa populacional é de 48,83% na faixa de até 5.000 habitantes, de 49,01% na faixa de 5.001 a 10.000, de 47,52% na faixa de 10.001 a 20.000 e 46,13% na faixa de 20.001 a 50.000 habitantes. Os municípios dessa última faixa apresentam, em média, menor razão de dependência em comparação ao demais.

A menor razão de dependência foi encontrada na cidade de Ouro Branco, 36,23%, na mesorregião da Metropolitana de Belo Horizonte; e a maior, no município de Setubinha (736), 76,19%, no Vale do Mucuri, na faixa de 10.001 a 20.000 habitantes. Igualmente, nessa faixa, foram discrepantes as razões de dependência nos municípios de São João das Missões (678), 74,75%, na mesorregião Norte de Minas; Ponto dos Volantes (564), 69,63%, no Jequitinhonha e Ladainha (395), 66,95% no Vale do Mucuri. Na faixa 1, de até 5.000 habitantes, destacam-se os municípios de: Monte Formoso (465), 74,64%, no Jequitinhonha; Josenópolis (390), 69,30%, Norte de Minas; Santo Antônio do Itambé (650), 66,26% e Serra Azul de Minas (728), 66,40%, pertencentes à mesorregião Metropolitana; Paulistas (523), 67,39% e Senhora do Porto (724), 65,73%, no Vale do Rio Doce; e Bertópolis (66), 63,98% no Vale do Mucuri. Na faixa 2, Fruta de Leite (288), 69,03%, no Norte de Minas e Santa Helena de Minas (623), 67,91%, no Vale do Mucuri. Na última faixa, os municípios de Caraiá (136), 65,39% e de Novo Cruzeiro (490), 63,84%, Jequitinhonha (381), 61,26%, na mesorregião do Jequitinhonha apresentaram os valores mais discrepantes.

Gráfico 26 – Razão de dependência (%) nos pequenos municípios, por faixa populacional – Minas Gerais - 2010



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, (PNUD); Instituto de Economia Aplicada (IPEA). Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Elaboração própria.

### 3.2.3 Capacidade Fiscal

#### - Receita líquida per capita

Receita líquida per capita é o valor da receita orçamentária, deduzidas operações de crédito, da administração municipal, dividido pela população total. Esse é um indicador que revela a disponibilidade total de receitas com que conta a administração municipal, por habitante, para atender às necessidades da população por bens e serviços. Quanto maior o valor per capita, maior a capacidade potencial do município em ofertar bens e serviços por habitantes e vice-versa (Fundação João Pinheiro, 2013). Ela foi utilizada por Scarpin e Slomski (2007) no estudo dos fatores condicionantes do índice desenvolvimento humano nos municípios do estado do Paraná. A discussão teórica expõe que o aumento da arrecadação fiscal favorece a quantidade e qualidade dos serviços públicos, a melhoria de serviços de saúde e educação favorece o aumento das capacidades. Essa variável também é

indicada no cálculo do Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS (2013) como uma das medidas de capacidade fiscal do município<sup>20</sup>.

Para a maioria dos pequenos municípios a receita líquida per capita aumentou entre 2000 e 2010 como mostra o gráfico 27. A exceção foram os municípios: Araporã, Carneirinho, Delta, Pirajuba, Douradoquara, na mesorregião Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba; Santo Hipólito na Central Mineira; Careçu, São João Batista do Glória, Carmo do Rio Claro, São Jose da Barra, Claraval, na mesorregião Sul/Sudoeste; Santana do Deserto e Mirai na Zona da Mata e Braúnas no Rio Doce. A média simples da receita líquida per capita de todos os municípios do estado, em 2010, indica um valor de R\$1537, 12. Pouco mais de 60% dos pequenos municípios possui valores de receita líquida per capita inferior a esse valor, o que indica que há valores extremos elevando a média.

Gráfico 27 - Receita líquida per capita (R\$ de 2010) nos pequenos municípios – Minas Gerais – 2000, 2010



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP). Índice Mineiro de Responsabilidade Social- IMRS, 2013.  
Elaboração própria

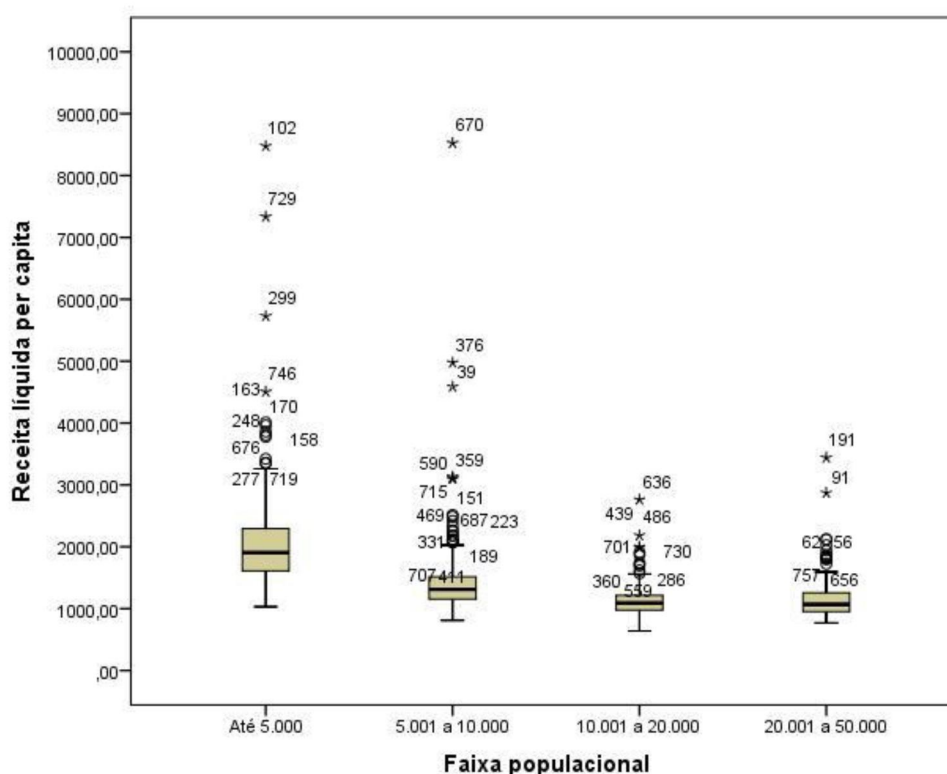
<sup>20</sup> Outra medida de capacidade fiscal apresentada pela Fundação João Pinheiro (2013) para o IMRS- 2013 é o Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico – IDTE. O indicador revela, com base na composição das principais receitas correntes e impostos da administração, seu grau de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que determina sua capacidade de financiar os serviços que oferta e presta à sociedade com receitas próprias. Essa variável não foi considerada pela sua alta correlação com o PIB per capita. Além disso, julgou-se a Receita líquida per capita uma variável mais pertinente aos propósitos desse trabalho, já que ela considera tanto as receitas próprias como as transferências. No caso dos pequenos municípios, essas últimas são, na maioria dos casos, mais significativas.

A avaliação da receita líquida per capita por faixa populacional, com base nas informações do ano de 2010, mostra uma grande variabilidade dos municípios. A mediana da receita líquida per capita para os municípios da faixa de até 5.000 habitantes, R\$1907. As faixas, 5.001 a 10.000, 10.0001 a 20.000 e 20.001 a 50.000, apresentam, respectivamente, medianas nos valores de R\$ 1312,08, R\$1092,79 e R\$1068,73. Verifica-se que os municípios da faixa 1 e 2 apresentam, em média, os maiores valores em termos de receita líquida per capita. Esses resultados corroboram com a discussão teórica de que os menores municípios, principalmente de até 10.000 habitantes, em razão das transferências advindas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) teriam os maiores valores de receita per capita.

A avaliação dos municípios discrepantes, de acordo com o gráfico 28, indica valores de receita líquida per capita bem distantes da média. Destacam-se os quatro maiores valores de receita líquida per capita em cada faixa. Entre os municípios com até 5.000 habitantes estão: Serra da Saudade (729), R\$7.335,20, na mesorregião Central; Cachoeira Dourada(102), R\$8.476,47, Grupiara(299), R\$5.728,33 e Tapira (746), R\$4.506,03, ambos municípios da mesorregião Triângulo Mineiro/ Alto Paranaíba. Na faixa de 5.001 a 10.000 habitantes: São Gonçalo do Rio Abaixo (670), R\$8.525,31 e Jeceaba (376), R\$4.975,81 na mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte; Araporã (39), R\$4.587,18, no Triângulo Mineiro/ Alto Paranaíba; Sardoá (715), R\$3.132,81 no Vale do Rio Doce. Na faixa de 10.001 a 20.000, Santa Vitória (636), R\$2.761,64 e Nova Ponte (486), R\$2.183,24 no Triângulo Mineiro/ Alto Paranaíba; Matias Barbosa (439), R\$1.997,44, na Zona da Mata e São Romão (701), R\$1.985,72 no Norte de Minas. Na faixa de 20.001 a 50.000 habitantes: Congonhas (191), R\$3.440,14 e Brumadinho (91), R\$2.871,60 na mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte; Extrema (266), R\$2.120,53 no Sul/Sudoeste e Sacramento (611), R\$2.122,89 no Triângulo/Alto Paranaíba.

Entre os municípios descritos há vários que também aparecem como valores discrepantes em termos de PIB per capita, como é o caso de Tapira, São Gonçalo do Rio Abaixo, Araporã, Nova Ponte, Congonhas, Brumadinho, Extrema. Para esses municípios, possivelmente, a arrecadação própria tem contribuído para o alto valor na receita líquida per capita.

Gráfico 28 - Receita líquida per capita nos pequenos municípios, por faixa populacional – Minas Gerais - 2010



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP). Índice Mineiro de Responsabilidade Social- IMRS, 2013. Elaboração própria

### 3.3 Considerações do capítulo

Este capítulo foi elaborado com o objetivo de compreender a realidade dos pequenos municípios mineiros, que se mostram como objeto de estudo de grande relevância pela representatividade em número (92%) e também pelas especificidades quanto à qualidade de vida da população e às oportunidades de desenvolvimento econômico. A partir do conjunto de variáveis escolhidas buscaram-se elementos para conhecer o quadro social e econômico no qual os municípios se inserem, com foco no desenvolvimento humano. As variáveis analisadas por faixa populacional corroboram com a diversidade esperada para esse grupo como apontado pela literatura. Comparando os anos 2000 e 2010, há mudanças importantes no sentido de melhoria no desenvolvimento humano e crescimento econômico, mas também apontam desafios a serem enfrentados. A tabela 7 traz uma síntese dos dados analisados.

Tabela 7 - Medidas estatísticas dos pequenos municípios, por faixa populacional – Minas Gerais – 2010

Variáveis	Minas Gerais	Medidas estatísticas	Faixa populacional			
			Até 5.000	5.001 a 10.000	10.001 a 20.000	20.001 a 50.000
Índice de Desenvolvimento Humano- IDHM	0,73	Mediana	0,66	0,65	0,67	0,70
		Máximo	0,74	0,75	0,78	0,76
		Mínimo	0,54	0,54	0,53	0,56
Esperança de vida	75,30	Mediana	74,09	73,72	74,70	75,55
		Máximo	77,67	78,10	77,80	77,81
		Mínimo	69,63	68,37	69,60	71,06
Percentual de pessoas de 18 anos ou mais com fundamental completo	51,43	Mediana	34,57	33,74	37,29	43,59
		Máximo	55,34	58,01	55,63	62,20
		Mínimo	17,18	16,00	22,66	22,56
Renda per capita	R\$ 749,69	Mediana	R\$ 429,15	R\$ 424,47	R\$ 485,31	R\$ 584,12
		Máximo	R\$ 902,00	R\$ 1.122,10	R\$ 913,39	R\$ 963,25
		Mínimo	R\$ 201,83	R\$ 183,75	R\$ 181,77	R\$ 244,29
Índice de Gini	0,56	Mediana	0,45	0,46	0,48	0,49
		Máximo	0,64	0,78	0,68	0,65
		Mínimo	0,35	0,32	0,37	0,40
Percentual da população em domicílios com banheiro e água encanada	94,91	Mediana	97,45	97,03	97,20	96,47
		Máximo	100,00	100,00	99,97	99,96
		Mínimo	47,72	38,31	43,70	56,23
PIB per capita	R\$ 17.932,00	Mediana	R\$ 7.918,60	R\$ 7.723,30	R\$ 8.396,40	R\$ 12.015,15
		Máximo	R\$ 82.791,00	R\$ 239.773,60	R\$ 56.101,80	R\$ 68.951,90
		Mínimo	R\$ 3.962,90	R\$ 3.931,60	R\$ 3.593,20	R\$ 4.126,20
Taxa de desocupação	6,33	Mediana	5,31	6,17	6,05	6,62
		Máximo	22,11	18,99	17,78	15,20
		Mínimo	0,85	1,13	1,49	1,58
Taxa de urbanização	85,29	Mediana	61,74	64,75	70,62	82,13
		Máximo	96,55	100,00	97,44	100,00
		Mínimo	18,56	22,84	20,88	32,18
Taxa de crescimento populacional anual	0,91	Mediana	0,13	0,31	0,45	0,70
		Máximo	5,44	4,79	4,52	4,15
		Mínimo	-2,36	-2,68	-1,57	-0,91
Taxa de fecundidade	1,81	Mediana	2,04	2,08	2,01	2,01
		Máximo	3,13	3,22	3,15	2,74
		Mínimo	1,33	1,35	1,33	1,43
Razão de dependência	44,01	Mediana	48,83	49,01	47,53	46,17
		Máximo	74,64	69,09	76,19	65,39
		Mínimo	37,68	37,60	37,29	36,23
Receita líquida per capita	R\$ 1.537,12	Mediana	1907,05	1312,08	1092,80	1068,74
		Máximo	8476,47	8525,31	2761,74	3440,14
		Mínimo	1030,38	811,20	639,25	769,67

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP). Índice Mineiro de Responsabilidade Social- IMRS, 2013.

Fundação João Pinheiro (FJP); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, (PNUD);

Instituto de Economia Aplicada (IPEA). Atlas do Desenvolvimento Humano 2013.

Elaboração própria

A avaliação do IDHM e de seus três componentes indicam uma melhora significativa no estado e, em específico, nos pequenos municípios. Entre 2000 a 2010 o IDH de Minas Gerais passou de 0,624 para 0,731, ou seja, de um IDH médio para um IDH alto. Percebe-se que houve uma melhoria maior, em 2010, entre os municípios com mais baixos valores de IDHM nos anos 2000. Apesar disso, mais de 75% desses municípios ainda apresentam valores de IDHM inferiores à média do estado.

Desagregando as informações do IDHM, a esperança de vida ao nascer no estado de Minas Gerais aumentou 4,7 anos, alcançando 75,3 anos. Seguindo o mesmo comportamento do IDHM, os municípios com menos anos de esperança de vida em 2000 foram os que mais melhoraram nesse quesito em 2010. No entanto, em muitos municípios, a esperança de vida está abaixo da média do estado (75,3 anos). A avaliação por faixas populacionais, indica uma melhor posição relativa entre os municípios de maior população, 20.001 a 50.000 habitantes.

A educação no período avaliado também apresentou melhoras significativas. O percentual de pessoas de 18 anos ou mais com fundamental completo passou de 36,78% para 51,43%. No entanto, para a maioria dos pequenos municípios, os valores desse indicador ainda estão abaixo da média do país. Há uma posição relativa melhor entre os municípios com população entre 20.001 a 50.000 habitantes.

A renda per capita no estado passou de R\$ 548,87 para R\$ 749,69, entre 2000 e 2010, mas mesmo assim, entre os pequenos municípios, a maioria apresentou valores de renda per capita média inferiores ao valor de renda per capita média do estado. A faixa de municípios de 20.001 a 50.000 habitantes foi a que apresentou maior número de municípios com renda per capita acima da média do estado.

Outra variável importante é o Índice de Gini, que em Minas Gerais, reduziu-se de 0,61 para 0,56, em 2010. Essa queda representa uma redução no grau de concentração de renda no estado. Entre os pequenos municípios, a maioria seguiu a tendência de queda na concentração da renda, apenas em 3,6% dos municípios não houve alteração e em 11,4% houve aumento da concentração de renda.

Avaliando o valor Índice de Gini segundo faixas populacionais, a maioria dos pequenos municípios apresentou valores para esse indicador inferiores ao valor médio do estado (0,56). Na faixa de até 5.000 habitantes o Índice de Gini médio é inferior ao índice médio dos municípios com população entre 20.000 a 50.000 habitantes. Têm-se, assim, evidências de que nos menores municípios, em termos populacionais, a renda, em média tende a ser mais bem distribuída, apesar de haver casos discrepantes.

Em 2010, em Minas Gerais, o percentual da população em domicílios com banheiro e água encanada era de 94,9%. Isso indica que 5% da população vivem em domicílios em condições precárias de saneamento. Entre os pequenos municípios a maioria acompanhou o movimento de melhoria no acesso desses serviços básicos, com poucas exceções. A avaliação dos pequenos municípios por faixa populacional mostra que em todas as faixas mais de 50% dos municípios, em 2010, tinham percentual da população em domicílios com banheiro e água encanada superior a média do estado, 94,9%.

De maneira geral, em todas as faixas populacionais, mais de 75% dos municípios possui PIB per capita abaixo do PIB per capita médio do estado, R\$17.931,89. Há um resultado relativamente melhor na faixa de municípios com população de 20.001 a 50.000 habitantes. No entanto, há alguns municípios com valores bem discrepantes. Entre esses estão seis que fazem parte dos dez maiores valores de PIB per capita do estado: Confins, Araporã, São Gonçalo do Rio Abaixo, Tapira, Fortaleza de Minas, Extrema e Catas Altas. Nesses municípios há uma preponderância na composição do valor adicionado da indústria e serviços.

A taxa de desocupados 10 anos ou mais, em Minas Gerais, passou de 14,27 %, nos anos 2000, para 7,11% em 2010. Entre os pequenos municípios, a maioria seguiu a tendência do estado de queda na taxa de desocupação, mas em 18,9% houve aumento no número de desocupados. Em todas as faixas analisadas mais de 50% dos municípios, em 2010, apresentam taxa de desocupação inferior à média do estado, 7,11%, o que pode indicar uma melhor situação dos pequenos em termos de ocupação. Comparando os municípios por faixas populacionais, os municípios na faixa de até 5.000 habitantes possuem, em média, taxas de desocupação inferiores à taxa média de desocupação dos municípios com população entre 20.001 a 50.000 habitantes.

No aspecto demográfico, o movimento de urbanização, que se intensificou nos anos de 1970, continua crescendo. A população urbana em Minas Gerais passou de 82% em 2000 para 85,3% em 2010. Considerando-se apenas os pequenos municípios, a taxa de urbanização desse grupo, em 2010, era de 71,06%, percentual inferior à taxa média do estado. Tomando o conjunto de municípios e analisando-os por faixas populacionais, há indicativo de uma relação positiva entre o percentual de urbanização e o tamanho do município. Desse modo, municípios maiores seriam mais urbanos e vice e versa.

Com relação à taxa de crescimento da população no período 2000/2010, a média do estado foi de 0,91% ano. No entanto, em 33% dos 787 pequenos municípios houve decréscimo no tamanho da população. O grupo de municípios com população de até

10.000 habitantes foram os que apresentaram o maior percentual de municípios com baixo crescimento e decréscimo populacional. Dessa forma, os municípios que já eram pequenos assumem uma posição ainda mais desfavorável, já que a redução da população pode levar ao despovoamento em algumas áreas.

Entre os fatores relacionados à taxa de crescimento está a taxa de fecundidade e a migração. A taxa média de fecundidade total do estado em 2010 foi de 1,8 filhos por mulher, o que representa queda nesse indicador, quando comparado com a taxa no ano 2000, 2,2. Entre os pequenos municípios, 76,5%, apresentaram taxa de fecundidade superior à média do estado. Apesar da tendência de queda da taxa de fecundidade, 74% dos municípios onde a população reduziu-se entre 2000 e 2010 apresentaram taxa de fecundidade superior à média do estado, o que indica que outros fatores, além da taxa de fecundidade, podem estar interferindo na taxa de crescimento populacional, provavelmente a emigração campo cidade.

A razão de dependência se reduziu de 52,84%, em 2000, para 44,01%, em 2010. A maioria dos pequenos municípios em todas as quatro faixas populacionais apresentaram redução na razão de dependência entre 2000 e 2010 e uma razão de dependência, em média, superior a média do estado. No entanto, em quase 40% dos municípios uma menor população em idade produtiva deve sustentar uma elevada proporção de dependentes, o que significa elevados encargos assistenciais para a sociedade.

A capacidade fiscal foi avaliada a partir da Receita líquida per capita. Para quase todos os pequenos municípios houve aumento entre 2000 e 2010. Para o ano de 2010, 75% dos municípios tinham receita líquida per capita de até R\$1756,10. Pouco mais de 60% dos municípios possuíam uma receita líquida per capita abaixo da média dos municípios do estado, R\$1537,12. Avaliando o valor médio por faixas, há maiores valores entre os municípios com até 5.000 habitantes, o que corrobora com a discussão teórica. Além disso, vários pequenos municípios com elevados valores de receita líquida per capita também apresentaram altos valores de PIB per capita, o que pode indicar a importância da arrecadação própria na composição das receitas para esses municípios.

De forma geral, tomando como referência as variáveis analisadas, houve melhoria significativa dos municípios entre 2000 e 2010, o que pode ser explicado por uma conjunção de fatores de amplas dimensões. No âmbito internacional, percebe-se uma conjuntura favorável, caracterizada pelo aumento de investimentos estrangeiros no país e das exportações. No âmbito interno, a retomada do crescimento foi marcada pela ampliação das oportunidades de emprego e melhoria do salário mínimo (DEDECCA, 2010). Na perspectiva social, há um aumento significativo nos gastos em políticas de proteção social e transferências

de renda no âmbito federal. Somam-se ainda a importância de políticas públicas em âmbito estadual e municipal.

Apesar do quadro geral de avanços, nota-se uma posição relativa melhor dos municípios com população entre 20.001 e 50.000 habitantes. Já para a variável Receita líquida per capita, os municípios com até 5.000 habitantes se revelam com os maiores valores. Essa questão reforça a importância, como apontada pela literatura, de se avaliar até que ponto o tamanho do município relaciona-se com uma condição melhor ou pior de desenvolvimento humano.

Indicadores como o IDHM e seus componentes, o percentual da população com banheiro e água encanada, concentração da renda (Índice e Gini) e taxa de desocupação confirmam, de certa forma, se o avanço econômico (medido pelo PIB per capita) foi favorável ou não ao desenvolvimento humano. Já as variáveis demográficas, taxa de urbanização, crescimento populacional, taxa de fecundidade e razão de dependência contextualizam a condição econômica do município e ajudam a compreender o contexto demográfico do crescimento econômico e a importância de fenômenos como a migração e o potencial produtivo de uma região.

Afirmações mais específicas sobre as causas da taxa de crescimento populacional e sobre a migração estão além dos objetivos deste trabalho. Buscou-se apenas demonstrar que o comportamento das variáveis taxas de crescimento populacional e fecundidade alertam para um movimento de emigração previsto pela literatura para regiões deprimidas economicamente.

A partir dessas constatações, propõem-se duas questões:

- Como o conjunto de municípios analisados poderia ser classificado quanto a sua condição social, condição econômica e capacidade fiscal?

- Em que medida o status de desenvolvimento humano (IDHM), a condição econômica (PIB per capita), a concentração de renda (Índice de Gini) e a capacidade fiscal são importantes para explicar as melhorias do desenvolvimento humano dos municípios entre 2000 e 2010? O tamanho do município é um diferencial?

Busca-se responder essas indagações através de modelos de análise multivariada, análise de *cluster* e análise de regressão, no próximo capítulo.

## **CAPÍTULO 4**

### **ANÁLISE MULTIVARIADA**

A análise multivariada, de uma forma bem ampla, refere-se a todos os métodos estatísticos que analisam, de forma simultânea, múltiplas medidas em cada objeto de investigação. No caso deste trabalho, o objeto de estudo são os municípios, para os quais se busca o entendimento da relação entre variáveis econômicas, sociais e de capacidade fiscal. Dentre os vários métodos classificados como de análise multivariadas, foram escolhidos os métodos de análise de *cluster* e de regressão. A justificativa para escolha desses métodos e a explicação dos mesmos será realizada na descrição da metodológica.

#### 4.1 Metodologia

De acordo com a proposta de classificação apresentada por Gil (1994), a pesquisa em questão pode ser classificada como exploratória. Essa classificação justifica-se, pois, o trabalho visa proporcionar maior compreensão do problema proposto (desenvolvimento dos municípios mineiros), de forma a torná-lo mais explícito. Reconhece-se a carência de estudos que explorem a perspectiva do desenvolvimento humano desagregado em nível municipal, principalmente com foco nos municípios de pequeno porte. Considerando que a pesquisa se dedica a estudar os fatos a partir da perspectiva empírica, ou seja, relacionar a visão teórica com os dados da realidade é necessário se estabelecer o delineamento conceitual e operativo.

Segundo Gil (1994), o delineamento revela em contornos gerais o desenvolvimento da pesquisa, com destaque para os procedimentos técnicos de coleta e análise de dados. Quanto ao delineamento, esse trabalho pode ser classificado como bibliográfico, visto que a base da pesquisa é construída a partir de material bibliográfico já elaborado, livros, artigos científicos, publicações periódicas, dissertações, teses etc. Em relação às técnicas estatísticas, serão utilizadas a análise de *cluster* e a análise de regressão por Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). É utilizado o método *TwoStep Clustering* ou Análise de *cluster* em Dois Estágios com auxílio do software estatístico SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*) versão 21. O modelo de regressão é analisado com a utilização do software estatístico Eviews (*Econometric Views*) versão 5.0.

Com relação às variáveis analisadas, não há um consenso na literatura quanto quais e quantas variáveis devem ser escolhidas. A esse respeito, Tavares (2008) comenta que não há uma medida simples e consensual de desempenho econômico e/ou social para o

município, mas inúmeras alternativas de mensuração, tais como: PIB, PIB per capita, rendimento domiciliar total, rendimento domiciliar per capita, crescimento demográfico, produtividade do trabalho, IDH, etc. Sendo assim, para a definição dos *clusters* foram selecionadas: IDHM, PIB per capita, Índice de Gini, Receita líquida per capita e Percentual da população que vive em domicílios com banheiro e água encanada para o ano 2010. Na tentativa de compreender os fatores relacionados à variação do desenvolvimento humano entre 2000 e 2010 selecionaram-se as variáveis preditoras: IDHM, PIB per capita, o Índice de Gini e Receita líquida per capita, no ano 2000. O detalhamento da metodologia e a importância de cada variável para o problema proposto são discutidos em cada seção especificadamente.

#### **4.2 Análise de *cluster***

A análise de cluster ou análise de conglomerados é uma técnica de análise exploratória destinada a revelar agrupamentos naturais em dado conjunto de informações (IBM, [?]). Para Corrar, Paulo e Dias Filho (2012) o objetivo da análise de conglomerados é dividir um conjunto de objetos em dois ou mais grupos, baseando-se nas similaridades existentes entre eles, para um dado conjunto de características. Nessa mesma direção, Fávero *et al* (2009) afirmam que ela é uma técnica que tem como objetivo separar variáveis em grupos similares internamente, diferentes entre si e mutuamente exclusivos, com base em determinados parâmetros, o que permite organizar as observações mais semelhantes em um mesmo grupo. Essas características concedem à análise de cluster elevado potencial como técnica de categorização ou separação (IBM, [?]).

A escolha pela análise de cluster justifica-se pela possibilidade de agrupar um conjunto de municípios a partir das suas similaridades. Além disso, permite uma perspectiva simplificada das observações e uma análise adicional a partir das estruturas definidas pelo processo de agrupamento. A similaridade pode ser explicada pela proximidade entre os perfis dos municípios analisados em termos das variáveis utilizadas. As medidas de similaridades adotadas são do tipo medidas de distância, mais comumente usada na análise de variáveis quantitativas. A distância entre os valores das variáveis para cada objeto analisado é convertida em uma medida de similaridade por meio de uma relação inversa, ou seja, elementos que são similares possuem as menores distâncias entre os valores das variáveis (CORRAR; PAULO; DIAS FILHO, 2012).

Ressalta-se que nesse tipo de análise não há dependência entre as variáveis, assim, "os grupos configuram-se por si mesmos sem necessidade de ser definida uma relação causal entre as variáveis utilizadas" (CORRAR; PAULO; FILHO, 2012, p. 327). O resultado obtido é completamente dependente das variáveis usadas como base de medida da similaridade, ou seja, os conjuntos formados na análise são reflexos da estrutura inerente às variáveis selecionadas.

Toyoshima, Santos e Fortunato (2005) mencionam que existem diferentes metodologias com o intuito de se identificar localidades com características semelhantes. Eles utilizaram a análise de *Cluster* em dois estágios para analisar aglomerações produtivas e desempenho socioeconômico dos municípios mineiros para os anos de 1991 e 2000. Nessa linha, Costa *et al* (2012) propõem a criação de agrupamentos e a identificação das diferentes estruturas socioeconômicas para os municípios mineiros, no ano de 2005, como um instrumento de análise importante para o planejamento e avaliação das diferentes políticas públicas e da alocação dos recursos por parte dos governos visando à promoção do desenvolvimento.

Carvalho, Da Mata e Resende (2007) também propuseram a análise de cluster como forma de analisar os municípios brasileiros nos anos de 1991 e 2000. A importância do agrupamento dos municípios está em sua capacidade de ampliar a análise para além da divisão geográfica ou política de regiões.

[...] muitas vezes a macrorregião – e até mesmo um estado - é muito ampla e desigual para uma determinada política de desenvolvimento regional; ademais, um município pode sofrer do efeito inverso, ser apenas uma parte do problema. A clusterização de municípios propõe exatamente elucidar o problema com a construção e avaliação de grupos homogêneos de municípios (CARVALHO; DA MATA; RESENDE, 2007 p.182)

A seleção das variáveis foi feita com base em aspectos teóricos da abordagem do desenvolvimento humano e conceitos relativos a fatores favoráveis à promoção do bem-estar da população, condição econômica e capacidade fiscal do município. Assim, espera-se que ao fim da análise seja possível a compreensão de cada conjunto organizado segundo a proposta de diferentes combinações de desenvolvimento socioeconômico para os municípios mineiros com base nas informações censitárias do ano 2010.

Ao contrário de outras técnicas de análise multivariada, a análise de *cluster* não é uma técnica de inferência estatística, mas sim uma metodologia para quantificar características estruturais de um grupo de observações. Desse modo, ela tem propriedades matemáticas fortes, mas não tem fundamentos estatísticos. Isso implica que requisitos como

normalidade, linearidade e homoscedasticidade tenham pouco significado nessa técnica. No entanto, há dois pontos críticos, que merecem atenção: a representatividade da amostra e multicolinearidade (CORRAR; PAULO; DIAS FILHO, 2012).

A respeito da representatividade da amostra, acredita-se que não haverá problemas, pois foram selecionados todos os elementos da população de municípios mineiros com até 50.000 habitantes em 2010, ou seja, 787 elementos. Concernente à multicolinearidade, Gujarati (2000) argumenta que o termo indica a existência de mais de uma relação linear entre algumas variáveis ou todas as variáveis do modelo, ou seja, indica que há correlação entre as variáveis. Corrar, Paulo e DiasFilho (2012) mostram que no caso da análise de *cluster* a multicolinearidade atua como um processo de sobrecarga não visível para o pesquisador, que afeta a análise.

Assim, há duas possíveis soluções na presença de multicolinearidade, reduzir o número de variáveis, eliminando as variáveis mais correlacionadas ou usar técnicas de medidas de distância que compensem a correlação. No caso desse trabalho, optou-se pela primeira opção, pois além de resolver essa questão também favorece a objetividade da análise.

A escolha pelo procedimento *TwoStep* (análise de *cluster* em dois estágios), explica-se porque é uma ferramenta exploratória projetada para revelar agrupamentos naturais (ou clusters) dentro de um conjunto de dados que de outra forma não seria aparente. O algoritmo empregado por este procedimento tem várias características desejáveis que o diferenciam de técnicas de agrupamento tradicionais, como a consideração de que as variáveis são não correlacionadas e admitem uma distribuição normal, permitindo a análise tanto de variáveis categóricas quanto contínuas. As variáveis não necessitam ser previamente padronizadas como em outros métodos de análise. O sistema avalia as variáveis incluídas e padroniza as que forem necessárias antes da definição dos agrupamentos.

Além disso, esse procedimento seleciona de forma automática o número de clusters baseados em critérios estatísticos e permite analisar um número grande de dados (IBM, [?]). Toyoshima, Santos e Fortunato (2005) argumentam que a análise de *cluster* em dois estágios é o método ideal para a formação de *clusters*, dado que a primeira etapa determina o número de *clusters*, indicando assim os dados essenciais para a segunda etapa.

Na primeira etapa são criados vários pré-agrupamentos. A segunda etapa do agrupamento é orientada a partir do Critério Bayesiano de Schawartz (BIC), que indica quão bem os dados estão adequados ao número atual de clusters. Quanto menor esse indicador melhor é o ajustamento do número de *clusters*. O critério de distância é definido pela medida

de verossimilhança de log, quanto maior o indicador mais bem ajustado está o número de agrupamentos.

No caso do software SPSS, versão 21, utilizado nesse trabalho, conta-se ainda com uma medida adicional de avaliação do cluster, “a medição de silhueta de coesão e separação”. O coeficiente da silhueta é uma média de todos os casos individuais analisados a partir da relação da variação entre os *clusters* e dentro de cada *cluster*. A avaliação individual é feita a partir da relação:

$$\frac{(B-A)}{\max(A,B)}$$

Onde A é a distância entre o caso para o centroide do agrupamento que o caso pertence e B é a distância mínima a partir do caso para o baricentro de qualquer outro *cluster*. A medida da silhueta é um coeficiente que varia de -1 (menos um), indicando um modelo muito pobre, e 1 (um), indicando um excelente modelo. Um bom modelo de agrupamento tem uma silhueta média igual e superior a 0,5. Valores abaixo de 0,5 indicam que o agrupamento não é muito bom. Valores inferiores a 0,2 mostram que os dados não exibem estrutura de agrupamento (IBM, [?]).

A partir dessa versão do software SPSS também é possível avaliar a importância das variáveis de análise, os preditores, para definição do cluster. Sua importância informa quão bem a variável pode diferenciar os *clusters*. A medida de importância é construída a partir de um teste de significância para cada variável, com base na indicação da importância relativa de cada preditor para estimar o modelo. A medida varia de 0 (zero), nenhuma importância, a 1(um), alta importância. Quanto maior a medida de importância, maior a probabilidade de que a diferença em uma variável entre os clusters seja em razão de alguma diferença subjacente e não em função do acaso. Outro recurso disponível são os campos de avaliação. Por esse recurso é possível obter informações sobre os *clusters* a partir de variáveis que não foram utilizadas na sua criação.

Em vista disso, foram utilizadas como variáveis de definição dos *clusters*, IDHM, o Índice de Gini, o PIB per capita, a Receita líquida per capita e o Percentual da população que vive em domicílios com banheiro e água encanada. Também foram escolhidas algumas variáveis de avaliação: razão de dependência, renda per capita, esperança de vida, percentual da população de 18 anos ou mais com fundamental completo, participação da indústria no valor adicionado, participação do setor serviços no valor adicionado e participação da agropecuária no valor adicionado. Apesar do tamanho do município ser uma

variável de interesse neste trabalho, para o modelo de análise escolhido, esta variável apresentou baixo poder preditivo.

As variáveis escolhidas para a definição dos agrupamentos são: Índice de Desenvolvimento Humano, Produto Interno Bruto per capita, Índice de Gini, Receita líquida per capita e Percentual da população em domicílio com banheiro e água encanada. Para compor o campo de avaliação foram escolhidas a renda per capita, o percentual de pessoas de 18 anos ou mais com fundamental completo, a esperança de vida, razão de dependência, taxa de desocupação 10 anos ou mais e valor adicionado na indústria, serviços e agropecuária. As siglas utilizadas para cada variável e as respectivas fontes das informações estão descritas no quadro 2.

Quadro 2 - Variáveis analisadas no modelo de *cluster*

Função	Sigla	Descrição	Fonte
Definição do <i>Cluster</i>	IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	Atlas do Desenvolvimento Humano (2013)
	PIB pc	Produto Interno Bruto per capita	IMRS (2013)
	GINI	Índice de Gini	Atlas do Desenvolvimento Humano (2013)
	RECLIQ	Receita líquida per capita	IMRS (2013)
	BAN_AGUA	Percentual da população que vive em domicílios com banheiro e água encanada	Atlas do Desenvolvimento Humano (2013)
Campos de avaliação	RENDA PC	Renda per capita	Atlas do Desenvolvimento Humano (2013)
	FUND COMP	Percentual de pessoas de 18 anos ou mais com fundamental completo	Atlas do Desenvolvimento Humano (2013)
	ESP VIDA	Esperança de vida ao nascer	Atlas do Desenvolvimento Humano (2013)
	RAZ DEP	Razão de Dependência	Atlas do Desenvolvimento Humano (2013)
	TXDESOC	Taxa de desocupação	IMRS (2013)
	VA_IND	Participação percentual da indústria no valor adicionado	IMRS (2013)
	VA_SERV	Participação percentual dos serviços no valor adicionado	IMRS (2013)
	VA_AGR	Participação percentual da agropecuária no valor adicionado	IMRS (2013)

Elaboração própria

O IDHM e o Índice de Gini foram escolhidos, respectivamente, como *proxy* para o desenvolvimento humano e grau de concentração de renda. O PIB per capita foi escolhido como *proxy* da condição econômica do município. O percentual de população com banheiro e água encanada como *proxy* de infraestrutura social. Os campos de avaliação, renda

per capita, percentual de pessoas de 18 anos ou mais com fundamental completo e esperança de vida, são medidas, respectivamente, das capacidades de poder aquisitivo, de educação e longevidade que indicam o contexto do desenvolvimento humano. O campo de avaliação razão de dependência traz informações importantes sobre o perfil populacional que influencia a dinâmica econômica. A participação no valor adicionado da indústria, dos serviços e da agropecuária mostra o perfil da atividade econômica do município.

A proposta de desenvolvimento humano local tem como alvo o processo de ampliação das escolhas e liberdades das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para ser aquilo que desejam ser em cada município (variável *proxy* IDHM). Também é importante o papel da gestão pública municipal, responsável pela provisão de serviços, relacionados com a capacidade de levar uma vida longa e saudável (variáveis *proxys* ESP VIDA e BAN\_AGUA) e de ter acesso a conhecimento (variável *proxy* FUND COMP). A condição de resposta do município está relacionada a sua capacidade fiscal (variável *proxy* RECLIQ) e de gestão (BAN-AGUA). Volta-se à importância do crescimento econômico, pois a disponibilidade de recursos do município depende da arrecadação, que está relacionada com o dinamismo econômico (variáveis *proxys* PIBpc, VA\_IND, VA\_SERV, VA\_AGR, RAZDEP), da mesma forma que a oportunidade do indivíduo de desfrutar de um padrão de vida digno está relacionado com a sua renda (variáveis *proxys* RENDA PC, GINI, TX\_DES).

Diante disso, propõe-se uma tipologia para os municípios em termos de Desenvolvimento Humano Local, a partir da avaliação da condição social, econômica e fiscal do município, como mostra o quadro 3. A proposta é avaliar cada um dos indicadores de forma relativa. Assim, a posição baixa, alta ou intermediária é em relação aos valores médios de cada variável analisada em cada *cluster*. Caso haja mais de 3 clusters busca-se subclassificações dentro das 3 classificações definidas.

Quadro 3- Tipologia de classificação dos municípios

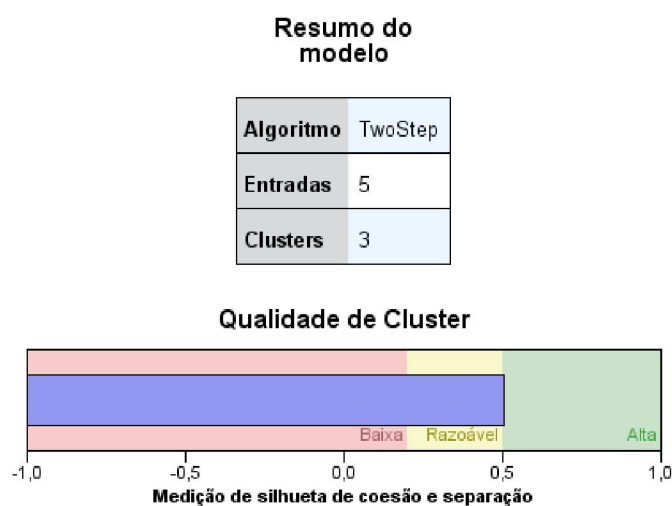
Características do município	Tipologia		
	Desenvolvimento humano local baixo	Desenvolvimento humano local intermediário	Desenvolvimento humano local alto
Condição social			
Condição econômica	BAIXA	INTERMEDIÁRIA	ALTA
Capacidade fiscal			

Elaboração própria

## Resultados e discussões

Com base nas variáveis IDHM, PIB pc, GINI, RECLIQ e BAN\_AGUA e a partir do método *TwoStep cluster* foram definidos três *clusters* seguindo o critério do melhor ajuste de coesão e separação (silhueta de 0,5) como mostra a figura 5. O primeiro agrupamento é formado por 25,2% dos municípios (198), o agrupamento 2 por 71,2% dos municípios (564) e o agrupamento 3 por 3,2% (25) municípios. A composição de cada *cluster* pode ser vista no anexo A.

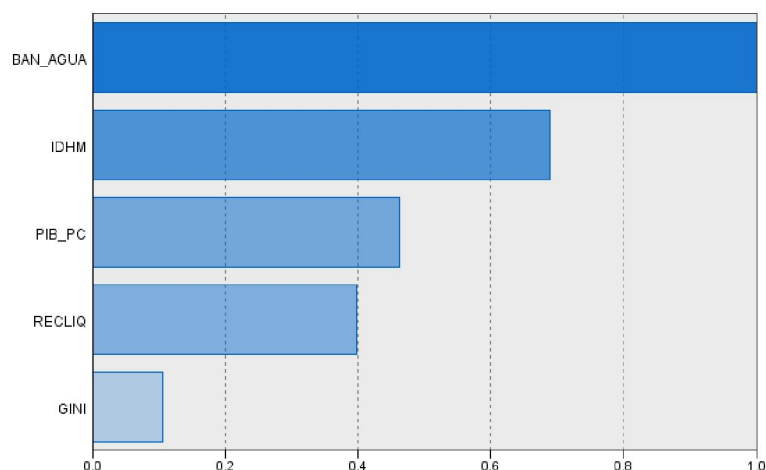
Figura 5- Resumo do modelo de *cluster*



Fonte: Resultados da pesquisa. Elaboração a partir do software SPSS

As variáveis BAN\_AGUA, IDHM, PIB per capita, RECILIQ e GINI apresentaram nessa ordem as maiores medidas de importância, respectivamente, 1,00; 0,69; 0,46; 0,40 e 0,11 como mostra a figura 6.

Figura 6 – Importância dos preditores



Fonte: Resultados da pesquisa. Elaboração a partir do software SPSS

Os resultados para os *clusters* formados podem ser vistos na tabela 8.

Tabela 8 - Resultados dos clusters, pequenos municípios – Minas Gerais - 2010

Características do município	Variáveis	Cluster			
		1	2	3	
		Desenvolvimento humano local baixo	Desenvolvimento humano local intermediário	Desenvolvimento humano local alto	
Condição social	IDHM	Média	0,61	0,68	0,70
		Desvio padrão	0,03	0,03	0,03
	RENDA_PC	Média	306,80	518,44	615,10
		Desvio padrão	58,49	126,88	150,19
	FUND_COMP	Média	29,90	38,37	43,98
		Desvio padrão	5,10	6,65	7,81
	ESP_VIDA	Média	72,60	74,81	75,61
		Desvio padrão	1,32	1,50	1,44
	GINI	Média	0,50	0,46	0,45
		Desvio padrão	0,04	0,05	0,07
BAN_AGUA	Média	75,73	96,78	97,53	
	Desvio padrão	11,75	3,82	3,19	
Condição econômica	PIBpc	Média	6036,83	11510,21	57092,70
		Desvio padrão	2292,00	6546,58	53236,53
	VA_INDP	Média	11,78	16,62	47,43
		Desvio padrão	5,34	13,13	32,33
	VA_SERVP	Média	65,04	56,13	36,32
		Desvio padrão	9,76	12,81	22,57
	VA_AGR	Média	23,18	27,25	16,25
		Desvio padrão	10,47	14,97	18,67
	RAZDEP	Média	57,09	47,26	44,24
		Desvio padrão	5,71	4,05	3,87
TX_DESO	Média	7,87	5,89	5,75	
	Desvio padrão	3,26	3,04	2,43	
Capacidade Fiscal	RECLIQ	Média	1311,67	1513,55	3854,34
		Desvio padrão	338,62	547,14	1923,40

Fonte: Resultados da pesquisa. Elaboração própria

O *cluster* 1 - Desenvolvimento humano local baixo - é formado pelos municípios de piores condições nas três dimensões avaliadas. Na condição social, o IDHM médio apresenta valor de 0,61. Desmembrando as informações contidas no IDHM, percebe-se uma grande diferença em termos da renda per capita. Em média, um indivíduo desse *cluster* ganha metade da renda per capita média (R\$306,80) de um indivíduo do agrupamento 3 (R\$615,10). A situação educacional, avaliada a partir do percentual de pessoas com 18 anos ou mais com ensino fundamental completo também é bem discrepante em relação aos demais agrupamentos, menos de 30% das pessoas com mais de 18 anos tem ensino fundamental completo. A esperança de vida de vida ao nascer para uma pessoa desse *cluster* (72,60) é em média três anos a menos de um indivíduo pertencente ao *cluster* 3. A concentração de renda, medida pelo GINI médio, também é a maior dos três grupos (0,50). O acesso a domicílio com banheiro e a água encanada é, em média, usufruído por apenas 75% das pessoas nos municípios. No aspecto econômico, o PIB é em média R\$ 6.036,83, pouco mais da metade do valor do PIB médio do agrupamento 2. Na composição das atividades econômicas há, em média, baixa participação da indústria no valor adicionado, 11,78%. O valor adicionado dos serviços é de 65%. Nessa medida estão incluídos os serviços públicos, que em municípios com baixo dinamismo econômico são grandes responsáveis pela geração de empregos. A participação da agropecuária no valor adicionado é de 23,18%. A razão de dependência é de 57%, o que revela uma situação crítica em termos econômicos, pois há um grande número de dependentes. A taxa de desocupação apresenta a maior média do grupo, 7,87%. A capacidade fiscal do município, medida em termos da receita líquida per capita (R\$1.311,67), é a menor entre os três agrupamentos.

O *cluster* 2 - Desenvolvimento humano local intermediário - é formado pelos municípios de condições intermediárias nas três dimensões avaliadas. Na condição social, o IDHM apresenta valor de 0,68, valor médio bem acima do *cluster* 1(0,61) e bem próximo do *cluster* 3(0,70). Avaliando seus componentes, apreende-se que há uma diferença em termos da renda per capita. Em média, um indivíduo desse agrupamento ganha 84% da renda per capita média de um indivíduo do agrupamento 3. A avaliação do percentual de pessoas com 18 anos ou mais com ensino fundamental mostra que 38% das pessoas com mais de 18 anos tem ensino fundamental completo, um valor percentual seis pontos abaixo do agrupamento 3. A esperança de vida de vida ao nascer para uma pessoa desse *cluster* é, em média, de 74,8 anos. A concentração de renda, medida pelo valor médio do GINI, 0,46 é bem próxima do valor médio do GINI do grupo 3, 0,45. O acesso a domicílios com banheiro e a água encanada é, em média, usufruído por quase 97% das pessoas nos municípios que compõem esse

agrupamento. No aspecto econômico, o PIB é em média de R\$11.510,21, valor bem abaixo do valor do PIB médio do agrupamento 3, R\$57.092,70. Na composição das atividades econômicas há, em média, baixa participação da indústria no valor adicionado, 16,62%, elevada participação dos serviços 56,13% e uma participação da agropecuária superior aos demais grupos, 27,25%. A razão de dependência é de 47%, o que revela uma situação em que há um maior número de pessoas economicamente ativas em comparação ao número de pessoas dependentes. Por fim, a taxa de desocupação, 5,89%, está bem próxima da taxa apresentada pelo agrupamento 3. A capacidade fiscal do município, medida em termos da receita líquida per capita, R\$1.513,55, é 15% superior ao valor do agrupamento 1, mas muito inferior ao valor apresentado pelo agrupamento 3 (R\$3834,54), pouco mais de um terço.

O *cluster* 3 - Desenvolvimento humano local alto - é formado pelos municípios de elevadas condições nas três dimensões avaliadas. Na condição social, o IDHM apresenta valor de 0,70, valor médio ligeiramente superior ao *cluster* 2 (0,68) e bem alto em relação ao *cluster* 1 (0,61). Avaliando seus componentes, verifica-se que há uma diferença em termos da renda per capita. Um indivíduo desse agrupamento ganha R\$615,10, o dobro, em termos da renda per capita média de um indivíduo do agrupamento 1, R\$306,80. A avaliação da educação dos adultos, mostra que 44% das pessoas com 18 anos ou mais têm ensino fundamental completo. Esse resultado é o melhor dentre os três grupos analisados. A esperança de vida ao nascer para uma pessoa desse *cluster* é de 75,6 anos. A concentração de renda, medida pelo GINI, é de 0,45. O percentual de domicílio com banheiro e a água encanada é, em média, de 98%. No aspecto econômico, o PIB per capita é em média de R\$57.092,70, valor quase cinco vezes maior que o PIB per capita médio do agrupamento 2 e quase dez vezes maior que o PIB médio do agrupamento 1. Na composição das atividades econômicas há, em média, grande participação da indústria no valor adicionado, 47,43%. A participação dos serviços no valor adicionado é de 36,32% e na agropecuária de 16,25%. A razão de dependência é, em média, de 44% e a taxa de desocupação de 5,75%, ambos os menores percentuais em comparação aos *clusters* 1 e 2. A capacidade fiscal do município, medida em termos da receita líquida per capita, R\$3.854,345 é a maior entre os demais agrupamentos, quase 3 vezes maior.

Um aspecto interessante desses clusters é a localização dos municípios que os compõe, que ultrapassa a divisão em mesorregiões. Percebe que há regiões distantes geograficamente e próximas que se assemelham em termos dos atributos definidos, como mostra a tabela 9.

Tabela 9 Número de pequenos municípios por mesorregião segundo os *clusters*- Minas Gerais - 2010

Mesorregiões	<i>Clusters</i>					
	Desenvolvimento humano local baixo		Desenvolvimento humano local intermediário		Desenvolvimento humano local alto	
	Total	%	Total	%	Total	%
Campo das Vertentes	0	0,00	32	5,67	1	4,00
Central Mineira	1	0,51	26	4,61	2	8,00
Jequitinhonha	42	21,21	9	1,60	0	0,00
Metropolitana de Belo Horizonte	15	7,58	63	11,17	8	32,00
Noroeste de Minas	2	1,01	15	2,66	0	0,00
Norte de Minas	70	35,35	14	2,48	0	0,00
Oeste de Minas	0	0,00	38	6,74	1	4,00
Sul/Sudoeste de Minas	0	0,00	132	23,40	5	20,00
Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	0	0,00	51	9,04	7	28,00
Vale do Mucuri	18	9,09	4	0,71	0	0,00
Vale do Rio Doce	33	16,67	64	11,35	0	0,00
Zona da Mata	17	8,59	116	20,57	1	4,00
<b>Total</b>		<b>198</b>		<b>564</b>		<b>25</b>

Fonte: Resultados da pesquisa  
Elaboração própria

O cluster de Desenvolvimento humano local baixo é composto em sua maioria por: 35 % dos municípios do Norte de Minas, 21% do Jequitinhonha, e 17% do Vale do Rio Doce. No cluster de desenvolvimento humano local intermediário, o maior em número de municípios, há representantes de todas as mesorregiões, 23% são municípios pertencentes ao Sul/Sudoeste de Minas, 21% na Zona da Mata e 11% da mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte e 11% do Vale do Rio Doce. O *cluster* de desenvolvimento humano local alto possui apenas 25 municípios, sendo 32% da mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte, 28% Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba e 20% Sul/Sudoeste.

#### 4.2 Análise de regressão

A análise de regressão consiste em definir uma função matemática que busca descrever o comportamento de determinada variável, denominada dependente, com base nos valores de uma ou mais variáveis, denominadas independentes (CORRA:PAULO, DIAS FILHO, 2012). Entre os modelos regressão possíveis será utilizado neste trabalho, o modelo linear. Segundo Fávero *et al* (2009), a regressão linear tem como propósito analisar a relação entre duas ou mais variáveis explicativas que se apresentam na forma linear, e uma variável dependente. O estudo da dependência de uma variável em relação a mais de uma variável explicativa (preditora) é conhecido como análise de regressão múltipla (GUJARATI, 2000).

Sobre a relação entre as variáveis explicativas e a variável dependente, Gujarati (2000) lembra que não há uma determinação, há, sim, uma relação de dependência estatística. Essa relação confere importância para as variáveis explicativas, mas não confere a elas capacidade de determinação dos resultados. Essa limitação decorre da existência de erros envolvidos na previsão dos resultados e de inúmeros outros fatores (variáveis explicativas) que no conjunto afetam a variável dependente, mas que às vezes são difíceis de serem identificados individualmente. Assim, em relação a variável dependente haverá alguma variabilidade aleatória que não poderá ser plenamente explicada, por mais variáveis explicativas que sejam consideradas. O que o modelo permite é a estimação do valor médio de uma variável (dependente) com base nos valores fixados de outras variáveis (explicativas ou preditoras).

Tem-se assim, uma especificação matemática para a relação de dependência de uma variável ( $Y$ ) em relação às variáveis explicativas ( $X$ ) definida como função de regressão populacional (FRP):

$$\text{Equação 1: } Y_i = \beta_1 + \beta_2 X_i + u_i$$

Nessa equação  $\beta_1$  e  $\beta_2$  são os parâmetros da regressão e  $u_i$  é o erro da regressão. A equação mostra que  $Y_i$  depende tanto de  $X_i$  quanto de  $u_i$ , por isso o modo de especificação desses termos é importante para a realização de qualquer inferência estatística sobre a variável dependente e sobre os parâmetros. Além disso, os verdadeiros valores de  $\beta_1$  e  $\beta_2$  são na maioria das vezes desconhecidos, pois o que se tem nas avaliações práticas são amostras de valor  $Y$  correspondentes a alguns valores  $X$ s fixos. Nesse caso, a análise de regressão busca fazer inferências sobre os verdadeiros parâmetros populacionais (GUJARATI, 2000). Dessa maneira, a validade das estimativas auferidas pela regressão está baseada em alguns pressupostos básicos.

Gujarati (2000) organiza esses pressupostos em 10 hipóteses, a saber:

- 1) O modelo de regressão é linear nos parâmetros, o que não impede que seja não linear nas variáveis.
- 2) Os valores assumidos pelo preditor  $X$  são considerados fixados em amostras repetidas e supõe-se que ele seja não estocástico (não aleatório). Essa hipótese implica que a análise de regressão é uma análise de regressão condicional aos dados valores dos preditores  $X$ .

3) O valor médio esperado do erro é zero. Isso ocorre porque os valores positivos de  $u_i$  anulam os valores negativos de  $u_i$ . Essa condição é importante porque garante que os fatores não incluídos explicitamente no modelo, e por isso, incluídos em  $u_i$  não afetem o valor médio de  $Y$ .

4) Dado o valor de  $X$ , a variância do erro é a mesma para todas as observações, ou seja, há homoscedasticidade em  $u_i$ . Dessa forma, todos os valores de  $Y$  correspondentes aos vários valores de  $X$  são confiáveis e igualmente importantes, pois a proximidade ou a distância com que os valores de  $Y$  se distribuem em torno de suas médias possuem a mesma dispersão.

5) Não há autocorrelação entre os erros das diferentes variáveis  $X$ . Por essa hipótese, pode-se crer que na relação entre  $Y$  e  $X$  não haverá outras influências que possam atuar sobre  $Y$  como resultado das possíveis intercorrelações entre os erros.

6) A covariância entre  $u_i$  e  $X$  é zero. Isso implica que  $u_i$  e  $X$  exercem influência separada em  $Y$ .

7) O número de observações  $n$  deve ser maior que o número de parâmetros a serem estimados.

8) Os valores de  $X$  em uma dada amostra não podem ser todos iguais. A análise de regressão só é viável se houver variação tanto em  $X$  quanto em  $Y$ .

9) O modelo de regressão está corretamente especificado, de tal forma que não existe nenhum viés de especificação no modelo usado na análise empírica. Esse pressuposto é importante para tornar válida a interpretação da regressão estimada.

10) Não existem relações lineares perfeitas entre as variáveis explicativas, ou seja, não existe Multicolinearidade perfeita. A infração dessa hipótese ocorre quando duas ou mais variáveis independentes do modelo contêm informações similares e explicam o mesmo fato. Assim na presença de duas variáveis independentes altamente correlacionadas há dificuldades de separação dos efeitos de cada uma delas individualmente, o que prejudica a capacidade preditiva do modelo e a compreensão do efeito real da variável explicativa sobre a variável independente.

Para analisar a dinâmica da variação do desenvolvimento humano dos pequenos municípios, em Minas Gerais entre 2000 e 2010, medido pelo IDHM, este trabalho

adotou o modelo de regressão multivariada populacional, com base no Método dos Mínimos Quadrados Ordinários(MQO) expresso na equação 2<sup>21</sup>:

$$\text{Equação 2: } \ln\left(\frac{IDHM_{i2010}}{IDHM_{i2000}}\right) = \beta_0 + \beta_1 \cdot \ln(IDHM_{i00}) + \beta_2 \cdot \ln(PIBpc_{i00}) + \beta_3 \cdot GINI_{i00} + \beta_4 \cdot RECLIQ_{i00} + \beta_5 \cdot \ln(POP_{i00}) + \beta_6 \cdot (TXURB_{i00}) + u_i$$

Sendo que:

$IDHM_{i, 2000}$  e  $IDHM_{i, 2010}$  são os índices de desenvolvimento humano do município  $i$ , observados, respectivamente, para nos anos 2000 e 2010, com base nas informações do Atlas do Desenvolvimento Humano 2013.

$PIBpc_{i00}$  é o Produto Interno Bruto – PIB per capita do município  $i$  no ano de 2000 (valores correntes), a partir das informações do Índice Mineiro de Responsabilidade Social - IMRS, 2013.

$GINI_{i00}$  é a variável Índice de Gini para o município  $i$  no ano 2000, a partir de informações do Atlas do Desenvolvimento Humano 2013.

$RECLIQ_{i00}$  é a Receita Líquida per capita do município  $i$  no ano de 2000 (valores correntes), a partir das informações do Índice Mineiro de Responsabilidade social-IMRS, 2013

$POP2000_{i00}$  é a variável população total para o município  $i$  no ano 2000, a partir de informações do Atlas do Desenvolvimento Humano 2013.

$TXURB_{i00}$  é a taxa de urbanização, percentual da população total em domicílio urbano em relação a população total para o município  $i$  no ano 2000 com base nos dados do Atlas do Desenvolvimento Humano 2013.

$\beta_0 \dots \beta_6$  são os parâmetros estimados pelo modelo de regressão

$u_i$  indica o erro da regressão, com base nas pressuposições usuais.

---

<sup>21</sup> Este modelo de regressão foi originalmente utilizado por Barro e Sala- I - Martim (1992 *apud* FERREIRA JÚNIOR; DINIZ, 2014) para análise de convergência de renda per capita entre localidades distintas, ao longo do tempo. Também foi utilizado por Ferreira Júnior e Diniz (2014) para análise de convergência na oferta da atenção primária em saúde. Sobre as variáveis, argumenta-se que outras alternativas de variáveis preditoras no modelo foram previamente testadas, mas não foram incluídas no modelo final por apresentarem alta correlação com uma ou mais variáveis dos regressores finais, tais como PIB, como é o caso da razão de dependência e taxa de desocupação. Também se ponderou a inclusão de uma variável *Dummy* para população de 20.001 a 50.000 habitantes, que não foi significativa para o modelo. Assim, considerou-se o princípio da parcimônia, utilizando-se o menor número de variáveis explicativas possíveis, priorizando as variáveis mais importantes para o modelo.

O lado esquerdo da equação corresponde à taxa de crescimento do índice de desenvolvimento humano municipal entre os anos 2000 e 2010. Uma possível relação negativa entre essa taxa e o índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) no ano 2000, período inicial observado, ou seja,  $\beta_1 < 0$ , aponta a existência de uma tendência de convergência entre os índices municipais de desenvolvimento humano, ao longo do período. Dessa forma, há indícios de que as disparidades intermunicipais em termos de desenvolvimento humano estão diminuindo ao longo do tempo, de modo que os valores de IDHM tendem a se aproximar no longo prazo.

Para o parâmetro  $\beta_2$ , há expectativas de que seu sinal seja positivo com base na discussão teórica, refletindo uma relação direta entre as taxas de crescimento do IDHM e o valor do PIB per capita no ano 2000. O PIB per capita é uma variável *proxy* da condição econômica, fator essencial para a promoção do desenvolvimento humano segundo a ADH. A variável PIB per capita também foi utilizada como medida de desempenho econômico por Costa e Silveira (2011) e Costa *et al* (2012). Caso essa relação seja verdadeira, é possível afirmar que o IDHM tem crescido mais intensamente nos municípios que apresentam historicamente os maiores valores de PIB per capita (vice-versa). Isso implicaria no reconhecimento de que os municípios mais pobres economicamente teriam maiores dificuldades em melhorar seu desempenho em termos do desenvolvimento humano. Essa dificuldade poderia implicar que uma região mais pobre teria um ritmo mais lento em comparação a uma região rica no aumento do IDHM.

Sobre o parâmetro  $\beta_3$ , espera-se que seu sinal seja negativo, refletindo uma relação inversa entre as taxas de crescimento do IDHM e o valor do Índice de Gini (*proxy* para o nível de desigualdade de renda). A equidade aparece como um fator importante para o desenvolvimento humano. Quanto mais bem distribuída a renda, maiores as chances do crescimento se traduzir em bem-estar (PNUD, 1996). Caso essa relação se revele, é possível afirmar que o IDHM tem crescido com maior intensidade nos municípios que apresentam historicamente os menores valores de GINI (vice-versa). Isso implicaria no reconhecimento de que os municípios mais desiguais em termos da renda (maior GINI) teriam maiores dificuldades em melhorar seu desempenho em termos do desenvolvimento humano.

A respeito do parâmetro  $\beta_4$ , há perspectivas de que seu sinal seja positivo, refletindo uma relação direta entre as taxas de crescimento do IDHM e o valor da receita líquida per capita (Valor da receita orçamentária, deduzidas operações de crédito, da administração municipal, dividido pela população total) no ano 2000. A receita líquida per capita é uma medida potencial da capacidade do município de executar serviços essenciais à

população. Verificando-se essa relação, é possível afirmar que o IDHM tem crescido mais intensamente nos municípios que apresentam historicamente os maiores valores de receita líquida per capita (vice-versa). Isso implicaria no reconhecimento de que os municípios com recursos fiscais mais escassos teriam maiores dificuldades em melhorar seu desempenho em termos do desenvolvimento humano.

As variáveis *POP* e *TXURB* objetivam controlar os efeitos das variáveis IDHM, *PIBpc*, *GINI*, *RECLIQ* sobre a variável de resposta, evitando-se a ocorrência de regressão espúria. As variáveis  $\frac{IDHM_{2010}}{IDHM_{2000}}$ , *IDHM*, *PIBpc*, *RECLIQ* e *POP* foram consideradas em seus logaritmos naturais (*ln*), de maneira permitir melhor ajustamento da regressão e facilitar a interpretação de seus parâmetros.

Os parâmetros da regressão foram estimados utilizando o método de mínimos quadrados ordinários (MQO). Em razão da presença de heteroscedasticidade, comum em dados de seção cruzada e de grande variabilidade dos dados como mostrado na análise descritiva para as variáveis analisadas, a significância dos parâmetros foi testada pelo método de correção de White.

## Resultados e discussões

A tabela 10 mostra os resultados do modelo de regressão utilizado para analisar a dinâmica das taxas de crescimento do índice de desenvolvimento humano entre os pequenos municípios em Minas Gerais. O ajustamento do modelo ocorreu em duas rodadas. Na primeira rodada, os resultados (teste “t”) concluíram pela inexistência de relação estatisticamente significativa<sup>22</sup> entre as taxas de crescimento do IDHM e a variável *TXURB*. A segunda etapa foi conduzida com a exclusão dessa variável no modelo.

De forma geral, como mostra a tabela, os resultados confirmam a validade estatística do modelo de regressão proposto. O teste “F” foi significativo a 1%, o que indica a significância dos valores dos coeficientes de ajustamento da regressão,  $R^2$  e  $R^2$  ajustado. O coeficiente de ajustamento  $R^2$  indica que pelo menos 84,5% das variações na taxa de crescimento do índice de desenvolvimento humano estão relacionadas às variáveis independentes do modelo. Os testes “t” foram significativos a 1% para todos os parâmetros, revelando que as taxas de crescimento do IDHM estão estatisticamente relacionadas com o

---

<sup>22</sup> O parâmetro  $\beta_6$  do modelo indicado pela equação 2 não foi significativo a pelo menos 5%, concluindo-se pela aceitação da hipótese nula de que seus valores são estatisticamente iguais a zero.

IDHM no ano 2000, com o PIB per capita, com a receita líquida per capita e com as condições demográficas previamente existentes nos municípios.

Tabela 10 - Resultados das estimativas

Variável	Coefficiente	Erro padrão*	Estatística “t”	Probabilidade.
Intercepto	$\beta_0 = -0.38929$	0.041949	-9.280.142	0.0000
$Ln(IDHM_{i00})$	$\beta_1 = -0.56671$	0.013025	-4.350.935	0.0000
$Ln(PIBpc_{i00})$	$\beta_2 = 0.00944$	0.003229	2.923.332	0.0036
<i>Gini</i>	$\beta_3 = -0.09829$	0.016949	-5.799.314	0.0000
$Ln(RECLIQ_{i00})$	$\beta_4 = 0.01606$	0.004673	3.436.303	0.0006
$Ln(POP_{i00})$	$\beta_5 = 0.01372$	0.002247	6.108.285	0.0000
N=787		R <sup>2</sup>		0.844985
		R <sup>2</sup> ajustado		0.843993
		Estatística “F”		8.514.468
		Probabilidade(Estatística “F”)		0.000000

Nota: Erros-padrão robustos, ajustados pelo método de correção de *White* para heteroscedasticidade.

Fonte: Resultados da pesquisa

O parâmetro obtido para a variável de controle do modelo de regressão, a variável demográfica mostra que as taxas de crescimento do índice de desenvolvimento humano são maiores nos municípios que inicialmente apresentavam maior população ( $\beta_5 > 0$ ). Dessa forma, os municípios maiores teriam uma vantagem relativa aos demais municípios analisados. Essa constatação confirma as diferenças em termos das variáveis sociais entre os municípios de faixas populacionais diferentes, apresentadas na análise descritiva.

O parâmetro  $\beta_1$  apresentou sinal negativo, o que mostra que os municípios com menor índice de desenvolvimento humano são os que têm apresentado as maiores taxas de crescimento nesse indicador (e vice e versa), o que corrobora com a percepção auferida a partir da análise descritiva realizada no capítulo 3. Desse modo, se esse movimento percebido para o período de 2000 a 2010 continuar, há uma tendência de redução das desigualdades em termos do IDHM entre os pequenos municípios em Minas Gerais.

Já o parâmetro  $\beta_2$  também se mostrou com sinal positivo, o que indica que as taxas de crescimento do índice de desenvolvimento humano são maiores naqueles municípios que apresentavam maiores PIB per capita, em 2000, ou seja, melhor condição econômica. Essa constatação reforça o argumento da importância da condição econômica do município para promoção do desenvolvimento econômico como apontado nas discussões feitas pelo

PNUD(1996). Por outro lado, o sinal positivo do parâmetro  $\beta_2$  evidencia que as maiores taxas de crescimento no índice de desenvolvimento humano ocorreram nos municípios historicamente mais avançados economicamente (e vice-versa), o que reforça as desigualdades. Assim, controlando pelas demais variáveis preditoras, a variação de 1% no PIB per capita pode elevar a variação do IDHM em 0,09%.

O parâmetro  $\beta_3$ , que apresentou sinal negativo, mostra que as taxas de crescimento do índice de desenvolvimento humano são maiores naqueles municípios que apresentavam menores valores no índice de Gini, em 2000, ou seja, apresentavam menor concentração de renda. Essa constatação confirma a proposição teórica de que a menor desigualdade de renda, favorece a incorporação de um maior número de pessoas aos benefícios advindos da melhoria econômica, que se revelam nos melhores indicadores de renda, saúde e educação (componentes do IDHM). Dessa forma, em uma perspectiva preditiva, controlando pelas demais variáveis preditoras, a redução de um ponto no GINI eleva a variação do IDHM em 0,09%.

O parâmetro  $\beta_4$  mostrou-se com sinal positivo, o que indica que as taxas de crescimento do índice de desenvolvimento humano são maiores naqueles municípios que apresentavam maiores valores de receita líquida per capita, em 2000. Espera-se, assim, que municípios com maior receita líquida per capita (receitas próprias e transferências intergovernamentais) tenham melhores resultados em termos de desenvolvimento humano. Nessa perspectiva, controlando pelas demais variáveis preditoras, o aumento de 1% na receita líquida do município elevaria em 0,16% a variação do IDHM.

Afere-se, portanto, que para os municípios analisados o PIB per capita, o Índice de Gini, a Receita líquida per capita e o tamanho populacional se apresentaram como variáveis explicativas significativas para o comportamento da variação do IDHM.

#### **4.4 Considerações do capítulo**

A classificação dos pequenos municípios mineiros em grupos, a partir de similaridades em suas características, com base nas informações do ano de 2010, indicou a existência de três agrupamentos. Esses agrupamentos foram nomeados de acordo com suas características em termos de “Desenvolvimento humano local”. Foram definidos três estágios, baixo, intermediário e alto. Têm-se que 25% dos municípios são classificados como estando na condição de desenvolvimento humano local baixo, 72% como de desenvolvimento humano local intermediário e 3% como de desenvolvimento humano local alto.

No primeiro agrupamento há um quadro de baixo desenvolvimento humano (IDHM), principalmente pelos baixos valores na renda e educação da população adulta e economia pouco dinâmica, identificada pelo baixo PIB e baixa população ativa (razão de dependência alta) e uma concentração de renda superior aos demais agrupamentos. Os resultados do baixo dinamismo econômico impactam na menor capacidade fiscal do município. Essa situação é preocupante, pois conforme as discussões proposta por Myrdal (1960) as desigualdades inclinam-se a se acentuar, pois os municípios tendem a perpetuar a situação de pobreza na ausência de fatores propulsores do crescimento.

Entre os fatores que podem agravar a situação econômica do município é a emigração, que apresenta fortes indícios a partir da análise descritiva realizada. A emigração se apresenta como um grande problema para muitos pequenos municípios porque a saída de pessoas significa também a perda de “cérebros” e de mão de obra (BACELAR, 2012), isso porque há maior migração entre os jovens em idade produtiva.

No segundo agrupamento, há uma condição intermediária, onde se concentram a maioria dos pequenos municípios distribuídos em todas as regiões do estado, mesmo aquelas como Norte de Minas, Vale do Mucuri e Jequitinhonha, tradicionalmente caracterizados pelo baixo desenvolvimento. Nessas regiões estão respectivamente 9, 4 e 14 municípios com desenvolvimento humano local intermediário, com um IDHM médio alto, PIB médio (em relação ao grupo) e baixa razão de dependência. A população ativa superior à população inativa é característica do Bônus Demográfico. Nessa fase da trajetória de uma população, há uma parcela menor de dependentes (jovens e idosos, que não estão aptos ao trabalho) e uma proporção maior de pessoas em idade de trabalhar. Esse momento pode ser bem aproveitado em um contexto de expansão econômica, onde há maior geração de empregos.

O terceiro agrupamento, desenvolvimento humano local alto, é marcado por elevados indicadores econômicos e sociais. Essa situação é importante, pois reforça a possibilidade de um ciclo virtuoso. De acordo com Myrdal (1960) um processo de expansão econômica amplia as possibilidades de emprego e renda e conseqüentemente as possibilidades de consumo. Além disso, gera efeitos de atratividade de mão de obra e capital de outros lugares e economias externas favoráveis à sua perpetuação, como o aumento da arrecadação fiscal, que influencia a oferta dos serviços públicos, A melhoria de serviços de saúde e educação, por exemplo, perpetuariam os efeitos iniciais, porque pessoas mais educadas e saudáveis tem melhor desempenho profissional.

Estão nesse grupo municípios com populações de diferentes tamanhos, considerando-se as faixas populacionais descritas anteriormente. Acredita-se, que nesses casos, prevaleçam questões como as enunciadas por Ferreira (1996) quanto às especificidades da qualidade de vida e do desenvolvimento econômico dos pequenos municípios. A redução das distâncias através dos meios de comunicação e transporte permite a integração dos pequenos municípios a outros contextos externos sem que esses sofram com as externalidades negativas inerentes aos grandes centros. Em geral, moradores de pequenas cidades se beneficiam de menor custo de vida em relação ao das maiores cidades. Além disso, os trabalhadores dos pequenos centros contam, pela perspectiva das relações sociais do trabalho, com os vínculos familiares, de amizade e da pequena produção de subsistência, o que não aparece no contexto dos trabalhadores das grandes cidades.

Avaliando as receitas líquidas per capita, verifica-se que o agrupamento de municípios com desenvolvimento humano baixo apresentou o menor valor em termos de receita líquida per capita, o que corrobora a perspectiva teórica de que a arrecadação de impostos do município está diretamente relacionada com o dinamismo econômico. No entanto, percebe-se que esse valor foi apenas 13% inferior ao valor apresentado pelo segundo agrupamento. Acredita-se que esta diferença é relativamente pequena, diante da diferença em termos do PIB per capita e deve-se às transferências intergovernamentais. De acordo com Borges e Villela (2010), uma das funções do FPM é compensar os municípios que possuem uma frágil base econômica para explorar os tributos municipais e, ao mesmo tempo, geram pouco valor adicionado para repartição do ICMS.

Buscando compreender os efeitos de ações locais na promoção do desenvolvimento humano foi realizada a análise de regressão. Verificou a importância do PIB per capita, do Índice de Gini, da Receita líquida per capita na determinação da taxa de crescimento do IDHM para os pequenos municípios entre 2000 e 2010. Os resultados confirmaram as hipóteses teóricas e as observações descritivas realizadas no capítulo 3 e apontam que a variação no desenvolvimento humano é maior entre os municípios de maior PIB per capita, menor valor no Índice de Gini, maior Receita líquida per capita e maior tamanho populacional (vice e versa).

Reforça-se, assim, a importância do crescimento econômico para a promoção do desenvolvimento humano e da equidade como fator essencial, dado que quanto mais bem distribuídas a renda e as oportunidades, maiores as chances do crescimento se traduzir em bem-estar (PNUD, 1996). Além disso, ressalta-se a relevância das Receitas líquidas per capita, como medida da capacidade do município de executar serviços públicos. Os serviços

básicos de saúde e educação são fundamentais para a formação e aproveitamento das capacidades humanas (SEN, 2010).

A variável populacional traz à tona os desafios enfrentados pelos pequenos municípios como mostrado na discussão teórica, que associa aos pequenos municípios questões como perda de escala na provisão de serviços públicos (BOUERI *et al*, 2010) , limitações quanto ao leque de atividades e de profissões que o município pode abrigar; (SANTOS;SILVEIRA, 2003) e condições estruturais de competitividade do município (PORTER, 1989). Pondera-se que não foi objeto de estudo desse trabalho a investigação se essas ou outras variáveis estariam por traz da relação entre o tamanho do município e a taxa de crescimento do desenvolvimento humano.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta dissertação foi explorar de forma comparativa a realidade socioeconômica dos pequenos municípios em Minas Gerais na perspectiva da abordagem do desenvolvimento humano local, tomando como base as informações dos anos 2000 e 2010.

O ponto de partida foi a compreensão do tema desenvolvimento, sua contextualização histórica e seu aprendizado ao longo do tempo. Aferiu-se que questões como a ampliação da educação, a formação de pessoas dispostas a empreender, fortalecimento de bancos e instituições, crescimento dos investimentos em transportes, avanços da comunicação, melhorias das matérias primas e expansão do comércio são condições necessárias. Soma-se ainda a importância de se buscar um desenvolvimento econômico que contribua para o desenvolvimento humano. Ao evocar as questões específicas dos municípios fica evidente a importância de aspectos relativos ao desenvolvimento humano local.

A caracterização inicial dos municípios nos anos 2000 e 2010 revelam mudanças importantes no sentido de melhoria no desenvolvimento humano, mas também aponta desafios a serem enfrentados, principalmente para os municípios com até 10.000 habitantes. Para esse grupo há indícios de um esvaziamento populacional, o que precisa ser mais bem avaliado. Essa situação gera de um lado a piora da situação econômica dos municípios que perdem população, pois normalmente a saída é de pessoas em idade produtiva e de outro pode contribuir para uma situação mais complexa nos grandes centros urbanos, que tradicionalmente são municípios atrativos para quem busca novas oportunidades de emprego e renda.

A análise de *cluster* permitiu a classificação dos municípios a partir da sua condição de desenvolvimento humano local. As três categorias de análise mostram realidades distintas quanto à condição social, econômica e capacidade fiscal dos municípios, o que revela um quadro de iniquidades socioeconômicas no estado. A localização desses *clusters* extrapola a divisão em mesorregiões e revela pontos isolados de melhor condição socioeconômica em regiões tradicionalmente deprimidas como o Vale do Jequitinhonha, Norte de Minas e Mucuri e municípios de baixo desenvolvimento humano em áreas com histórico de melhor desenvolvimento socioeconômico como a região Central Mineira e Metropolitana de Belo Horizonte. Essa constatação coloca em evidência um contexto de mudanças na dinâmica econômica do estado nas últimas décadas e a necessidade de se avaliar os fatores de avanço e retrocessos dos municípios envolvidos.

A análise de regressão, em uma perspectiva confirmatória da discussão teórica, mostrou que a taxa de crescimento do desenvolvimento humano, medido pela variação do IDHM, foi maior nos municípios com maior PIB per capita, menor valor no Índice de Gini, maior Receita líquida per capita e maior tamanho populacional. Esse resultado reforça a importância já apontada pela literatura da condição econômica do município, em termos de PIB per capita, que se reflete na receita líquida per capita, uma vez que a arrecadação municipal é diretamente relacionada com a atividade econômica do município. Assim, sendo municípios economicamente deprimidos mostram-se com maiores dificuldades em alcançar melhores condições de vida para sua população.

A questão do tamanho do município também é um ponto importante. A análise descritiva já havia mostrado o considerável número de municípios que apresentavam, para o ano de 2010, resultados inferiores aos valores médios do estado, em termos das variáveis consideradas. Esse resultado expõe a fragilidade econômica e social dos pequenos municípios e traz um ponto de reflexão sobre a atual distribuição fiscal que concentra a maior parte dos recursos na esfera federal.

A partir do exposto reforça-se a importância de se buscar um desenvolvimento equilibrado através do fortalecimento das ligações entre crescimento e desenvolvimento humano. Para tal são essenciais políticas que favoreçam a expansão das capacidades dos indivíduos via ações efetivas de melhoria dos serviços de saúde e educação, que promovam a redução das iniquidades e das oportunidades de emprego e renda. Verificam-se também a importância dos pequenos municípios, sua viabilidade econômica e seus desafios, o que confere relevância às políticas públicas que fortaleçam a ação municipal.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio G. A Redefinição do Papel do Estado no Âmbito Local. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, jul. /set. 1996, p. 40-47 Disponível em <[http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03\\_05.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_05.pdf)> Acesso em: 21 fev.2015.

ALBURQUERQUE, Francisco; ZAPATA, Tania. Importância da estratégia de desenvolvimento local/territorial no Brasil. In: DOWBOR, Ladislau. **Políticas para o Desenvolvimento Local**. São Paulo: Perseu Abramo, 2008.

BACELAR, Winston K.A. Análise da pequena cidade sob o ponto de vista político-administrativo. In: DIAS, Patricia C.; SANTOS, Jânio (Org.). **Cidades médias e pequenas: contradições, mudanças e permanências nos Espaços**. Salvador: SEI, 2012.

BLANCHARD, Oliver. **Macroeconomia: teoria e política econômica**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

BOISIER, Sergio. Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando? In: MADOERY, Oscar; VÁZQUEZ-BARQUERO, Antonio (Eds.), **Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local**. Rosário: Editorial Homo Sapiens, 2001. Disponível em: <http://abacoenred.com/IMG/pdf/boisier.pdf>. Acesso em 21 fev.2015.

BORGES, Alberto J. M; VILLELA, Tânia M. C.(Org.). **Finanças dos Municípios Mineiros**. Vitória: (2010). Aequus Consultoria, 2010.

BOUERI, Rogério *et al.* Multiplicai-vos e cresci? FPM, emancipação e crescimento econômico municipal. In: BOUERI, Rogério; Costa. Marco Aurélio (Ed.). **Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas**. Ipea, 2013. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20729](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20729) Acesso em: 25 abr. 2014.

BRESSER- PEREIRA Luiz C. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. Trabalho originalmente preparado para curso de desenvolvimento econômico na Fundação Getúlio Vargas. Versão de 2 de março de 2006. São Paulo, 2006a. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-conceitohistoricodesenvolvimento.pdf>> Acesso em: 20 fev. 2015.

BRESSER- Pereira Luiz Carlos. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. Trabalho originalmente preparado para curso de desenvolvimento econômico na Fundação Getúlio Vargas. Versão de 31 de maio de 2008. São Paulo, 2008. Disponível em: <http://>

[www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.18.ConceitoHist%C3%B3ricoDesenvolvimento.31.5.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.18.ConceitoHist%C3%B3ricoDesenvolvimento.31.5.pdf)> Acesso em: 20 fev. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006b. Disponível em: < <http://www.seade.gov.br>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

BRESSER-PEREIRA Luiz C.; GALA, Paulo. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento Revista de Economia Política, vol. 30, nº 4 (120), pp. 663-686, outubro-dezembro/2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v30n4/v30n4a07.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2015.

BUARQUE, Sergio. Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal. Brasília: INCRA,1999. Disponível em: <http://www.iica.org.br/docs/publicacoes/publicacoesiica/sergiobuarque.pdf>. Acesso em 21 fev.2015.

CARDOSO, Fernando H. que valores comandam hoje o processo de desenvolvimento? In: PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 1996**. Lisboa: Tricontinental, 1996.

CARNEIRO, Ricardo M. Velhos e novos desenvimentismos. **Caderno FPA Discute: Desenvolvimento**. São Paulo, v. 2 , p.7-24, jul. 2013. Disponível em: < <http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/fpa-discute-desenvolvimento-v2-1.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2015

CARVALHO, Alexandre X.Y.; DA MATA, Daniel; RESENDE, Guilherme M. Clusterização dos municípios brasileiros. In: CARVALHO, Alexandre X. Y. et al(Org.). **Dinâmica dos municípios**. Brasília: Ipea, 2007.

CERQUEIRA, César A.; GIVISIEZ, Gustavo H. N. Conceitos básicos em Demografia e dinâmica demográfica brasileira. In: RIOS-NETO, Eduardo Luiz; RIANI, Juliana de Lucena Ruas (org.). **Introdução à demografia da educação**. Campinas: Associação Brasileira de Estudos Populacionais - ABEP, 2004.

CHRISTOFFOLI, Pedro Ivan. A luta pela terra e o desenvolvimento local. In: DOWBOR, Ladislau. **Políticas para o Desenvolvimento Local**. São Paulo: Perseu Abramo, 2008.

CNM; PNUD. CapaCidades: projeto para o desenvolvimento humano local. **Revista Capacidades**, 2011. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/Revista%20CapaCidades.pdf>>. Acesso em: 03 mar.2015.

CORRAR, Luiz J; PAULO, Edilson; DIAS FILHO, José Maria(Coord.). Análise multivariada para os cursos de Administração, Ciências Contábeis e Economia. São Paulo: Atlas, 2012.

CORREA, ROBERTO L. Globalização e reestruturação da rede urbana – uma nota sobre as pequenas cidades. **Revista Território**, Rio de Janeiro: ano 4, n.6, jan./jun. 1999. Disponível em: [http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/06\\_5\\_correa.pdf](http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/06_5_correa.pdf). Acesso em: 5 mar. 2015.

COSTA, Caio César M *et al* . Disparidades Inter-Regionais e Características dos Municípios do Estado de Minas Gerais. **Desenvolvimento em Questão**, ano 10 , n. 20 , p. 52-88, maio/ago. 2012. Disponível em: < [www.spell.org.br/documentos/download/8202](http://www.spell.org.br/documentos/download/8202)>. Acesso em: 01abr.2015.

COSTA, Ivy S.; SILVEIRA, Suely F. R. Investigação dos Estágios de Desenvolvimento Socioeconômico dos Municípios do Estado do Paraná. In: XXXV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2011, Rio de Janeiro. *Anais do ...* Rio de Janeiro: ENANPAD, 2011. Acesso em: 01 abr.2015.

CRUZ, Maria do Carmo M. T. Cooperação intermunicipal: a experiência paulista como instrumento para o desenvolvimento local, In: DOWBOR, Ladislau. **Políticas para o Desenvolvimento Local**. São Paulo: Perseu Abramo, 2008.

DEDECCA, Claudio Salvadori. População, trabalho e desenvolvimento no Brasil, oportunidades e desafios. Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 185, dezembro 2010. Disponível em: [www.eco.unicamp.br](http://www.eco.unicamp.br). Acesso em: 15/02/2014.

DOWBOR, Ladislau. **Políticas para o Desenvolvimento Local**. São Paulo: Perseu Abramo, 2008.

DOWBOR, Ladislau. Desenvolvimento local e apropriação dos processos econômicos. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, v. 51, p. 99-112, 2010. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rieb/article/view/34661/37399>> Acesso em: 21 fev.2015.

FÁVERO, L. P. *et al* (Coord.s). Análise de dados: modelagem multivariada para tomada de decisões. Rio de Janeiro: Elsevier,2009.

FERREIRA, Frederico P.M. As pequenas cidades e sua importância socioeconômica no Brasil atual. **Revista Reuna**, v.1,n.1, p 41-45, jan./mar. 1996. Disponível em: <http://revistas.una.br/index.php/reuna/issue/view/45>. Acesso em: 05 mar.2014.

FERREIRA JÚNIOR, Sílvio; DINIZ, Juliana S. **Desigualdades na oferta municipal de serviços da atenção primária no estado de Minas Gerais: uma análise dinâmica entre os anos de 2007**

e 2012 In: XI Encontro Nacional de Economia da Saúde: saúde, desenvolvimento e território / VI Congresso de Economia da Saúde da América Latina e Caribe, 2014, São Paulo. Anais do XI Encontro Nacional de Economia da Saúde: saúde, desenvolvimento e território & VI Encontro de Economia da Saúde da América Latina e Caribe. Rio de Janeiro: ABRES, 2014. v. CD ROM.

FUKUDA – PARR; Sakiko. Operacionalizando as ideias de Amartya Sen sobre capacidades, desenvolvimento, liberdade e direitos humanos - o deslocamento do foco das políticas de abordagem do desenvolvimento humano, 2002. Disponível em: [http://www.soo.sdr.sc.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=108&Itemid=206](http://www.soo.sdr.sc.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=108&Itemid=206). Acesso em: 12 nov.2014.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatísticas e Informações (CEI). Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS 2013,2013. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br>. Acesso em 23 mar. 2014.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatísticas e Informações (CEI). Produto Interno Bruto dos municípios de Minas Gerais 2010. Informativo CEI, 2010. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/pib/pib-municipais/164-informativo-pibmunicipios-mg-2010/file> Acesso em 23 mar. 2015.

FURTADO, Celso. Formação de capital e desenvolvimento econômico. In: ANARWALA. A.N.; SINGH. S.P A (Org.). **Economia do subdesenvolvimento. Coletânea de artigos e estudos**. Rio de Janeiro: Forensense, 1969.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do desenvolvimento econômico**. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3.ed. São Paulo: Atlas,1994.

GOMES, Gustavo M.; DOWELL, Maria Cristina M. Texto para discussão 0706-Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: O que é Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social. Brasília: Ipea, 2000.Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0706.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0706.pdf)>. Acesso em 03 mar.2015.

GONÇALVES, Carlos Eduardo S. Desenvolvimento econômico: uma breve incursão teórica. In: FERRREIRA et al (Org.)**Desenvolvimento econômico: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

GONÇALVES, Pascoal *et al.* Sociedade e desigualdades regionais em Minas Gerais. In: GUIMARÃES, Alexandre Q(Org.). **Ideias em desenvolvimento: políticas para promoção do avanço econômico em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2014.

GUIMARÃES, A. Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Humano e os Objetivos do Milênio. Prefeitura de Belo Horizonte: **Revista Observatório do Milênio**. Belo Horizonte, n.1, p.17-20 nov.2008. Disponível em: <http://extensao.una.br/files/2012/08/Revista-observatorio-2008.pdf> . Acesso em: 10 nov. 2012.

GUIMARÃES, Alexandre Q.; SALLES, Fernanda C. Introdução: políticas para promoção do desenvolvimento e a estrutura do livro. In: GUIMARÃES, Alexandre Q(Org.). **Ideias em desenvolvimento: políticas para promoção do avanço econômico em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2014.

GUJARATI, Damodar N. Econometria básica.3ed. São Paulo: Makron Books,2000.

HAQ, Mahbub Ul. **Reflections on human development**. New York: Oxford University Press, 1995

HENRIQUE, Wendel. Do rural ao urbano: dos arquétipos à especialização em cidades pequenas. In: DIAS, Patricia C.; SANTOS, Janio (Org.): **Cidades médias e pequenas: contradições, mudanças e permanências nos Espaços**. Salvador: SEI, 2012.

HIRSCHMAN,Albert O. **A economia como ciência moral e política**. São Paulo:Brasiliense, 1986.

IBM, Advanced Statistical Analys Using SPSS.

JONES,Hywel G. **Modernas Teorias do Crescimento Econômico**: uma introdução. Atlas, 1979.

KAUL, Inge. Escolhas que deram forma aos relatórios de desenvolvimento humano. In: FUKUDA-PARR, Sakiko; KUMAR, K.Shiva (Ed). **Desenvolvimento Humano**: leituras selecionadas. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual:PNUD, 2007.

Kerstenetzky,Célia Lessa. **O Estado de Bem-Estar Social na idade da razão**: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KINDLEBERGER, Charles P. **Desenvolvimento econômico**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1976.

KUZNETS, Simon. **Teoria do Crescimento Economico Moderno**. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

LUBAMBO, Cátia W.. **Desempenho da gestão pública: como a população avalia o governo em pequenos municípios**. Recife: Do Autor, 2006.

MACHADO, João Guilherme R.; PAMPLONA, João B. A ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 17, n. 1 (32), p. 53-84, abr. 2008.

MEIER, Gerald. The Old Generation of Development Economists and the new. In: MEIER, G. and STIGLITZ, J. **Frontiers of Development Economics: the future in perspective**. Washington: The World Bank; New York: Oxford University Press, 2000.

MILONE, Paulo C. Crescimento e desenvolvimento econômico. PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Antônio S. (Org.). **Manual de economia**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria Econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Ministério da educação e cultura/ Instituto Superior de estudos brasileiro, 1960.

NEWTON, K. **Is Small really so Beautiful? Is Big Really so Ugly? Size, Effectiveness, and Democracy in Local Government**. *Political Studies*, v. 30, n.2, 1982.

NOGUEIRA, Aurélio M. Desenvolvimento, Estado e Sociedade: As relações necessárias, as coalizões possíveis e a institucionalidade requerida. In: CARDOSO Jr, Celso; SIQUEIRA, Carlos Henrique R. (Org.). **Diálogos para o Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2009.

PAIVA, Paulo T. A.; WAJNMAN, Simone. **Das causas às consequências econômicas da transição demográfica no Brasil**. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 303-322, jul./dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v22n2/v22n2a07.pdf>. Acesso em: 04 de abril de 2014.

PINHEIRO, Maurício M. S. **As liberdades humanas como bases do desenvolvimento: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen**. Texto para discussão Ipea 1794. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

PNUD; FJP; IPEA. Material de Apoio. In: **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013, 2013**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/>>. Acesso em: 02 abr. 2014.

PNUD. PNUD apresenta metodologia de gestão pública na Marcha para prefeitos. Notícias, 11 jul. 2013. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3743>. Acesso em: 03 mar.2015.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Desenvolvimento Humano 1999**. Lisboa: Trinova, 1999.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Desenvolvimento Humano 1996**. Lisboa: Tricontinental, 1996.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2001** –Fazendo as novas tecnologias trabalhar para o desenvolvimento humano, 2001. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/HDR/arquivos/RDHglobais/rdh%202001%20pt.pdf>. Acesso em: 03 mar.2015.

\_\_\_\_\_. Notícias. Saneamento ruim piora mortalidade infantil, 22 mar, 2004. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/HDR/> Acesso em: 03 abr.2015.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2010** –A Verdadeira Riqueza das Nações: Vias para o Desenvolvimento Humano, 2010. Disponível em: [http://www.pnud.org.br/HDR/arquivos/RDHglobais/PNUD\\_HDR\\_2010.pdf](http://www.pnud.org.br/HDR/arquivos/RDHglobais/PNUD_HDR_2010.pdf). Acesso em: 03 mar.2015.

PREBISCH, Raúl. **El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas**. Santiago: CEPAL, 1949. Disponível em:<[http://prebisch.cepal.org/sites/default/files/2013/prebisch\\_el\\_desarrollo\\_eco.pdf](http://prebisch.cepal.org/sites/default/files/2013/prebisch_el_desarrollo_eco.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2015.

PORTER, Michael E. **A Vantagem Competitiva das Nações**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

PUTNAM, Robert D. Comunidade e Democracia – a experiência Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

QUEIROZ, Bernardo; GOLGBER, André; AMARAL, Ernesto. Mudanças demográficas e condições econômicas e sociais em Minas Gerais. In: OLIVEIRA, Fabrício A.; SIQUEIRA, Wilson B (Org.). **As muitas Minas: ensaios sobre a economia mineira**. Belo Horizonte: Conselho Regional de Economia, 2010.

REMY, Maria A. P A; VAZ, Daniela; QUEIROZ, Silvana N. Capacidade fiscal e condição de vida nos municípios fluminenses: uma análise multivariada. **Pesquisa & Debate**, SP, v. 23, n. 1 (41), p. 50-76, 2012.

ROSTOW, Walt W. **Etapas do desenvolvimento econômico**: um manifesto não comunista. 4. Ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.

SANTOS, Fernando B.P. dos. **A atuação dos governos locais na redução das desigualdades socioeconômicas**- SP. 2013. 209f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10670/Tese%20-%20Fernand%20Burgos.pdf?sequence=1>. Acesso em: 04 fev.2015

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil**: território e sociedade no início do século 21. 5.ed. Rio de Janeiro: Record,2003.

SEN, Amartya . **Commodities and capabilities**. New Delhi: Oxford University Press, 1999.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento como expansão das capacitações. In: FUKUDA-PARR, Sakiko; KUMAR, K.Shiva (Ed). **Desenvolvimento Humano**: leituras selecionadas. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual:PNUD, 2007.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2010.

SIEDENBERG, Dieter R. Indicadores de desenvolvimento socioeconômico: uma síntese. **Desenvolvimento em Questão**, ano 1, n. 1 , jan./jun. 2003.

SILVA, Alexandre M.A.; REZENDE, Guilherme M. Crescimento econômico dos municípios Alagoanos e mineiros. In: CARVALHO, Alexandre X. Y. et al. (Org.). **Ensaio de Economia Regional e Urbana**. Brasília: IPEA, 2008.

SILVA, Jéssica V. **Implicações das Condições de Saneamento sobre o Desempenho Socioeconômico dos Municípios Mineiros.. et al**.In: VI Encontro de Administração Pública e Governança da, 2014, Belo Horizonte. *Anais do ...* Belo Horizonte: ENAPG, 2014.

SILVA, José G. da ; TAKAGI, Maya; SANTOS, Ana Claudia. Experiências de desenvolvimento territorial e controle social no governo brasileiro In: DOWBOR, Ladislau. **Políticas para o Desenvolvimento Local**. São Paulo: Perseu Abramo, 2008.

SILVEIRA, Caio. Desenvolvimento local e novos arranjos socioinstitucionais: algumas referências para a questão da governança In: DOWBOR, Ladislau. **Políticas para o Desenvolvimento Local**. São Paulo: Perseu Abramo, 2008.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e descentralização. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 7, n.3, p. 431-441, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v7n3/13023>. Acesso em: 03 mar.2015

SPINK, Peter K.; CLEMENTE, Roberta & KEPPKE, Rosane. Governo local: o mito da descentralização e as novas práticas de governança. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 61-69, 1999. Disponível em:< [www.rausp.usp.br/ download.asp ?file=3401061.pdf](http://www.rausp.usp.br/download.asp?file=3401061.pdf)>. Acesso em 21 fev.2015.

TAVARES, Jean Max. **Identificação de Padrões distintos de desenvolvimento na região sul do Brasil**: uma análise multivariada. 2008. Tese (Doutorado em Economia)- Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2008. Disponível em: [www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/15357/000679931.pdf](http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/15357/000679931.pdf). Acesso em: 10 abr. 2014.

VELOSO, João Francisco Alves et al. **Gestão municipal no Brasil**: um retrato das prefeituras. Brasília: Ipea,2011.

## ANEXO

### ANEXO A - Composição dos *clusters*

#### Cluster 1- Desenvolvimento humano local baixo

Açucena	Cristália	Jequitai
Água Boa	Curral de Dentro	Jequitinhonha
Águas Formosas	Diogo de Vasconcelos	Joáima
Águas Vermelhas	Divino	Joaquim Felício
Almenara	Divinolândia de Minas	Jordânia
Alto Rio Doce	Divisa Alegre	José Raydan
Alvarenga	Divisópolis	Josenópolis
Alvorada de Minas	Dom Joaquim	Juvenília
Angelândia	Dores de Guanhões	Ladainha
Araçuaí	Espinosa	Lagoa dos Patos
Araponga	Felício dos Santos	Lassance
Aricanduva	Felisburgo	Lontra
Arinos	Ferros	Luisburgo
Ataléia	Fervedouro	Luislândia
Bandeira	Formoso	Malacacheta
Berilo	Francisco Badaró	Mamonas
Berizal	Francisco Dumont	Manga
Bertópolis	Francisco Sá	Mata Verde
Bonito de Minas	Franciscópolis	Materlândia
Botumirim	Frei Gaspar	Matias Cardoso
Brasília de Minas	Frei Lagonegro	Medina
Cachoeira de Pajeú	Fronteira dos Vales	Minas Novas
Campo Azul	Fruta de Leite	Miravânia
Cantagalo	Gameleiras	Montalvânia
Capelinha	Gonzaga	Monte Azul
Capitão Andrade	Grão Mogol	Monte Formoso
Capitão Enéas	Guaraciaba	Montezuma
Caputira	Ibiaí	Morro do Pilar
Carai	Ibiracatu	Nacip Raydan
Catas Altas da Noruega	Icarai de Minas	Ninheira
Catuji	Imbé de Minas	Nova Belém
Catuti	Indaiabira	Novo Cruzeiro
Chapada do Norte	Itacambira	Novo Oriente de Minas
Chapada Gaúcha	Itaipé	Novorizonte
Cipotânea	Itamarandiba	Olhos-D'Água
Coluna	Itambacuri	Orizânia
Comercinho	Itaobim	Ouro Verde de Minas
Conceição do Mato	Itaverava	Padre Carvalho
Dentro	Itinga	Padre Paraíso
Cônego Marinho	Jacinto	Pai Pedro
Congonhas do Norte	Jaíba	Palmópolis
Coração de Jesus	Jampruca	Patis
Coroaci	Japonvar	Paulistas
Coronel Murta	Jenipapo de Minas	Pavão
Crisólita	Jequeri	Peçanha

Pedra Azul	São João das Missões
Pedra Bonita	São João do Pacuí
Pedras de Maria da Cruz	São João do Paraíso
Piedade dos Gerais	São João Evangelista
Pintópolis	São José da Safira
Piranga	São José do Jacuri
Ponto Chique	São Pedro do Suaçuí
Ponto dos Volantes	São Romão
Porteirinha	São Sebastião do
Poté	Maranhão
Presidente Kubitschek	Senador Modestino
Riachinho	Gonçalves
Riacho dos Machados	Senhora do Porto
Rio do Prado	Sericita
Rio Espera	Serra Azul de Minas
Rio Pardo de Minas	Serranópolis de Minas
Rio Vermelho	Serro
Rubelita	Setubinha
Rubim	Simonésia
Sabinópolis	Tarumirim
Salto da Divisa	Tumiritinga
Santa Cruz de Salinas	Ubaí
Santa Efigênia de Minas	Umburatiba
Santa Fé de Minas	Urucuia
Santa Helena de Minas	Vargem Grande do Rio
Santa Margarida	Pardo
Santa Maria do Salto	Varzelândia
Santa Maria do Suaçuí	Verdelândia
Santo Antônio do Itambé	Veredinha
Santo Antônio do Jacinto	Vermelho Novo
Santo Antônio do Retiro	Virgem da Lapa
São Brás do Suaçuí	Virgolândia
São Geraldo da Piedade	
São João da Lagoa	
São João da Ponte	

### **Cluster 2- Desenvolvimento humano local intermediário**

Abadia dos Dourados	Alpinópolis	Aracitaba
Abaeté	Alterosa	Arantina
Abre Campo	Alto Caparaó	Arapuá
Acaiaca	Alto Jequitibá	Araújos
Aguanil	Alvinópolis	Arceburgo
Aimorés	Amparo do Serra	Arcos
Aiuruoca	Andradas	Areado
Alagoa	Andrelândia	Argirita
Albertina	Antônio Carlos	Astolfo Dutra
Além Paraíba	Antônio Dias	Augusto de Lima
Alfredo Vasconcelos	Antônio Prado de Minas	Baependi
Alpercata	Araçáí	Baldim

BambuÍ	Campanha	Conceição da Barra de Minas
Bandeira do Sul	Campestre	Conceição das Alagoas
Barão de Cocais	Campina Verde	Conceição das Pedras
Barão de Monte Alto	Campo do Meio	Conceição de Ipanema
Barra Longa	Campo Florido	Conceição do Pará
Barroso	Campos Altos	Conceição do Rio Verde
Bela Vista de Minas	Campos Gerais	Conceição dos Ouros
Belmiro Braga	Cana Verde	Congonhal
Belo Oriente	Canaã	Conquista
Belo Vale	Canápolis	Conselheiro Pena
Bias Fortes	Candeias	Consolação
Bicas	Caparaó	Coqueiral
Biquinhas	Capela Nova	Cordisburgo
Boa Esperana	Capetinga	Cordislndia
Bocaina de Minas	Capim Branco	Corinto
Bocaiúva	Capinópolis	Coromandel
Bom Despacho	Capitólio	Coronel Pacheco
Bom Jardim de Minas	CaranaÍba	Coronel Xavier Chaves
Bom Jesus da Penha	CarandaÍ	Córrego Danta
Bom Jesus do Amparo	Carangola	Córrego do Bom Jesus
Bom Jesus do Galho	Carbonita	Córrego Fundo
Bom Repouso	Careau	Córrego Novo
Bom Sucesso	Carlos Chagas	Couto de Magalhães de Minas
Bonfim	Carmsia	Cristais
Bonfinópolis de Minas	Carmo da Cachoeira	Cristiano Otoni
Borda da Mata	Carmo da Mata	Cristina
Botelhos	Carmo de Minas	Crucilndia
Brás Pires	Carmo do Cajuru	Cruzeiro da Fortaleza
Brasilândia de Minas	Carmo do ParanaÍba	CruzÍlia
Braúnas	Carmo do Rio Claro	Cuparaque
Brazpolis	Carmópolis de Minas	Datas
Bueno Brandão	Carneirinho	Delfim Moreira
Buenópolis	Carrancas	Delfinópolis
Bugre	Carvalhpolis	Delta
Buritis	Carvalhos	Descoberto
Buritizeiro	Casa Grande	Desterro de Entre Rios
Cabeceira Grande	Cascalho Rico	Desterro do Melo
Cabo Verde	Cássia	Diamantina
Cachoeira da Prata	Caxambu	DionÍsio
Cachoeira de Minas	Central de Minas	Divinsia
Caetanpolis	Centralina	Divino das Laranjeiras
Caeté	Chácara	Divisa Nova
Caiana	Chal	Dom Bosco
Cajuri	Claraval	Dom Cavati
Caldas	Claro dos Poções	Dom Silvério
Camacho	Cláudio	Dom Vioso
Camanducaia	Coimbra	Dona Eusbia
CambuÍ	Comendador Gomes	Dores de Campos
Cambuquira	Conceição da Aparecida	
Campanário		

Dores do Indaiá	Ibitiúra de Minas	Lagoa Formosa
Dores do Turvo	Ibituruna	Lagoa Grande
Douradoquara	Igarapé	Lajinha
Durandé	Igaratinga	Lambari
Elói Mendes	Iguatama	Lamim
Engenheiro Caldas	Ilicínea	Laranjal
Engenheiro Navarro	Inconfidentes	Leandro Ferreira
Entre Folhas	Ingai	Leme do Prado
Entre Rios de Minas	Inhapim	Liberdade
Ervália	Inhaúma	Lima Duarte
Espera Feliz	Inimutaba	Limeira do Oeste
Espírito Santo do	Ipaba	Luminárias
Dourado	Ipanema	Luz
Estiva	Ipiaçu	Machacalis
Estrela Dalva	Ipuiúna	Machado
Estrela do Indaiá	Iraí de Minas	Madre de Deus de Minas
Estrela do Sul	Itabirinha	Manhumirim
Eugenópolis	Itabirito	Mantena
Ewbank da Câmara	Itacarambi	Mar de Espanha
Fama	Itaguara	Maravilhas
Faria Lemos	Itamarati de Minas	Maria da Fé
Felixlândia	Itambé do Mato Dentro	Marilac
Fernandes Tourinho	Itamogi	Mário Campos
Florestal	Itamonte	Maripá de Minas
Fortuna de Minas	Itanhandu	Marliéria
Frei Inocêncio	Itanhomi	Marmelópolis
Funilândia	Itapagipe	Martinho Campos
Galiléia	Itapeçerica	Martins Soares
Glaucilândia	Itapeva	Mateus Leme
Goiabeira	Itaú de Minas	Mathias Lobato
Goianá	Itueta	Matias Barbosa
Gonçalves	Itumirim	Matipó
Gouveia	Iturama	Mato Verde
Guanhães	Itutinga	Matozinhos
Guapé	Jaboticatubas	Matutina
Guaraciama	Jacuí	Medeiros
Guaranésia	Jacutinga	Mendes Pimentel
Guarani	Jaguaraçu	Mercês
Guarará	Japaraíba	Mesquita
Guarda-Mor	Jequitibá	Minduri
Guaxupé	Jesuânia	Mirabela
Guidoval	Joanésia	Miradouro
Guimarânia	João Pinheiro	Mirai
Guiricema	José Gonçalves de Minas	Moeda
Gurinhata	Juatuba	Moema
Heliadora	Juramento	Monjolos
Iapu	Juruiaia	Monsenhor Paulo
Ibertioga	Lagamar	Monte Alegre de Minas
Ibiá	Lagoa da Prata	Monte Belo
Ibiraci	Lagoa Dourada	Monte Carmelo

Monte Santo de Minas	Perdões	Ritópolis
Monte Sião	Periquito	Rochedo de Minas
Morada Nova de Minas	Pescador	Rodeiro
Morro da Garça	Piau	Romaria
Munhoz	Piedade de Caratinga	Rosário da Limeira
Mutum	Piedade de Ponte Nova	Sacramento
Muzambinho	Piedade do Rio Grande	Salinas
Nanuque	Pimenta	Santa Bárbara
Naque	Pingo-D'Água	Santa Bárbara do Leste
Natalândia	Piracema	Santa Bárbara do Monte Verde
Natércia	Pirajuba	Santa Bárbara do Tugúrio
Nazareno	Piranguçu	Santa Cruz de Minas
Nepomuceno	Piranguinho	Santa Cruz do Escalvado
Nova Era	Pirapetinga	Santa Juliana
Nova Módica	Piraúba	Santa Maria de Itabira
Nova Ponte	Pitangui	Santa Rita de Caldas
Nova Porteirinha	Piumhi	Santa Rita de Ibitipoca
Nova Resende	Planura	Santa Rita de Jacutinga
Nova União	Poço Fundo	Santa Rita de Minas
Olaria	Pocrane	Santa Rita do Itueto
Olímpio Noronha	Pompéu	Santa Rita do Sapucaí
Oliveira	Porto Firme	Santa Rosa da Serra
Oliveira Fortes	Pouso Alto	Santa Vitória
Onça de Pitangui	Prados	Santana da Vargem
Oratórios	Prata	Santana de Cataguases
Ouro Fino	Pratápolis	Santana de Pirapama
Paineiras	Pratinha	Santana do Deserto
Pains	Presidente Bernardes	Santana do Garambéu
Paiva	Presidente Juscelino	Santana do Jacaré
Palma	Presidente Olegário	Santana do Manhuaçu
Papagaios	Prudente de Moraes	Santana do Paraíso
Paraguaçu	Quartel Geral	Santana do Riacho
Paraisópolis	Queluzito	Santana dos Montes
Paraopeba	Raposos	Santo Antônio do Amparo
Passa Quatro	Raul Soares	Santo Antônio do
Passa Tempo	Recreio	Aventureiro
Passabém	Reduto	Santo Antônio do Grama
Passa-Vinte	Resende Costa	Santo Antônio do Monte
Patrocínio do Muriaé	Resplendor	Santo Antônio do Rio
Paula Cândido	Ressaquinha	Abaixo
Pedra do Anta	Ribeirão Vermelho	Santo Hipólito
Pedra do Indaiá	Rio Acima	Santos Dumont
Pedra Dourada	Rio Casca	São Bento Abade
Pedralva	Rio Doce	São Domingos das Dores
Pedrinópolis	Rio Manso	São Domingos do Prata
Pedro Teixeira	Rio Novo	São Félix de Minas
Pequeri	Rio Paranaíba	São Francisco de Paula
Pequi	Rio Piracicaba	São Francisco de Sales
Perdigão	Rio Pomba	São Francisco do Glória
Perdizes	Rio Preto	

São Geraldo	São Sebastião do Rio Preto	Tapiraí
São Geraldo do Baixo	São Sebastião do Rio Verde	Taquaraçu de Minas
São Gonçalo do Abaeté	São Thomé das Letras	Teixeiras
São Gonçalo do Pará	São Tiago	Tiradentes
São Gonçalo do Rio Preto	São Tomás de Aquino	Tiros
São Gonçalo do Sapucaí	São Vicente de Minas	Tocantins
São Gotardo	Sapucaí-Mirim	Tocos do Moji
São João do Manhuaçu	Sardoá	Toledo
São João do Manteninha	Sarzedo	Tombos
São João do Oriente	Sem-Peixe	Três Marias
São João Nepomuceno	Senador Amaral	Tupaciguara
São Joaquim de Bicas	Senador Cortes	Turmalina
São José da Lapa	Senador Firmino	Turvolândia
São José da Varginha	Senador José Bento	Ubaporanga
São José do Alegre	Senhora de Oliveira	União de Minas
São José do Divino	Senhora dos Remédios	Uruana de Minas
São José do Goiabal	Seritinga	Urucânia
São José do Mantimento	Serra do Salitre	Vargem Alegre
São Lourenço	Serra dos Aimorés	Vargem Bonita
São Miguel do Anta	Serrania	Varjão de Minas
São Pedro da União	Serranos	Várzea da Palma
São Pedro dos Ferros	Silveirânia	Vazante
São Roque de Minas	Silvianópolis	Veríssimo
São Sebastião da Bela Vista	Simão Pereira	Vieiras
São Sebastião da Vargem Alegre	Sobralia	Virgínia
São Sebastião do Anta	Soledade de Minas	Virginópolis
São Sebastião do Oeste	Tabuleiro	Visconde do Rio Branco
	Taiobeiras	Volta Grande
	Taparuba	Wenceslau Braz

### Cluster 3- Desenvolvimento humano local alto

Água Comprida	Ijaci
Araporã	Indianópolis
Brumadinho	Itatiaiuçu
Cachoeira Dourada	Jeceaba
Catas Altas	Ouro Branco
Cedro do Abaeté	São Gonçalo do Rio Abaixo
Chiador	São João Batista do Glória
Confins	São João da Mata
Congonhas	São José da Barra
Doresópolis	Serra da Saudade
Extrema	Tapira
Fortaleza de Minas	
Fronteira	
Grupiara	