

Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento econômico: uma análise da Região Geográfica Intermediária de Teófilo Otoni

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.15701863>

Luiz Gustavo de Carvalho Pena¹

Resumo

Este trabalho analisa a manifestação das capacidades governamentais em nível local, com foco específico nos municípios da Região Geográfica Intermediária (RGInt) de Teófilo Otoni, situada em Minas Gerais. Para alcançar esse objetivo, a pesquisa fundamentou-se em uma revisão bibliográfica sobre capacidades estatais, identificando conceitos-chave e abordagens teóricas relevantes ao contexto municipal. A metodologia adota uma análise qualitativa e descritiva, fundamentada em indicadores coletados de fontes abertas, como o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) e a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esses indicadores foram empregados como *proxies* para operacionalizar o conceito de capacidade estatal e reconhecer o impacto nas municipalidades da RGInt, com vistas à promoção do desenvolvimento econômico. Para esse fim, os instrumentos foram organizados em duas dimensões: a capacidade técnico-administrativa da gestão pública e as condições financeiras. A primeira dimensão avaliou: instrumento de planejamento territorial — existência de Plano Diretor; capacidade participativa — adoção de conselhos municipais e capacidades estatais em Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) — absorção de tecnologias digitais na gestão pública. A perspectiva financeira abordou: gestão fiscal e equilíbrio nas contas públicas — delineamento das receitas e despesas a partir do balanço orçamentário e capacidade de arrecadação de tributos e empenho em investimentos — levantamento do Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE). Os resultados indicaram a necessidade de considerar as especificidades locais, dado que as capacidades administrativas podem variar de forma significativa, exigindo um esforço contínuo para desenvolver políticas eficazes que reflitam a complexidade da relação entre o Estado, a sociedade e a realidade da gestão pública.

¹ Graduando em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro. Biólogo pela Universidade Federal de Minas Gerais, com formação complementar em Neurociência e Comportamento na Université Paul Sabatier – Toulouse III. luiz.pena@fjp.mg.gov.br. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6841451028883402>.

Palavras-chave: Capacidade estatal. Gestão municipal. Desenvolvimento econômico.

Abstract

This paper analyzes the manifestation of government capacities at the local level, with a specific focus on the municipalities of the Intermediate Geographic Region (Região Geográfica Intermediária – RGInt) of Teófilo Otoni, located in Minas Gerais. To achieve this objective, the research was based on a bibliographic review on state capacities, identifying key concepts and theoretical approaches relevant to the municipal context. The methodology adopted was a qualitative analysis, based on indicators collected from open sources, such as the Minas Gerais Social Responsibility Index (Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS) and the Research of Basic Municipal Information (Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic) of the Brazilian Institute of Geography and Statistics (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE). These indicators were used as proxies to operationalize the concept of state capacity and recognize the impact on the municipalities of the RGInt, with a view to promoting economic development. To this end, the instruments were organized into two dimensions: the technical-administrative capacity of public management and the financial conditions. The first dimension assessed: planning and management instrument — existence of a Master Plan; participatory capacity — adoption of municipal councils and state capacities in Information and Communication Technologies (ICTs) — absorption of digital technologies in public management. The financial perspective addressed: fiscal management and balance in public accounts — outlining revenues and expenses based on the budget balance and capacity to collect taxes and commitment to investments — survey of the Tax and Economic Development Index (Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico – IDTE). The results indicated the need to consider local specificities, given that administrative capacities can vary significantly, requiring a continuous effort to develop effective policies that reflect the complexity of the relationship between the State, society and the reality of public management.

Keywords: State capacity. Municipal management. Economic development.

Introdução

Capacidade estatal é um termo que vem se desenvolvendo ao longo do tempo e, desde então, incorporou diferentes definições de áreas como a Sociologia, as Ciências Políticas e a Economia (Souza; Fontanelli, 2020). Inicialmente, Skocpol (1985) caracterizou a capacidade estatal como a habilidade de um governo em implementar seus objetivos oficiais, mesmo diante da oposição de grupos sociais influentes ou em situações socioeconômicas desafiadoras. De maneira complementar, Evans (1995) a definiu como um conjunto de ações e decisões que permitiam que os Estados alcançassem o crescimento econômico, reforçando a ideia de que o surgimento do termo se deu a partir de investigações sobre o papel do Estado como agente promotor do desenvolvimento econômico.

Por outro lado, estudos mais recentes têm atribuído novas interpretações ao conceito, entendendo-o como um conjunto de habilidades que o Estado possui, por meio de seu aparato legal, para implementar políticas públicas eficazes. Nessa direção, Gomide e Pires (2014) destacam que as pesquisas contemporâneas analisam as capacidades estatais sob duas perspectivas principais: a técnico-administrativa e a político-relacional. A capacidade técnico-administrativa foca na competência da Administração Pública em gerenciar recursos financeiros de maneira eficiente. Isso envolve a avaliação da transparência das ações governamentais e a eficácia na implementação de políticas públicas em prol do desenvolvimento socioeconômico.

A capacidade político-relacional, por sua vez, diz respeito à habilidade da burocracia em estabelecer diálogos e negociações com diversos atores. Isso inclui interações com agentes políticos e criação de canais para a participação da sociedade civil, o que tende a ampliar o potencial de revisão, aprendizado e inovação nas políticas públicas (Souza, 2016; Pereira *et al.*, 2019; Pires; Gomide, 2016; Mendonça; Holanda, 2016). Essa ideia é corroborada por Centeno *et al.* (2017) ao afirmarem que a capacidade técnico-administrativa não é suficiente para gerar resultados efetivos para a sociedade, uma vez que a habilidade política é fundamental para cooptar ou buscar apoio de outros atores a fim de alcançar os objetivos almejados.

A partir dessa contextualização, Oliveira e Marques Júnior (2009) destacam a necessidade de investigar as capacidades a nível local, uma vez que muitas políticas são implementadas pelos municípios. Tal fato se mostra relevante, dado que, a partir da promulgação da Constituição Federal em 1988, os municípios brasileiros ganharam certa autonomia política, administrativa e financeira, o que lhes permitiu legislar sobre questões locais de forma complementar em relação

aos estados e à União. Essa mudança significativa na estrutura federativa do Brasil possibilitou que os municípios assumissem um papel mais ativo e relevante na governança, estabelecendo uma relação direta com os cidadãos (Arretche, 1999). Com essa nova autonomia, as municipalidades passaram a se apropriar de responsabilidades importantes, especialmente em relação às políticas sociais e ao planejamento governamental. Essa capacidade de legislar e implementar políticas públicas locais fortaleceu a posição dos municípios e os tornou protagonistas na promoção do desenvolvimento econômico e social.

É nesse contexto que o artigo ganha relevância, dada a sua originalidade em analisar a capacidade governamental dos municípios com foco nas Regiões Geográficas Intermediárias (RGInts). Essa nova abordagem, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017), permite uma compreensão aprofundada das dinâmicas regionais, destacando como essas RGInts agrupam municípios com características semelhantes e refletem a interdependência econômica e social que se estabelece entre eles. Assim, a escolha pela RGInt de Teófilo Otoni é justificada tanto pelos altos índices de pobreza que assolam a região quanto pela crescente notabilidade que parte dos seus municípios têm ganhado, graças a um novo empreendimento de exploração mineral, o Vale do Lítio,² visto que 12 dos 14 municípios que fazem parte do vale compõem a RGInt.

Tal relevância é salientada pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (Minas Gerais, 2024), ao afirmar que esse empreendimento, de caráter econômico-social, tem apresentado resultados significativos, graças à atração de investimentos externos e à consequente instalação de multinacionais, responsáveis por atrair aporte financeiro direto para as localidades onde a atividade mineral ocorre. Além deles, há beneficiamento das áreas circunvizinhas em razão da entrada de recursos financeiros, da promoção de infraestrutura para escoamento da produção e do aumento de postos de emprego.

Com efeito, o artigo inova e se particulariza ao analisar a capacidade estatal sob a perspectiva da nova regionalização, uma vez que pode servir como um instrumento para reconhecer a importância das redes de colaboração entre os municípios e a necessidade de uma gestão

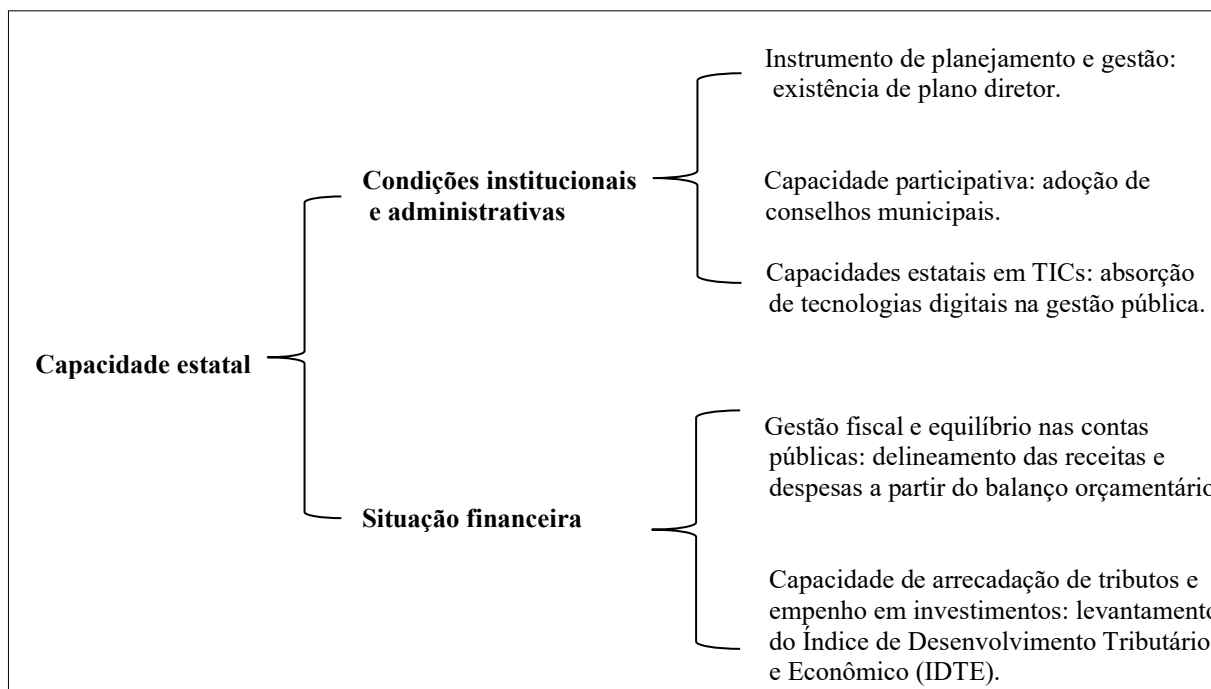
² A iniciativa Vale do Lítio (*Lithium Valley – Brazil*) consiste em um projeto econômico-social que tem como objetivo desenvolver cidades do Nordeste e do Norte do estado em torno da cadeia produtiva do lítio, gerando mais empregos e renda para a população das duas regiões. Seu lançamento ocorreu na *National Association of Securities Dealers Automated Quotations (Nasdaq)*, maior bolsa de valores do mundo em negócios de tecnologia e inovação, pelo então governador do estado.

integrada que maximize os benefícios econômicos gerados não só pelo Vale do Lítio, mas também pelas potencialidades de cada localidade que faz parte da RGInt.

A pesquisa fundamentou-se em uma revisão bibliográfica sobre capacidades estatais, identificando conceitos-chave e abordagens teóricas relevantes ao cenário municipal. A metodologia adotada combinou abordagens qualitativas e descritivas, baseando-se na utilização de indicadores coletados de fontes abertas, como o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) e a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do IBGE. Esses indicadores foram empregados como *proxies* para operacionalizar o conceito de capacidade estatal e reconhecer o impacto no contexto dos municípios da RGInt, no sentido de promoção do desenvolvimento econômico dessas localidades. Desse modo, os instrumentos foram organizados em duas dimensões de análise: a capacidade técnico-administrativa da gestão pública e as condições financeiras, como pode ser visto no Quadro 1.

Essa abordagem visa promover uma caracterização das capacidades estatais nos municípios da RGInt de Teófilo Otoni, permitindo uma compreensão mais aprofundada dos fatores que influenciam a eficácia na implementação das políticas públicas e os principais desafios enfrentados pela gestão pública nessas localidades.

Quadro 1: *Proxies* para cada indicador utilizado na pesquisa



Fonte: Dados básicos: Gomide; Pereira; Machado (2017).
Elaboração própria

1 Recorte Geográfico

O foco de estudo deste trabalho será feito nas municipalidades que compõem a RGInt de Teófilo Otoni. Nesse contexto, é válido mencionar que o IBGE (2017) propôs uma nova categorização para as regiões geográficas do Brasil, as chamadas regiões intermediárias e imediatas. Conforme definição dessa instituição:

A divisão do Brasil em Regiões Geográficas, longe de constituir uma tarefa simples e de fácil execução, possui um caráter científico pautado tanto por interesses acadêmicos, quanto por necessidades de planejamento e, mais recentemente, de gestão do território, o que compromete esse tema, de imediato, com os diversos contextos político-institucionais que envolveram seu tratamento pelo IBGE ao longo do tempo (IBGE, 2017, p. 9).

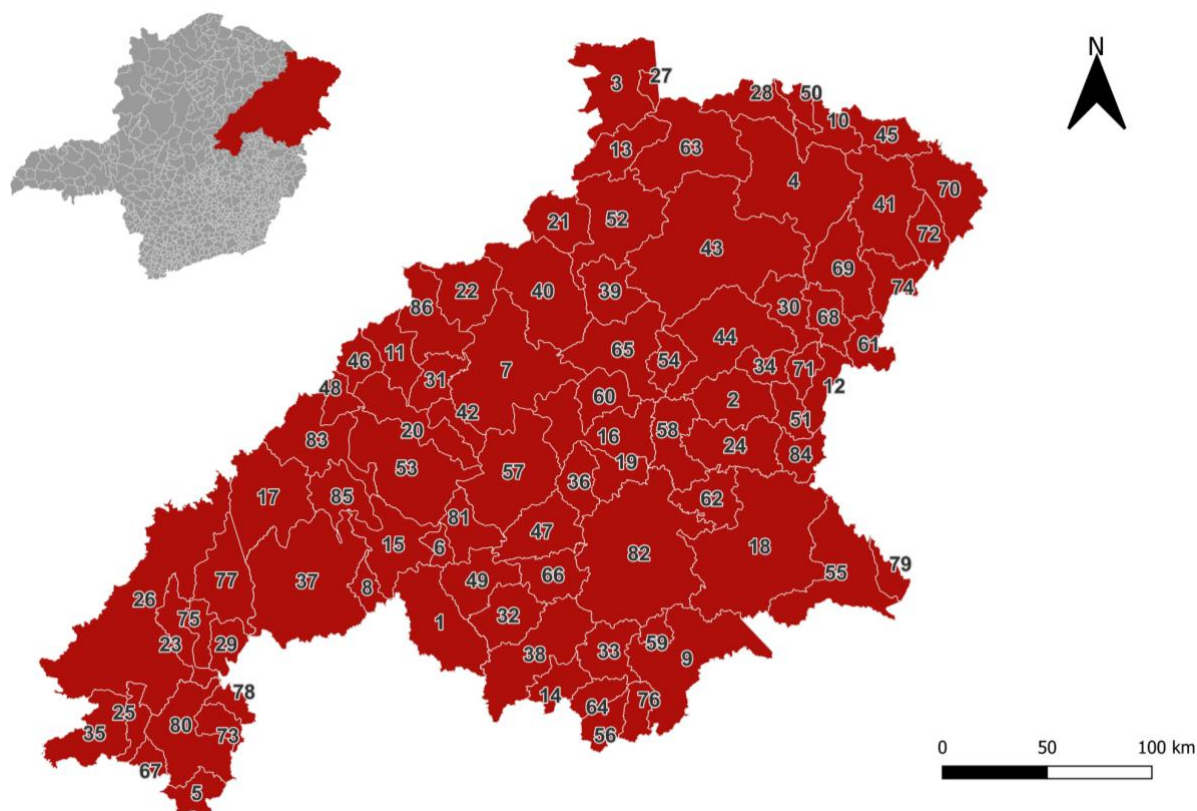
Desse modo, a fim de capturar a vasta heterogeneidade do território nacional, o IBGE sugere uma revisão das unidades subestaduais, na qual são denominadas as aquisiçãoRGInts e também as Regiões Geográfica Imediatas (RGImes). Essa nova abordagem proporciona uma compreensão mais aprofundada do território e das suas dinâmicas internas a partir da análise das interações intermunicipais e da gestão dos fluxos, o que permite delinear espaços regionais e reconhecê-los em escalas específicas.

Nesse contexto, o IBGE (2017) classifica as RGInts com base na rede urbana. Isso significa que municípios com centros urbanos próximos, capazes de atender às necessidades básicas imediatas da população, farão parte da mesma RGIme. Esses serviços incluem:

[...] aquisição de bens de consumo duráveis e não duráveis; busca de emprego; acesso a serviços de saúde e educação; e prestação de serviços públicos, como postos de atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, do Ministério do Trabalho e serviços judiciários, entre outros (IBGE, 2017, p. 20).

Por outro lado, as RGInts englobam as metrópoles ou as capitais regionais. Isso posto, o IBGE (2017, p. 20) argumenta que, em alguns casos, principalmente em locais onde não existiam metrópoles ou capitais regionais, foram utilizados centros urbanos de menor dimensão que fossem representativos para o conjunto das RGInts que compuseram as suas respectivas RGInts". Desse modo, evidencia-se que as RGInts estruturam o território a partir da articulação das RGImes, por meio de um polo de hierarquia superior que apresenta fluxos de gestão privado e público, além da existência de funções urbanas de maior complexidade. Com base nessas informações, o Mapa 1 ilustra a composição da RGInt de Teófilo Otoni, a partir dos seus 86 municípios. O Mapa 2, por sua vez, ilustra a RGInt com foco nas suas RGImes.

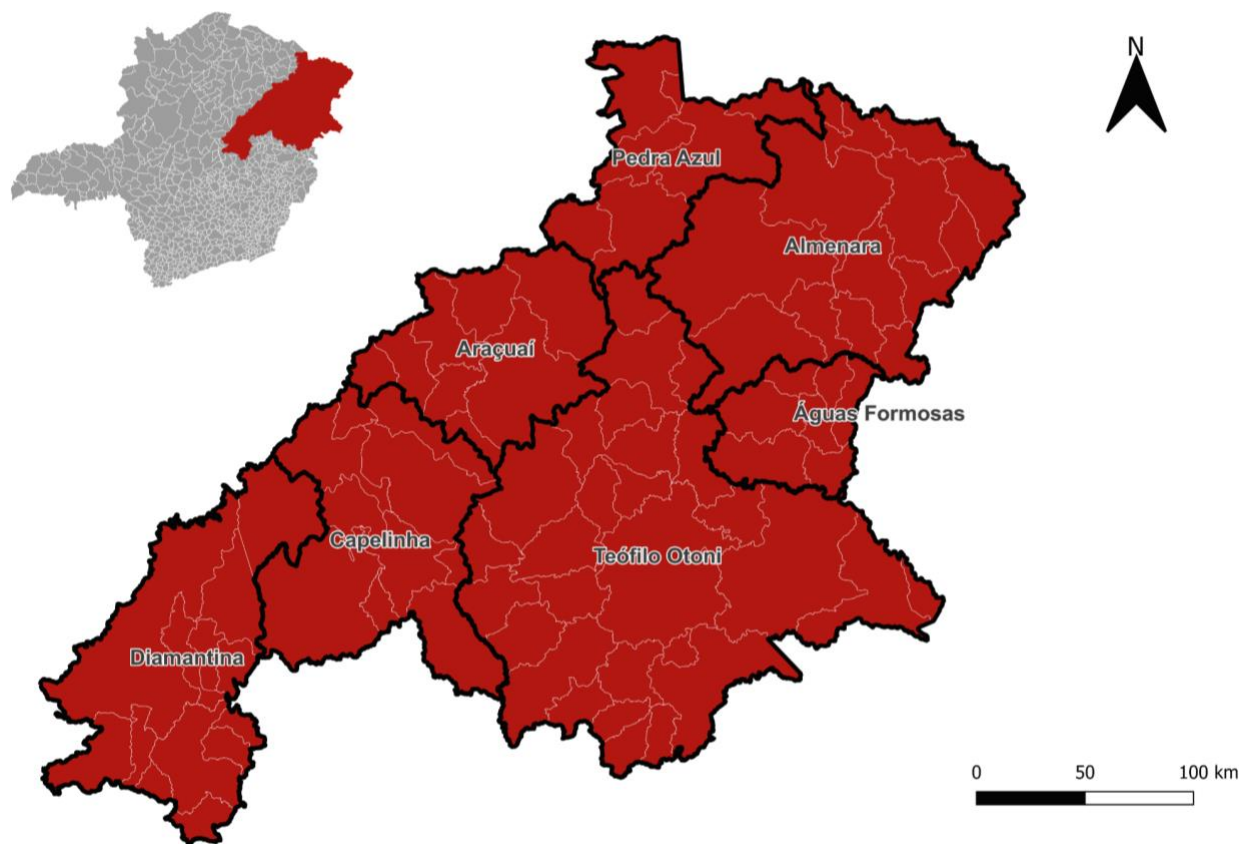
Mapa 1: Municípios da Região Geográfica Intermediária (RGInt) – Teófilo Otoni – 2017



Fonte: Dados básicos: IBGE (2017).
Elaboração própria.

Legenda: Os seguintes municípios integram a RGInt de Teófilo Otoni: (1) Água Boa, (2) Águas Formosas, (3) Águas Vermelhas, (4) Almenara, (5) Alvorada de Minas, (6) Cachoeira de Pajeú, (7) Angelândia, (8) Araçuaí, (9) Aricanduva, (10) Ataléia, (11) Bandeira, (12) Berilo, (13) Bertópolis, (14) Campanário, (15) Capelinha, (16) Caraií, (17) Carbonita, (18) Carlos Chagas, (19) Catuji, (20) Chapada do Norte, (21) Comercinho, (22) Coronel Murta, (23) Couto de Magalhães de Minas, (24) Crisólita, (25) Datas, (26) Diamantina, (27) Divisa Alegre, (28) Divisópolis, (29) Felício dos Santos, (30) São Gonçalo do Rio Preto, (31) Felisburgo, (32) Francisco Badaró, (33) Franciscópolis, (34) Frei Gaspar, (35) Fronteira dos Vales, (36) Gouveia, (37) Itaipé, (38) Itamarandiba, (39) Itambacuri, (40) Itaobim, (41) Itinga, (42) Jacinto, (43) Jenipapo de Minas, (44) Jequitinhonha, (45) Joáima, (46) Jordânia, (47) José Gonçalves de Minas, (48) Ladainha, (49) Leme do Prado, (50) Machacalis, (51) Malacacheta, (52) Mata Verde, (53) Medina, (54) Minas Novas, (55) Monte Formoso, (56) Nanuque, (57) Nova Módica, (58) Novo Cruzeiro, (59) Novo Oriente de Minas, (60) Ouro Verde de Minas, (61) Padre Paraíso, (62) Palmópolis, (63) Pavão, (64) Pedra Azul, (65) Pescador, (66) Ponto dos Volantes, (67) Poté, (68) Presidente Kubitschek, (69) Rio do Prado, (70) Rubim, (71) Salto da Divisa, (72) Santa Helena de Minas, (73) Santa Maria do Salto, (74) Santo Antônio do Itambé, (75) Santo Antônio do Jacinto, (76) São José do Divino, (77) Setubinha, (78) Senador Modestino Gonçalves, (79) Serra Azul de Minas, (80) Serra dos Aimorés, (81) Serro, (82) Teófilo Otoni, (83) Turmalina, (84) Umburatiba, (85) Veredinha e (86) Virgem da Lapa.

Mapa 2: Regiões Geográficas Imediatas (RGIms) da Região Geográfica Intermediária (RGIInt) – Teófilo Otoni – 2017



Fonte: Dados básicos: IBGE (2017).
Elaboração própria.

1.1 Caracterização das condições socioeconômicas da RGIInt de Teófilo Otoni e promoção do seu desenvolvimento econômico

Primeiramente, é importante ressaltar que o desenvolvimento econômico apresenta múltiplas definições na literatura científica. Por seu turno, Furtado (2004) propõe uma visão estruturalista, definindo-o como a acumulação de capital resultante da combinação eficiente dos fatores de produção, a qual aumenta a renda por trabalhador, desde que subordinada a incentivos materiais voltados à melhoria da qualidade de vida coletiva. Dessa maneira, o autor frisa que esse conceito abarca, fundamentalmente, a mudança da estrutura produtiva mediante sua ampliação, integração e sofisticação e por meio de uma progressiva substituição de setores arcaicos por setores avançados capazes de gerar melhorias sociais.

Em conformidade com a abordagem teórica trazida por Furtado (2012), Bresser-Pereira (2016), que foi um dos precursores dos estudos acerca do desenvolvimento econômico na América Latina, formulou o conceito de desenvolvimento econômico, a partir do qual define que

O desenvolvimento econômico é o processo de acumulação de capital com incorporação de progresso técnico que resulta em transformações estruturais da economia e da sociedade e no aumento dos padrões de consumo de um Estado-nação. É um processo histórico que ocorre a partir da revolução capitalista e, particularmente, da revolução industrial; é o aumento continuado da produtividade, que implica uma sofisticação cada vez maior da mão de obra empregada na produção [...]. Por isso, o desenvolvimento significa industrialização ou, mais amplamente, sofisticação produtiva [...] (Bresser-Pereira, 2016, p. 111).

É válido pontuar que, enquanto autores como Furtado e Bresser-Pereira concentram suas formulações em dinâmicas estruturais e nacionais, priorizando a perspectiva da oferta, ou seja, a capacidade do sistema produtivo de induzir crescimento por meio do progresso técnico e transformação industrial, a literatura clássica de desenvolvimento regional, representada por Perroux, Myrdal e Hirschman, enfatiza elementos distintos. Esses autores revelam que a perspectiva regional exige outras ferramentas e categorias analíticas, como a integração territorial, os efeitos de encadeamento, a causalção circular cumulativa e a lógica dos polos de crescimento.

Em vista dessas novas contribuições, o desenvolvimento regional, na segunda metade do século XX, passou a ser compreendido como um processo marcado por desigualdades espaciais significativas, no qual diferentes regiões apresentam ritmos de crescimento distintos. Perroux (1967), por exemplo, ressaltou a relevância de promover a integração territorial entre as regiões, de modo que os efeitos dinâmicos gerados nos polos possam se disseminar para outras áreas, evitando que se formem enclaves econômicos isolados. Por sua vez, Hirschman (1958) introduziu a ideia dos efeitos de encadeamento, em que o desenvolvimento de uma atividade econômica provoca efeitos multiplicadores, fundamentais para que o crescimento em um polo ou setor estimule a expansão de outras atividades econômicas próximas. Já Myrdal (1957) explicou que a heterogeneidade do desenvolvimento regional pode ser resultado da causalidade circular cumulativa, cujos efeitos econômicos positivos e negativos se reforçam mutuamente, tendendo a gerar uma polarização espacial com a concentração das atividades econômicas em determinadas regiões e a estagnação de outras.

Desse modo, fica claro que a economia regional não poder ser reduzida à projeção de um modelo nacional em escala local. Como Lima e Simões (2010) demonstram, a dinâmica regional está sujeita às desigualdades estruturais, às disparidades na base exportadora, aos déficits em infraestrutura e às limitações institucionais, que são mais bem compreendidas a partir de modelos que consideram os efeitos de propagação espacial do crescimento e a articulação (ou a ausência dela) entre regiões centrais e periféricas. A acumulação de capital

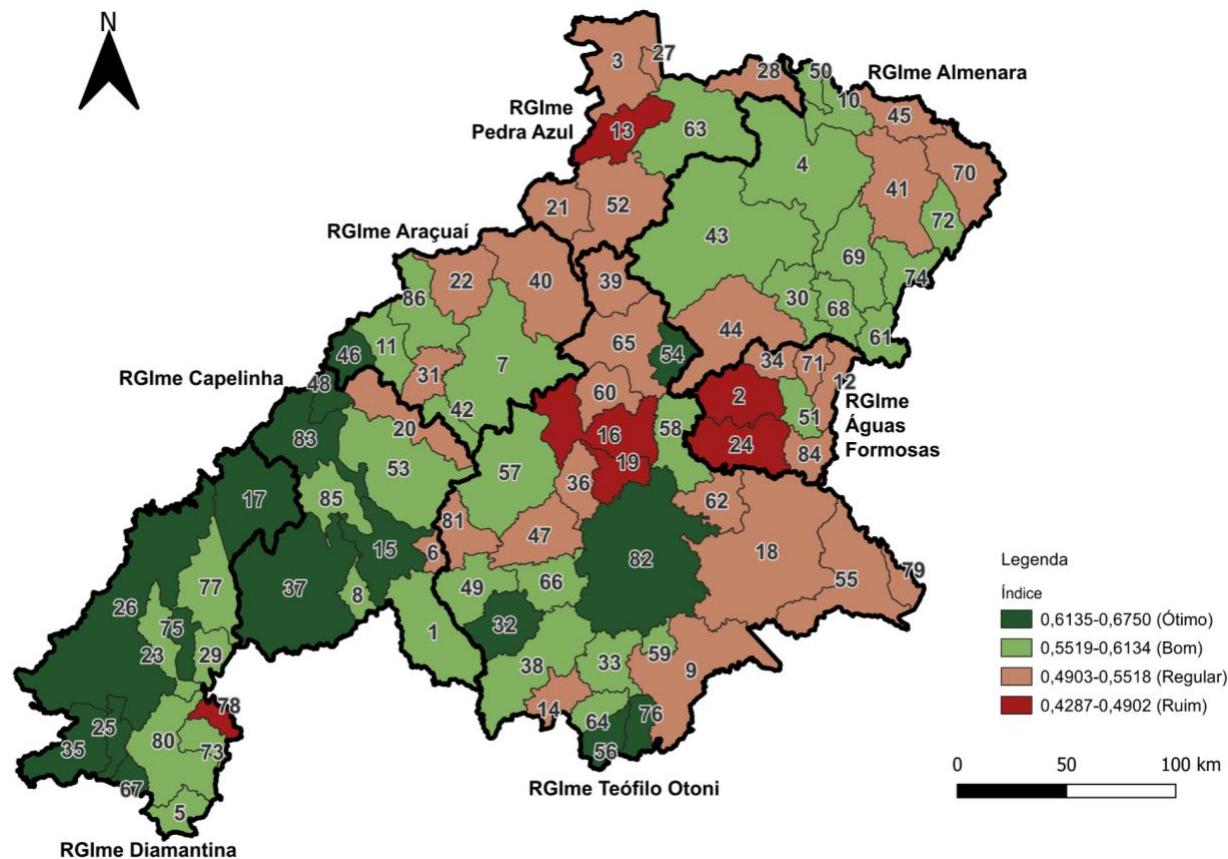
local ou a presença de setores avançados, como proposto por Furtado (2012) e Bresser-Pereira (2016), não garante o desenvolvimento regional, especialmente se os efeitos de encadeamento, os quais consistem nas inter-relações entre setores econômicos que geram impactos multiplicadores no processo de desenvolvimento (Hirschman, 1958), forem fracos ou se prevalecerem os efeitos de polarização (Myrdal, 1957).

Diante desse panorama, para delinear o perfil atual de desenvolvimento da RGInt de Teófilo Otoni, é fundamental avaliar a capacidade dos municípios não apenas em termos de arrecadação de recursos financeiros, mas também na forma como esses recursos são empregados na implementação de políticas públicas que visem à melhoria da educação, da saúde e de outras áreas essenciais para o bem-estar da população. Ademais, essa análise ressalta a importância de identificar ferramentas e recursos disponíveis para a gestão pública municipal. Isso é crucial para operacionalizar estratégias eficazes, permitindo enfrentar as adversidades locais e impulsionar o desenvolvimento econômico e social da região.

Com o propósito de apresentar as condições socioeconômicas da RGInt, utilizaremos o indicador IMRS³ para avaliar o desenvolvimento socioeconômico dos municípios. Esse instrumento é calculado com base em 32 indicadores que abrangem cinco grandes dimensões: educação, saúde, vulnerabilidade, segurança pública e meio ambiente (FJP, 2020). Em posse dessas informações, pode-se observar, no Mapa 3, que, em comparação a Minas Gerais, apenas 14 dos 86 municípios apresentam valor superior à média mineira, que foi de 0,6208, os quais são representados pela cor verde. Isso sugere que aproximadamente 83,72% dos municípios da RGInt de Teófilo Otoni apresentam desenvolvimento socioeconômico aquém dos registrados pela média geral do estado, o que indica que essas localidades enfrentam desafios em diferentes áreas. Dessa forma, a concentração de municípios carentes e a alta taxa de vulnerabilidade social na região ressaltam a urgência de reconhecer as capacidades governamentais desses municípios, a fim de identificar entraves da Administração Pública e possíveis melhorias na implementação de políticas públicas direcionadas às necessidades locais.

³ O índice IMRS é calculado em quatro etapas: 1. faz-se a média trienal dos indicadores selecionados em cada dimensão; 2. normaliza-se o valor entre 0 e 1, segundo a fórmula índice do indicador = (valor do indicador - menor valor) / (maior valor - menor valor); 3 se obtém o índice de cada dimensão segundo a fórmula índice da dimensão = [(índice do indicador 1 x peso do indicador 1) + (índice do indicador 2 x peso do indicador 2) + ... (índice do indicador n x peso do indicador n)] e; 4. realiza-se a média ponderada dos índices de cada dimensão, segundo a fórmula IMRS = [índice da dimensão 1 x peso da dimensão 1) + (índice da dimensão 2 x peso da dimensão 2) + ... + (índice da dimensão n x peso da dimensão n).

Mapa 3: Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) – Região Geográfica Intermediária (RGInt) – Teófilo Otoni – 2020



Fonte: Dados básicos: FJP (2020).
Elaboração própria.

2 Análises das condições institucionais

O levantamento dos aspectos administrativos é útil para entender como as capacidades estatais se desenvolvem e se manifestam na prática, uma vez que podem facilitar ou dificultar a implementação de políticas públicas. Esse processo envolve a coleta, a análise e a avaliação contínua de informações relacionadas às atividades administrativas, o que permite identificar pontos fortes e áreas de melhoria na atuação do serviço público municipal. Para tal, essa seção avaliará as *proxies*: adoção de instrumentos de planejamento, uso de tecnologia pelo serviço público e capacidade do município em criar canal de diálogo com a sociedade.

2.1 Instrumentos de planejamento territorial

Este tópico utilizará o Plano Diretor como uma *proxy* para avaliar a capacidade dos municípios da RGInt de planejar sua gestão urbana. Isso porque, de acordo com o Estatuto da Cidade

(Instituto Polis, 2005), esse instrumento auxilia no fortalecimento da economia local, uma vez que organiza as atividades econômicas existentes nas municipalidades a partir do planejamento urbano. Tal fato ocorre, segundo o Ministério das Cidades (Brasil, 2005), por meio das diretrizes preconizadas no Plano Diretor, cujas normas orientam a atuação do setor público na regulação do uso do solo, na expansão urbana planejada e na promoção de iniciativas econômicas locais. A capacidade estatal desse planejamento refere-se à competência do município em promover o ordenamento territorial, o que envolve a gestão e o controle do uso, da ocupação e do parcelamento do solo urbano. Essa capacidade é fundamental para garantir que o desenvolvimento urbano ocorra de maneira planejada e sustentável, atendendo às necessidades da população e respeitando as diretrizes estabelecidas pela legislação.

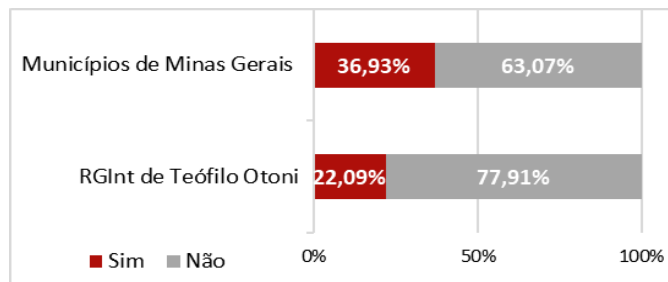
Nessa direção, o Estatuto da Cidade (Instituto Polis, 2005) aponta que o Plano Diretor não é uma obrigação legal para todos os municípios, sendo exigido apenas para aqueles que atendem aos critérios estabelecidos pela lei⁴. Entretanto, Silva Júnior (2010, p. 15) defende que, “[...] embora um município não se enquadre em nenhum desses preceitos, é importante que tenha seu plano diretor para poder planejar seu futuro e melhorar as condições de vida de sua população”. Essa ideia é corroborada pela Sede-MG (Minas Gerais, 2022, p. 22), que ressalta “[...] a contribuição dessa ferramenta para a elaboração de políticas urbanas consistentes que estimulem as economias locais”. Frente a isso, nota-se a importância de verificar se o serviço público da RGInt de Teófilo Otoni dispõe desse instrumento para orientar suas ações.

Desse modo, conforme ilustrado no Gráfico 1, dos 853 municípios de Minas Gerais, 36,93% possuem Plano Diretor, enquanto, no contexto da RGInt, somente 22,09% das localidades contam com esse instrumento, o que representa uma diminuição de cerca de 40,18%, comparativamente. Esse cenário sugere que a gestão pública de menos de um a cada quatro municípios da RGInt conta com essa ferramenta para estabelecer parâmetros de urbanização que viabilizem as atividades produtivas de modo orientado. Tal fato é corroborado pela Sede-MG (Minas Gerais, 2022), segundo a qual municípios que têm práticas urbanas estruturadas,

⁴ A lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, estabelece, em seu Art. 41, os critérios de obrigatoriedade para os municípios apresentarem o plano diretor, sendo eles: I) com mais de vinte mil habitantes; II) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III) onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; IV) integrantes de áreas de especial interesse turístico; V) inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; VI) incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos [...] (Brasil, 2001).

por meio de um Plano Diretor Municipal consistente, possuem ferramentas mais sólidas e favoráveis ao desenvolvimento econômico e social.

Gráfico 1: Existência de Plano Diretor – Minas Gerais – Teófilo Otoni – 2017-2021

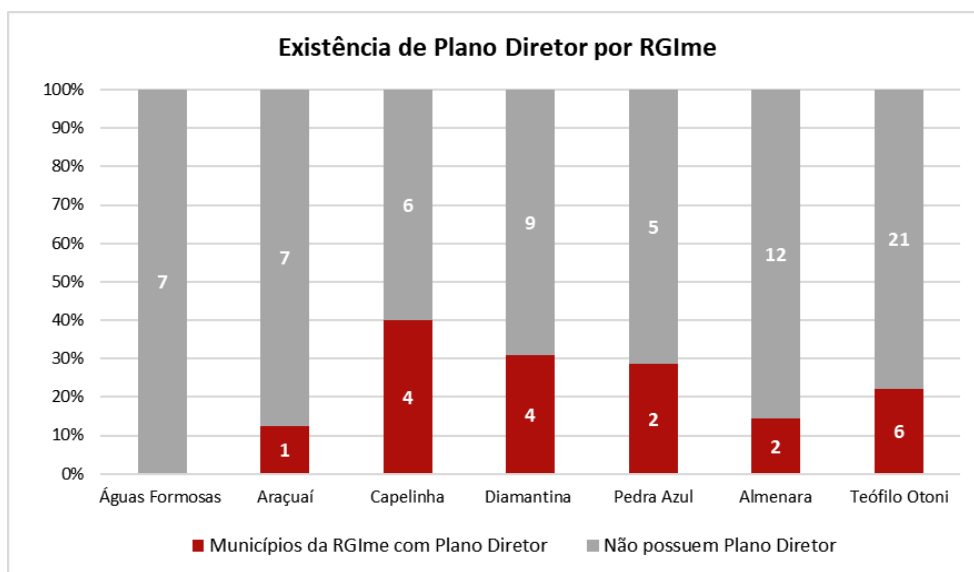


Fonte: Dados básicos: IBGE (2018).
Elaboração própria.

Nota: Dados reproduzidos em: 2017, 2019, 2020 e 2021.

Já em uma perspectiva comparativa entre as RGImes, observa-se que a carência de localidades com Plano Diretor é comum em todas as RGImes da RGInt (Gráfico 2). Essa situação pode ser vista nas RGImes de **Capelinha** e **Teófilo Otoni**, as quais, apesar dos números baixos, são as regiões com maior proporção de municípios, pois 40% e 35%, respectivamente, contam com esse instrumento. Esse padrão se repete nas demais RGImes, com índices ainda inferiores, como observado na RGIme de **Diamantina**, onde apenas 31% das localidades contam com Plano Diretor, seguida por **Pedra Azul** (29%), **Almenara** (14%) e **Araçuaí** (13%). Esses números sugerem que a Administração Pública, nas respectivas RGImes, tende a enfrentar dificuldades na organização da expansão urbana, bem como na criação de um ambiente propício para que os potenciais econômicos se consolidem na RGInt como um todo.

Gráfico 2: Existência de Plano Diretor – Regiões Geográficas Imediatas (RGImes) – 2017-2021



Fonte: Dados básicos: IBGE (2018).

Elaboração própria.

Nota: Dados reproduzidos em: 2017, 2019, 2020 e 2021.

Frente ao exposto, em contextos como o da RGI_{me} de **Águas Formosas**, onde nenhum município dispõe de Plano Diretor, a gestão pública pode encontrar entraves para elaborar e implementar ações articuladas e eficientes de ordenamento territorial, o que pode comprometer a definição da vocação econômica local e o seu desenvolvimento sustentável. Nessa direção, dada a especialização produtiva da RGI_{me}, que se destaca no setor da pecuária, especialmente na criação de bovinos e outros animais vivos, a ausência de um Plano Diretor Rural Municipal (PDRM) pode travar a gestão integrada do território, visto que esse instrumento é fundamental para o planejamento sustentável, que abarca tanto as áreas urbanas quanto as rurais, conforme dispõe o Estatuto da Cidade (Instituto Polis, 2005) em seu artigo 40, parágrafo 2º.

Desse modo, o planejamento torna-se fundamental para enfrentar desafios específicos do desenvolvimento local, como aqueles destacados por Silva Júnior e Passos (2010). Os autores evidenciam que regiões com foco no agronegócio enfrentam, frequentemente, problemas logísticos de escoamento da produção, tendo em vista a dificuldade em organizar, de modo eficiente, as vias e a integração entre infraestrutura rural, assistência técnica e comercialização, o que sugere a redução da competitividade e da sustentabilidade da produção.

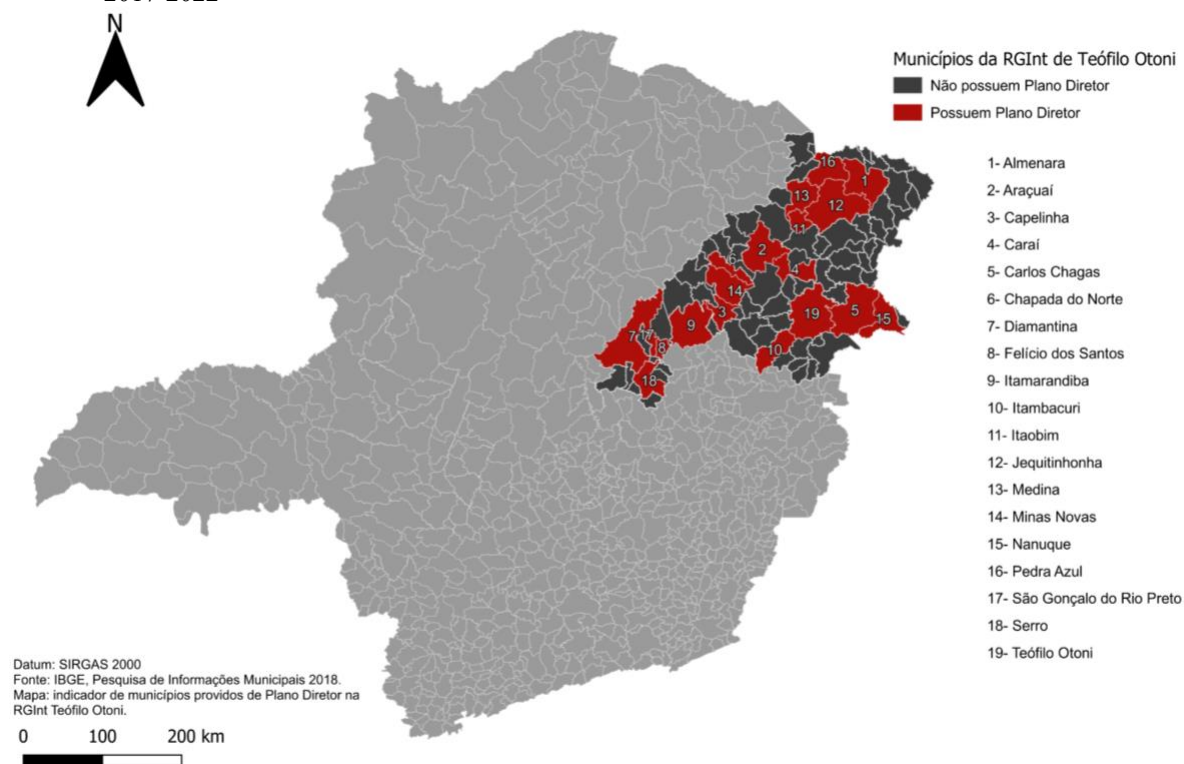
Ademais, a não disposição desse instrumento pelos municípios da RGI_{nt}, segundo a Sede-MG (Minas Gerais, 2022, p. 21), gera prejuízo nas operações urbanas consorciadas, as quais consistem em “[...] alterações estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental em áreas estratégicas da cidade, que permite uma ação planejada entre moradores, Poder Executivo Municipal e investidores privados”. Tal fato é ainda mais relevante no contexto da RGI_{nt} de Teófilo Otoni, uma vez que abriga grande parte das regiões que compreendem o empreendimento do “Vale do Lítio”, que é composto por 14 municípios: Araçuaí, Capelinha, **Coronel Murta**, Itaobim, **Itinga**, **Malacacheta**, Medina, Minas Novas, Pedra Azul, **Virgem da Lapa**, Teófilo Otoni, **Turmalina**, além de Rubelita e Salinas, sendo essas duas últimas cidades localizadas em outras RGI_{nts}.

Nessa perspectiva, conforme ilustrado no Mapa 4, verifica-se que os municípios de Coronel Murta, Itinga, Malacacheta, Virgem da Lapa e Turmalina não possuem Plano Diretor, o que contraria a legislação vigente. Essa legislação estabelece que esses municípios têm a obrigação legal de elaborar esse instrumento de planejamento, uma vez que estão situados em áreas de

influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental regional, como a exploração do mineral lítio.

Com efeito, dada a carência dessa ferramenta de planejamento, a Sede-MG (Minas Gerais, 2022) também indica que esses municípios encontram grandes dificuldades em discutir formas de aplicar os recursos originários da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) na promoção de atividades complementares à mineração, além de entraves relacionados às vias de escoamento da produção e à falta de planejamento ligada à instalação de centros logísticos e à preservação do meio ambiente. Em última instância, o Estatuto das Cidades (Instituto Polis, 2005) atesta que a carência de gestão urbana nos municípios pode dificultar a articulação das políticas públicas que são essenciais para a promoção do desenvolvimento econômico e sustentável da região.

Mapa 4: Municípios que possuem Plano Diretor – Região Geográfica Intermediária (RGInt) de Teófilo Otoni – 2017-2022



Fonte: Dados básicos: IBGE (2018).

Elaboração própria.

Nota: Dados reproduzidos em: 2017, 2019, 2020 e 2021.

2.2 Capacidade participativa: o papel dos conselhos municipais

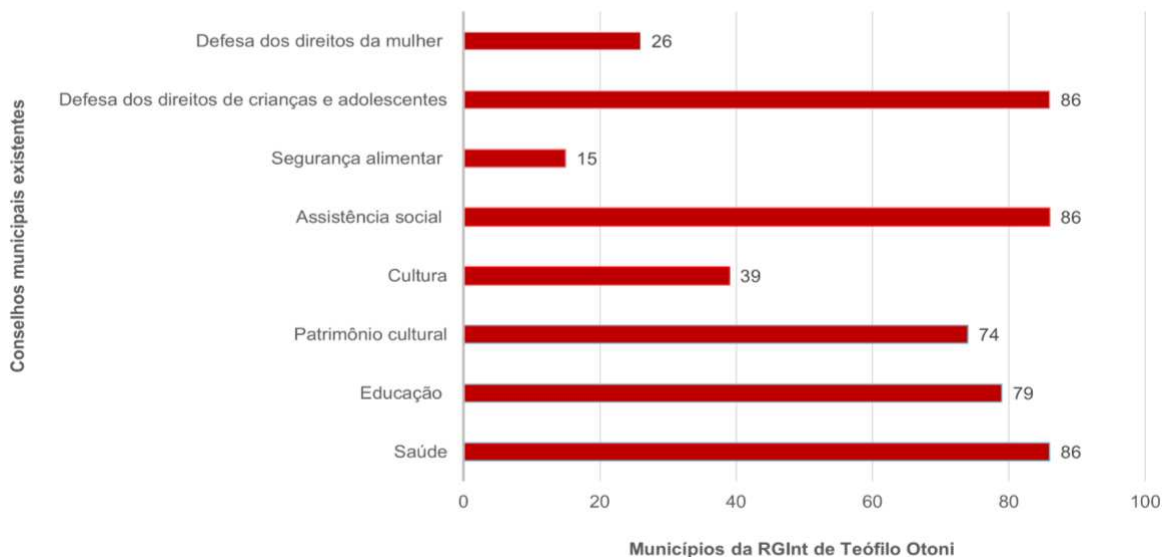
Conselhos municipais se apresentam como uma das formas de participação da sociedade civil. São caracterizados como um espaço no qual se concretiza uma nova relação entre Estado e sociedade na gestão do aparelho público. Fuks, Perissinotto e Souza (2004) destacam que os

Conselhos Gestores Municipais de Políticas Públicas representam uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo, pois articulam os três níveis de poder e abrangem uma ampla gama de temas – saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, entre outros – de modo a exercer uma influência significativa sobre as experiências de formulação e implementação de políticas públicas.

Em linha com a discussão, Gohn (1997) *apud* Santos (2000, p. 137-138) afirma que “[...] o escopo de deliberações dos Conselhos é bastante amplo e suas decisões devem incidir sobre o formato das políticas públicas e sobre as estratégias e diretrizes para implementação das mesmas”. Por isso, devem, além de definir metas e diretrizes políticas em relação à universalização de direitos e às políticas de atendimento estabelecidas nos direitos sociais, deliberar sobre o formato de gestão de maneira a garantir o controle público sobre o governo (Santos, 2000). Nesse sentido, o conselho tem a prerrogativa de aprovar ou não a realização de convênios, impedir a prestação de serviço de determinada instituição que não obedeça aos requisitos previstos em lei, aceitar ou rejeitar as prestações de contas dos gastos orçamentários e definir procedimentos em prol da democratização da informação acerca das ações governamentais (Santos, 2000). Assim, a responsabilidade deliberativa, aliada a situações normativas e controladoras, possibilita aos conselhos municipais um significativo papel na construção do desenvolvimento social e econômico local.

Frente a isso, a avaliação dos conselhos municipais existentes será uma *proxy* para compreender a capacidade participativa em nível local. A presença e a funcionalidade desses conselhos são indicativos da disposição do governo em estabelecer canais efetivos de diálogo com os grupos sociais, o que é essencial para a construção de políticas públicas mais inclusivas e representativas. Desse modo, a partir do Gráfico 3, é possível observar a distribuição desses conselhos pelos 86 municípios da RGInt de Teófilo Otoni.

Gráfico 3: Políticas setoriais dos conselhos municipais – Teófilo Otoni – 2017-2021



Fonte: Dados básicos: IBGE (2018).

Elaboração própria.

Nota: Dados reproduzidos em: 2017, 2019, 2020 e 2021.

A partir dessa análise, é possível perceber uma certa discrepância na existência desses espaços de acordo com suas políticas intersetoriais. Enquanto as instâncias de **defesa dos direitos de criança e adolescentes**, **assistência social** e **saúde** estão presentes em todos os municípios, áreas como **segurança alimentar** e **defesa dos direitos da mulher** estão sub-representadas na RGInt, estando presentes em apenas 15 de 26 municípios, respectivamente. Não distante dessa realidade, encontra-se o conselho municipal de **cultura**, presente em apenas 39 localidades, isto é, cobrindo cerca de 45% dos municípios da região geográfica em questão.

Tal fato indica que os municípios desprovidos desses conselhos municipais, como visto no Gráfico 3, podem enfrentar dificuldades em identificar e expressar suas demandas, em razão da ausência desses canais de diálogo entre a sociedade e o Estado. Como resultado, as políticas intersetoriais ligadas principalmente à segurança alimentar, à defesa dos direitos da mulher e à cultura podem não refletir os reais interesses das populações locais. Também podem minimizar os mecanismos de controle e cooperação na gestão e na implementação dessas políticas públicas, o que dificulta a construção de uma governança mais democrática e responsiva no contexto da RGInt de Teófilo Otoni.

2.3 Capacidades estatais em TICs: uso de tecnologias no serviço público

Este tópico foca na disponibilidade e no uso das tecnologias pelas organizações públicas dos municípios da RGInt de Teófilo Otoni como *proxy* para a presença de capacidades estatais em

Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). Isso porque, segundo Chun *et al.* (2010), as TICs têm sido, cada vez mais, utilizadas por governos na prestação de serviços públicos, na interação com cidadãos e na divulgação de informações para a sociedade. No setor público, essas tecnologias são conhecidas como uma forma de governo eletrônico (e-gov) ou governo digital. Essas podem facilitar o aprimoramento e a inovação nas diferentes etapas das políticas públicas, auxiliando desde o seu desenho e a sua implementação até o seu monitoramento e possibilitando a elaboração de serviços centrados nas necessidades da população (ONU, 2020).

Frente a isso, considerando que as iniciativas de e-gov têm como base a presença de recursos tecnológicos e o seu uso para melhorar as políticas públicas, as informações e os serviços prestados à sociedade, a identificação de capacidades estatais em TICs é um dos caminhos para compreender como os municípios que compõem a RGInt de Teófilo Otoni utilizam esses recursos. Tal fato encontra respaldo na literatura, tendo em vista que, quanto maior a presença de ações voltadas às dimensões de acesso e uso, maiores são as capacidades em TICs nas organizações públicas, conforme afirmam Ribeiro, Macaya e Coelho (2021).

Nessa direção, o Índice de Absorção de Tecnologias Digitais (IATD), na Gestão Municipal,⁵ é uma ferramenta que fornece uma visão resumida sobre a posição de cada município da RGInt de Teófilo Otoni frente à utilização de tecnologias digitais em suas atividades de gestão. Esse indicador avalia diferentes dimensões, sendo elas: a) atualização semanal do site da prefeitura; b) existência de marcação digital e/ou telefônica de consultas médicas em postos de saúde municipais; c) presença de ponto eletrônico para médicos; d) sistemas informatizados para elaboração do planejamento; e) arrecadação eletrônica do Imposto Sobre Serviços (ISS); f) sistema eletrônico para arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e g) utilização de sistemas informatizados para a realização de compras públicas.

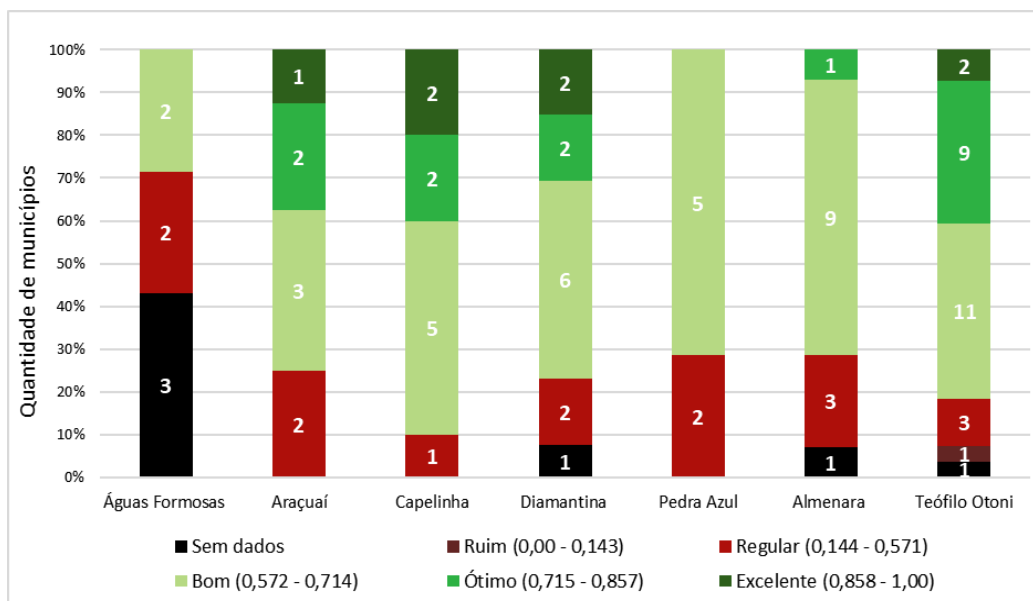
Na gestão dos municípios da RGInt, a incorporação de tecnologias digitais pode trazer diferentes benefícios para o serviço público e para a população, tendo em vista a possibilidade de otimizar as suas atividades, tornando-as mais eficientes e ágeis. Como resultado, observa-se uma melhor gestão dos recursos financeiros dos municípios, bem como uma maior eficiência na prestação de serviços, de forma mais eficaz, à população. Ademais, a integração dessas tecnologias pode potencializar a transparência das atividades empregadas pela Administração

⁵ Cada um dos quesitos vale um ponto e o somatório total dos pontos obtidos é dividido pelo total de quesitos. Dessa forma, é gerado um índice que varia entre zero e um, sendo atribuído um para aqueles municípios que já incorporaram a tecnologia digital em todos os quesitos considerados.

Pública, o que contribui para o fortalecimento da prestação de contas e da governança nessas localidades.

Sob uma perspectiva comparativa na RGInt, o Gráfico 4 mostra que a **RGIme de Capelinha** se apresenta como destaque positivo, em razão de 9 dos 10 municípios possuírem índices superiores a “Bom”, com ênfase em dois municípios presentes na categoria “Excelente”, **Itamarandiba** e **Minas Novas**, ambos com 1,000, e dois na categoria Ótimo, **Angelândia** e **Capelinha**, com 0,857. Por outro lado, apenas um dos municípios possui índice na faixa “Regular”, **Leme do Prado**, com 0,571.

Gráfico 4: Comparativo do Índice de Absorção de Tecnologias (IATD) na Gestão Municipal – Minas Gerais – 2021



Fonte: Dados básicos: TCE-MG; Índice de Efetividade da Gestão Municipal IEGM (2021).
Elaboração própria

Em contrapartida, a **RGIme de Águas Formosas** figura com baixo desempenho no que diz respeito à absorção de tecnologias digitais pela administração. Ainda segundo o Gráfico 4, somente dois dos seus municípios estão na faixa “Bom”, **Fronteira dos Vales** e **Umburatiba**, com 0,714 cada. Já os restantes ou não possuem resultados passíveis de serem mensurados pelo

indicador, como no caso de **Bertópolis**, **Crisólita** e **Maxacalis**, ou estão na categoria “Regular”, como ocorre com **Águas Formosas** e **Santa Helena de Minas**, ambos com 0,571.

Frente a esse cenário, a baixa performance em relação a esse indicador, em locais como a **RGIme de Almenara**, pode sugerir que o setor público desses municípios enfrenta dificuldades em absorver novas tecnologias digitais, o que pode travar o estímulo em inovações e a criação de soluções para enfrentar os desafios nessas localidades. Além disso, sua baixa presença ou sua completa ausência prejudica o uso das TICs na prestação do serviço público, o que pode resultar em desigualdades no acesso a iniciativas de e-gov e no aproveitamento pelos cidadãos das oportunidades advindas da transformação digital no setor público. Com efeito, a escassa modernização empregada, nos processos internos da gestão, pode prejudicar a atração de investimentos, resultando na estagnação de setores econômicos e na redução da geração de empregos, o que compromete o desenvolvimento econômico e social dessas regiões.

3 Situação financeira

A análise financeira é um componente crucial para a avaliação da capacidade estatal dos municípios que compõem a RGInt de Teófilo Otoni. Isso está em linha com as ideias de Geddes (1990) e Skowronek (1984), segundo os quais a capacidade do serviço público está intimamente ligada à habilidade de tributar e à eficácia em utilizar os recursos financeiros para instrumentalizar as políticas públicas. Tal fato encontra respaldo em Kocher (2010), ao afirmar que recursos adequados são essenciais para alcançar os objetivos das políticas públicas.

A partir dessa perspectiva, o tópico visa examinar como os municípios da RGInt utilizam suas fontes de recursos e como o uso impacta o desenvolvimento econômico da região. Isso porque uma gestão fiscal eficiente não apenas reflete a saúde financeira dos municípios, mas também fornece indícios significativos sobre sua capacidade de promover crescimento sustentável e oferecer serviços públicos de qualidade à população (Kocher, 2010).

3.1 Capacidade de equilibrar as finanças municipais: uma gestão fiscal eficiente

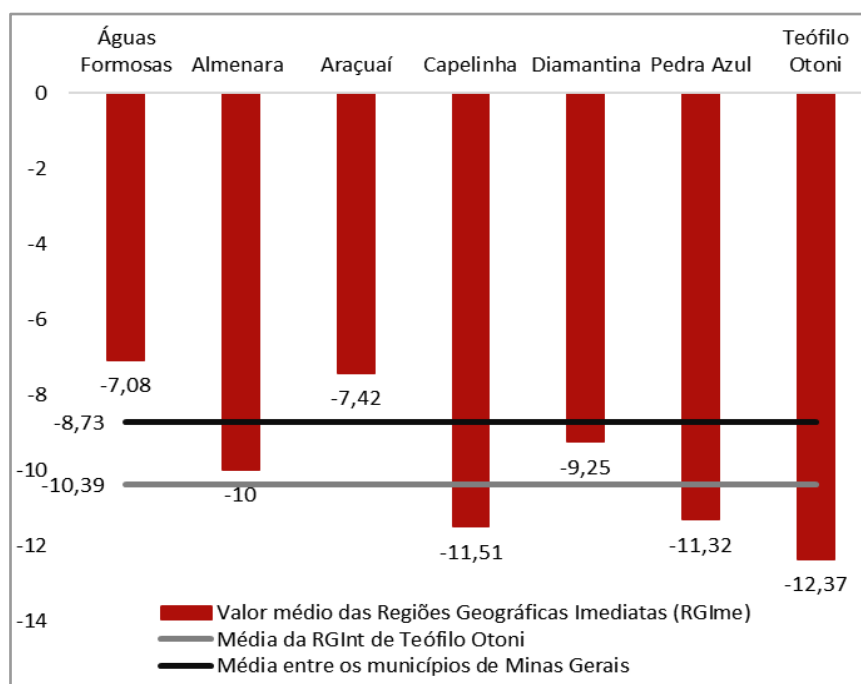
O parâmetro de avaliação diz respeito ao Balanço Orçamentário⁶ (BO), que tem como objetivo mensurar o equilíbrio financeiro municipal, baseado na diferença entre o que se arrecada e o que se gasta. Desse modo, o equilíbrio fiscal (EF) sinaliza a capacidade da Administração

⁶ O Balanço Orçamentário é medido pela razão entre o resultado da diferença entre o valor das receitas (próprias e transferidas, deduzidas as operações de crédito e as deduções para a formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério/Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEF/FUNDEB) e o valor das despesas do município. e a receita (FJP. 2020).

Pública em custear suas despesas com as receitas disponíveis, sem a necessidade de recorrer ao endividamento com outros entes federativos (FJP, 2020).

Em uma análise comparativa, é possível observar, no Gráfico 5, que todas as RGImes apresentam índice médio de BO negativo, o que aponta que a Administração Pública tem gastos superiores ao que se arrecada. Além disso, a média dos 86 municípios que compõem a RGInt concentra-se em cerca de 19% abaixo do valor médio alcançado por Minas Gerais, com valores nominais de -10,39 e -8,73, respectivamente. Nessa ótica, a RGIme de **Teófilo Otoni** aparece no pior cenário, com -12,37, o que traduz um valor aproximado de 42% abaixo em relação a todos os municípios mineiros. Esse desempenho também se mostra aquém quando comparado com a RGInt, situando-se em torno de 19% abaixo do seu valor registrado.

Gráfico 5: Comparativo entre o índice de Balanço Orçamentário (BO) médio – Minas Gerais – 2022



Fonte: Dados básicos: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG, 2022).
Elaboração própria.

É importante destacar que todos os municípios da RGInt possuem um cenário em que os gastos superam as receitas, com exceção de **Alvorada de Minas**, que registra um superávit, com índice de 7,77. Já **Capelinha**, **Diamantina** e **Crisólita**, apesar de estarem em déficit, demonstram valores próximos à estabilidade, com -0,08, -0,25 e -0,82, respectivamente. Os outros 82

municípios, que correspondem a cerca de 95% do total da RGInt, estão em déficit orçamentário (FJP, 2020). Esses dados indicam que, no contexto geral da RGInt, a Administração Pública enfrenta desafios na busca pelo equilíbrio entre arrecadação e despesas governamentais. Em consequência disso, essa situação se traduz na dificuldade da gestão em financiar suas despesas com base nas receitas, o que sinaliza um desequilíbrio nas finanças municipais potencialmente capaz de gerar efeitos negativos para o desenvolvimento econômico e sustentável da região.

3.2 Capacidade de arrecadação de tributos e empenho em investimentos

O Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE)⁷, por sua vez, é um parâmetro que visa avaliar em que medida o desenvolvimento econômico de um município influencia sua autonomia na geração de receitas. Esse indicador permite conhecer a capacidade da gestão pública em arrecadar recursos provenientes de tributos, além de outras fontes de capital, e como essas receitas são utilizadas para financiar os serviços prestados à sociedade, com base nas atividades econômicas locais (FJP, 2020). Segundo Oliveira e Biondini (2013), o estudo do IDTE se faz importante do ponto de vista das políticas públicas, já que possibilita identificar, com maior precisão, as áreas que necessitam de ações proativas por parte da administração, com o intuito de criar condições favoráveis ao desenvolvimento dessas regiões.

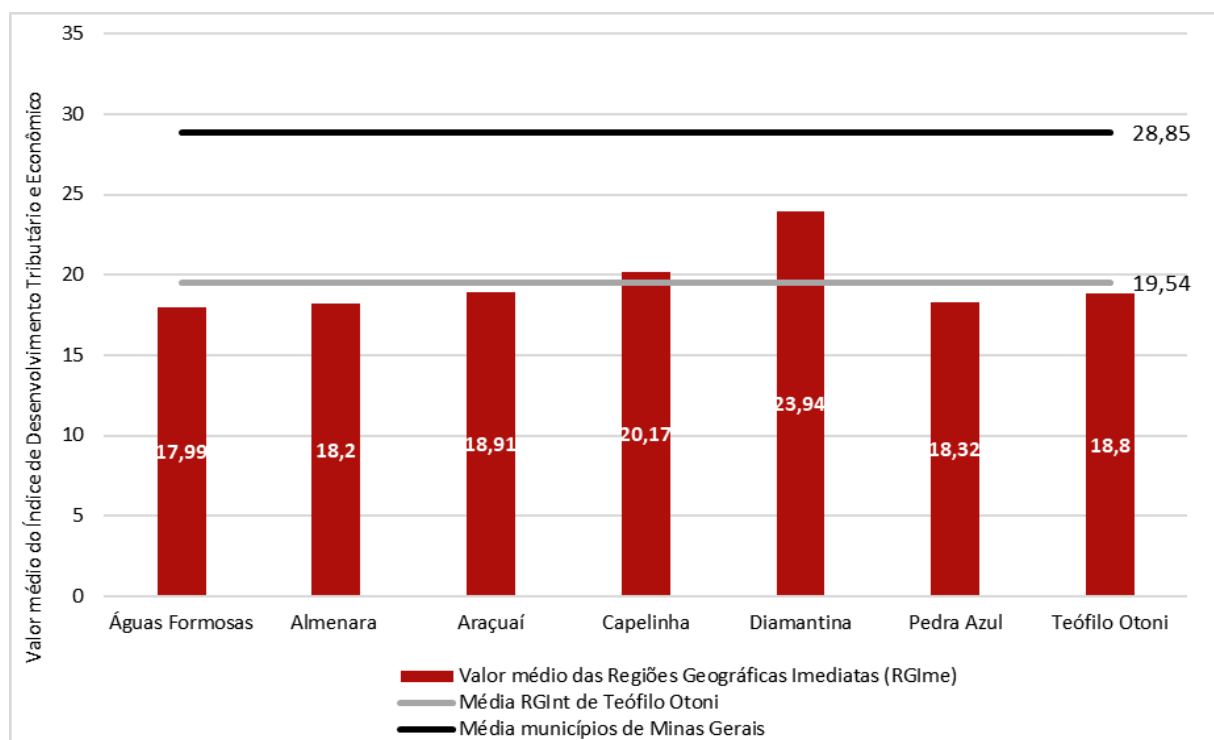
Nesse contexto, em uma análise comparativa entre o índice médio das RGImes e a média geral de Minas Gerais, observa-se que todas as RGImes apresentaram valores inferiores ao alcançado pelo estado, que registrou um IDTE médio de 28,85 (FJP, 2020). Esse panorama revela que a média geral da RGInt é aproximadamente 32% menor, em termos nominais, do que a média de Minas Gerais. Isso indica que cerca de 95% dos municípios que compõem a RGInt possuem um IDTE abaixo da média dos 853 municípios mineiros. Apenas 4 das 86 localidades da RGInt registraram IDTE superior a 28,85, sendo elas: **Alvorada de Minas**, com 69,23; **Carbonita**, com 34,02; **Carlos Chagas** com 32,17 e **Itamarandiba** com 30,2.

Além disso, a partir da perspectiva trazida pelo Gráfico 6, nota-se que a RGIme de **Diamantina** se destaca com uma média de 23,94. Esse valor é superior à média geral de todos os municípios

⁷ O IDTE corresponde à razão entre o somatório da Receita Própria Municipal (impostos, taxas e contribuições de melhoria) e do valor de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) repassado pelos critérios que requerem a proatividade dos municípios (valor adicionado Fiscal, educação, saúde, meio ambiente, patrimônio cultural, produção de alimentos, receita própria e municípios mineradores) e o somatório das transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), dos critérios reativos do ICMS (população, população dos 50 municípios mais populosos, cota mínima e área geográfica), da receita própria municipal e do valor de ICMS proativo, multiplicados por 100.

da RGInt de Teófilo Otoni, que atingiu um valor de 19,54. Tal situação pode ser explicada pelo município de **Alvorada de Minas**, que apresentou um IDTE de 69,23, quantitativo 254% superior ao valor médio da RGInt e 140% superior ao valor médio de Minas Gerais. Outro destaque nessa RGIme é o município de **Carbonita**, com IDTE de 34,02, que, embora corresponda a um valor perto de 51%, inferior ao do município de Alvorada de Minas, ainda assim se mostra superior às médias da RGInt e à média do estado. Por outro lado, o município **Serra Azul de Minas** aparece com o pior desempenho da RGIme em análise, com IDTE de 13,44, o que demonstra grande discrepância com relação ao município mais bem posicionado da RGIme, com diferença de aproximadamente 81%.

Gráfico 6: Comparativo do Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE) – Minas Gerais – 2022



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG, 2022).

A RGIme de **Águas Formosas**, por sua vez, apresentou a menor média da RGInt, perfazendo um índice de 17,99, o que enuncia um valor abaixo da média geral da RGInt em aproximadamente 7,9%, conforme ilustrado no Gráfico 6. Como destaque positivo da RGIme, observa-se o município de **Crisólita**, com IDTE de 22,75, que ultrapassa a média geral da RGInt em torno de 16%. Já o pior cenário da RGIme vai para o município de **Bertópolis**, com IDTE

de 14,97 e com redução próxima de 34% em relação ao município , que apresenta melhor desempenho na RGI_{me} analisada. Frente a essa análise, percebe-se que, ao contrário da RGI_{me} de Diamantina, os valores alcançados pelos municípios da RGI_{me} de **Águas Formosas** possuem pouca variação do IDTE entre eles, com valor nominal de 7,78, o que sugere um cenário mais homogêneo e precário entre as localidades.

A partir dos resultados discutidos anteriormente e da perspectiva de Oliveira e Biondini (2013), destaca-se a importância da análise do IDTE no contexto de Minas Gerais, em razão desse indicador sugerir uma visão abrangente dos níveis de desenvolvimento alcançados pela região, auxiliando, desse modo, a identificação das disparidades econômicas das localidades. Assim, a interpretação desse parâmetro pela Administração Pública na RGI_{nt} se mostra importante, pois sinaliza a existência de municípios com base produtiva pouco diversificada. Essas informações, por sua vez, apontam a necessidade de implementação de políticas públicas voltadas ao estímulo e ao desenvolvimento de atividades capazes de impulsionar investimentos e geração de receitas, fortalecendo a economia e o desenvolvimento social dos municípios que compõem a RGI_{nt}.

4 Conclusão

A partir da análise desenvolvida, pode-se concluir que a capacidade técnico-administrativa e as condições financeiras das gestões públicas da RGI_{nt} influenciam na implementação de políticas que promovem o desenvolvimento socioeconômico. Contudo, é necessário pontuar que o próprio estágio de desenvolvimento econômico da região também atua como um fator que pode limitar ou potencializar essa capacidade estatal. Isso se alinha às ideias de North (1977), segundo o qual o desenvolvimento econômico e a capacidade institucional estão inter-relacionados. Nesse cenário, regiões com baixo desenvolvimento enfrentam maiores dificuldades para consolidar instituições eficazes, dada a ausência de economias externas, as limitações orçamentárias e a predominância de uma base econômica frágil que prejudica investimentos em capacidade técnica e administrativa.

Isso posto, conclui-se que a ausência de instrumentos adequados de planejamento estratégico territorial e a falta de tecnologias apropriadas para a gestão pública fragilizam a capacidade dos municípios de formular diretrizes claras para o desenvolvimento urbano, a infraestrutura e a conservação ambiental, o que pode impactar negativamente no crescimento ordenado das cidades e na diversificação econômica. Essa situação é ainda mais crítica quando ocorre em uma região que está passando por transformações econômicas rápidas devido à exploração

mineral, como no caso do Vale do Lítio, visto que a falta de capacidade estatal pode limitar a geração de encadeamentos produtivos e socioeconômicos ligados a essa atividade. Desse modo, mesmo diante das oportunidades trazidas pela exploração mineral do lítio, a ausência de capacidades técnico-administrativas, planejamento estratégico e infraestrutura institucional podem ser obstáculos para que esses municípios consigam promover desenvolvimento local sustentável e aproveitar os benefícios para além da extração primária.

Outro resultado relevante diz respeito à falta de conselhos municipais, os quais são essenciais para formalizar espaços de diálogo e participação da sociedade na elaboração e na implementação de políticas. A ausência desses mecanismos dificulta que a população tenha canais adequados para expressar suas demandas, resultando em políticas que, muitas vezes, não refletem as necessidades locais. Essa desconexão pode levar ao uso inadequado dos recursos advindos da exploração mineral, conforme demonstra a CFEM), o que gera entraves para que esses recursos sejam direcionados para iniciativas que realmente beneficiem a população, como investimentos em saúde, educação e infraestrutura local. Além disso, a falta de conselhos pode acentuar a vulnerabilidade da população às consequências da exploração do lítio, como impactos ambientais e sociais, sem que haja uma plataforma para discutir e mitigar esses problemas. A ausência de representação, nos processos de tomada de decisão, significa que as vozes mais afetadas pela mineração, especialmente de comunidades tradicionais ou vulneráveis, podem ser ignoradas.

No que diz respeito à ausência ou à insuficiência da infraestrutura institucional e tecnológica, é possível observar que ela limita a arrecadação tributária municipal ao comprometer a identificação e o cadastro dos contribuintes, o que acaba prejudicando a captação de receitas próprias. Municípios que dispõem de cadastro imobiliário informatizado e georreferenciado, por exemplo, demonstram maior eficiência na arrecadação do IPTU e, por consequência, maior sustentabilidade financeira. Esse cenário amplia as desigualdades entre municípios da RGInt, pois aqueles com melhores recursos tecnológicos e institucionais conseguem organizar melhor seus sistemas fiscais, enquanto municípios com infraestrutura precária permanecem em desvantagem, reforçando disparidades regionais.

Tal fato suprime a capacidade de equilibrar as finanças municipais, visto que essa tem sido um desafio constante para as administrações públicas da RGInt de Teófilo Otoni. Isso se apresenta como um dos principais entraves apontados pelo estudo: os municípios gastam mais do que arrecadam. Tal situação fica evidente a partir da análise dos déficits orçamentários, os quais

indicam que a administração pública precisa fazer cortes em investimentos ou recorrer a fontes de financiamento externo, o que pode gerar endividamento. O BO negativo, comum entre os municípios da RGInt, é um indicador claro desse problema. Para superá-lo, é essencial implementar estratégias que visem a melhoria da arrecadação tributária, a eficiência na execução orçamentária e a promoção de um planejamento financeiro mais robusto e integrado às necessidades locais.

Portanto, o estudo aponta que a falta de instrumentos formais de planejamento, tecnologias administrativas modernas, espaços institucionais de participação social (como conselhos municipais) e eficiência na arrecadação tributária limitam o desenvolvimento sustentável dos municípios da RGInt de Teófilo Otoni. Desse modo, a pesquisa reforça que, diante da autonomia dos municípios, atribuída após a Constituição de 1988, as políticas públicas devem considerar as especificidades locais para serem mais integradas, efetivas e legítimas, impulsionando a economia regional e respeitando as demandas das comunidades.

Referências

- ARRETCHE, Martha. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 40, v. 14, p. 111-141, 1999.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **Modelos de Estado desenvolvimentista**. Textos para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EESP), São Paulo, n.42, p.1-23. 2016.
- CHUN, S. A. *et al.* **Government 2.0: making connections between citizens, data and government**. Information Polity, v. 15, n. 1, 2, p. 1-9, Apr. 2010.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual da Lei de Acesso à Informação para estados e municípios**. Brasília, Autor. 2013.
- ESTATUTO DA CIDADE: **Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 3ª Edição. Brasília: Instituto Polis, Laboratório de Desenvolvimento Local, 2005.
- EVANS, P. **Embedded autonomy: States and industrial transformation**. Princeton, USA: Princeton University Press. 1995.
- FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato Monseff; SOUZA, Nelson Rosário. (org.). **Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná**. Curitiba: UFPR, 2004.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS)**. Belo Horizonte: Centro de Estudos Econômicos e Sociais/Fundação João Pinheiro, 2010.
- FURTADO, Celso. **“O golpe de 1964 e o Nordeste”**. Cadernos do Desenvolvimento, 7 (11): 212-215. Originalmente publicado em 2004.
- GEDDES, B. **Building “state” autonomy in Brazil, 1930-1964**. Comparative Politics, 22(2), 217-235. doi:10.2307/422315. 1990.
- GOMIDE, A.; PIRES. **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas**. (Org.). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. 1. ed. Brasília: Ipea, p. 15-30. v. 1. 2014.
- HIRSCHMAN, A. O. **The Strategy of Economic Development**. New Haven: Yale University Press, 1958.
- KOCHER, M. **State capacity as a conceptual variable**. Yale Journal of International Affairs, 5(2), 137-145. 2010.
- LIMA, A. C.; SIMÕES, R. F. **Teorias clássicas do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica: o caso do Brasil**. Revista de Desenvolvimento Econômico, n. 21, 2010.
- MENDONÇA, Maria L. C. A; HOLANDA, Marcus M. **A administração pública municipal como fomentadora do desenvolvimento social e econômico**. *Sequência* (Florianópolis), n. 74, p. 207-232, dez. 2016.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. 2ª Edição. Brasília: Ministério das Cidades; CONFEA, 2005.
- MYRDAL, G. **Economic Theory and under-developed regions**. London: Duckworth, 1957.
- NORTH, Douglass C. **Teoria da localização e crescimento econômico regional**. In: Schwartzman, J. Economia regional: textos escolhidos. Cedeplar, Belo Horizonte, 1977.

OLIVEIRA, C. A. JACINTO, P. A.; MARQUES. (2009). **O papel da política fiscal local no crescimento econômico de cidades: uma evidência empírica para o Brasil**. Revista Economia, Brasília. V. 10, n. 1, p. 49-68.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; BIONDINI, Isabella Virgínia Freire. **IDTE: um índice de finanças para a análise do desenvolvimento – o caso dos municípios de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Seminário de Economia Mineira, 2012. Disponível em: [IDTE: um índice de finanças para a análise do desenvolvimento – o caso dos municípios de Minas Gerais](#) Acesso em: 10 de jul. 2024.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **E-Government Survey 2020: digital government in the decade of action for sustainable development**. New York: ONU, 2020.

PERROUX, F.A **Economia do século XX**. Porto:Herder,1967.

PIRES, R.; GOMIDE, A. **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais**. Revista de Sociologia e Política, v. 24, p. 121-143, 2016.

RIBEIRO, M. M.; MACAYA, J. F. M.; COELHO, I. B. **Capacidades estatais em tecnologias de informação e comunicação dos municípios brasileiros**. In: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (Org.). Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Cegov/UFRGS. p. 248-286. 2021.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. **Conselhos municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas**. Dissertação. (Mestrado). Programa de Mestrado da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro: UFRJ, 2000.

SÁTYRO, Natália; CUNHA, Eleonora; CAMPOS, Jarvis. (2016). **Análise Espacial da Burocracia da Assistência Social nos Municípios Brasileiros: Notas para uma Reflexão sobre a Capacidade de Implementação dessa Política**. Opinião Pública, v. 22, n. 2, p. 286-317.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO: **Cartilha de orientações. O plano diretor municipal como instrumento de desenvolvimento econômico**. Minas Gerais: Secretaria de Desenvolvimento, 2022. Disponível em: [Cartilha Plano Diretor](#). Acesso em: 09 de julho de 2024.

SILVA JÚNIOR, Jeconias Rosendo da., PASSOS, Luciana Andrade dos. **O negócio é participar: a importância do plano diretor para o desenvolvimento municipal**. Brasília: CNM, SEBRAE, 2006. 36 p. 2010.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back.. In: P. EVANS; D. RUESCHEMEYER; T. SKOCPOL (Eds.). Bringing the state back in (p. 3-43). New York: Cambridge University Press, 1985.

SOUSA, P. F. B de, Lima, A. O. Nascimento, C. P. S. do. Peter, M. G. A. Machado, V. V. M., & Gomes, A de O. **Desenvolvimento municipal e cumprimento da lei de responsabilidade fiscal: uma análise dos municípios brasileiros utilizando dados em painel**. Revista evidenciação contábil & finanças, .1, (1), p. 58-70. 2013.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. **Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas**. In: MELLO, J. *et al.* (Org.). Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades. Brasília: Ipea, 2020.