

## **A Dimensão Institucional do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais na Perspectiva do Desenvolvimento Sustentável**

**Autoria:** Elias Rodrigues de Oliveira, Fernanda Mitsue Soares Onuma

### **Resumo:**

Este artigo apresenta um estudo da dimensão institucional do Zoneamento Ecológico-Econômico do estado de Minas Gerais, numa perspectiva de desenvolvimento sustentável e em conformidade com os pressupostos teóricos do institucionalismo. Sua relevância reside no ineditismo em fazer tal discussão centrada no contexto histórico da sustentabilidade na perspectiva do desenvolvimento com que governos e sociedade têm procurado saídas para sua equalização. Iniciativa nesse sentido tem-se no Zoneamento Ecológico-Econômico do estado de Minas Gerais em que além dos componentes produtivo, natural e humano o componente institucional afigura-se como de fundamental importância para o desenvolvimento dos municípios e regiões. Trata-se, portanto, de uma pesquisa qualitativa de natureza analítico-descritiva que tem como objetivo analisar o componente institucional do Zoneamento Ecológico-Econômico do estado de Minas Gerais, numa perspectiva de desenvolvimento sustentável. Em tom conclusivo as análises permitem considerar que a presença de instituições no município impacta o seu desenvolvimento.

### **1 – Introdução**

Uma das grandes preocupações atuais diz respeito ao desenvolvimento em suas dimensões econômica, política, social, cultural e ambiental. Tem-se procurado soluções aos inúmeros problemas decorrentes da assimetria no usufruto da riqueza produzida e do acesso aos recursos, sejam eles de ordem natural, monetários ou culturais. Certo é que nas últimas quatro décadas o debate tem se acirrado, e novos conceitos sobre desenvolvimento surgem como se somente isso bastasse para por fim ou pelo menos minimizar tais conflitos. Mais do que isso são necessárias ações compartilhadas entre o Estado e a sociedade na busca de se promover o desenvolvimento de municípios e regiões. Exemplo disso tem-se no Zoneamento Ecológico-Econômico do estado de Minas Gerais (ZEE/MG). No bojo das discussões surgem teorias buscando explicações ou saídas para tais crises.

Esse trabalho propõe prestar contribuição nesse sentido pelo que apresentará, de modo breve, mas sem perda de essência, a dimensão institucional do ZEE/MG frente ao que se entende por desenvolvimento sustentável. Procura de certa forma contextualizar essa dimensão do ZEE/MG, frente à teoria institucional, buscando apresentar a importância das instituições no processo de desenvolvimento sustentável.

Está estruturado em seis partes sendo a primeira esta introdução, a segunda que trata das instituições e institucionalismo no contexto do ZEE; a terceira traz algumas considerações sobre desenvolvimento sustentável; na penúltima e quarta parte discute-se o Componente Institucional do ZEE de Minas Gerais; e por fim na quinta parte faz-se algumas considerações finais sobre o trabalho.

### **2 – Instituições e institucionalismo no contexto do ZEE**

O Zoneamento Ecológico-Econômico emerge da necessidade de se minimizar os problemas decorrentes da intervenção humana no ambiente e no conjunto de relações intervenientes nesse processo. Essa preocupação é recorrente nos debates técnico e acadêmico, sobretudo nas últimas 4 décadas cujos resultados têm forma nas diretrizes para o desenvolvimento sustentável apontadas na Agenda 21.

Um dos componentes da potencialidade social do ZEE trata das instituições presentes no município cujo campo de atuação perpassa a formação dos capitais humano, social, cultural e econômico. Ou seja, trata-se de uma das dimensões do ZEE que se refere à

capacidade institucional do município em empreender ações, juntamente com os atores sociais, voltadas para o seu desenvolvimento o que, de pronto, remete a uma reflexão teórica sobre institucionalismo proposta nesse artigo.

Como pondera Reis (1998) de fato, estudar no mesmo plano as organizações, as sociedades locais e as dinâmicas espaciais é falar de hábitos e de normas, de convenções sociais, de possibilidades institucionais, de racionalidades, informação e conhecimento, de atores sociais e processos de vida, de experimentalismo e de evolução, ou seja, é universalizar os contextos da vida humana. O ZEE enquadra-se, pois, na perspectiva desse estudo visto que tomado no conjunto constitui também as bases para uma teoria institucionalista dos processos sócio-econômicos e ambientais.

Para Reis (1998), tratar de institucionalismo envolve a percepção de que o mundo da economia é o da regulação, isto é, o mundo que obriga a compreender a complexidade da realidade em que há mercado, há Estado, há hierarquias empresariais, há associação de interesses e há comunidades ativas e que todas são formas institucionais da macroeconomia. E que tais formas se juntam a "regularidades de comportamento", às normas pactuadas e estabelecidas pelos/para membros dos grupos sociais, dando origem a ambientes institucionais significativos e a arranjos institucionais precisos, isto é, organizações que constituem agentes coletivos e formas institucionais que estipulam o modo como se consagra a dinâmica econômica, social, cultural e ambiental nos variados contextos e territórios.

Trata-se, então, um lugar construído pela experiência, pela razão e pela interação dos atores entre si e com o ambiente, palco de todas as ações humanas. Como afirma Myrdal (1977), apud Reis (1998), não é um mundo revelado, mas sim um mundo observável com formas de enquadramento coletivo, processos cumulativos de causalidade aberta e pragmática, enfim com todos os artefatos que resultam da interação humana.

Visto por esse ângulo o termo *Instituições* tem expressão no que Reis (1998) atribui a economistas, tidos como evolucionistas (institucionais), em comportamentos regulares e padronizados das pessoas numa sociedade, perpassando valores associados a essas regularidades.

Seguindo essa linha argumentativa Douglas North adverte que há uma distinção entre instituição e organização. Para o autor as instituições compreendem regras formais, limitações informais (normas de comportamento, convenções e códigos de conduta auto-impostos) e os mecanismos responsáveis pela eficácia desses dois tipos de normas. Em suma, constituem o arcabouço imposto pelo ser humano ao seu relacionamento com os outros. Logo, essa visão interacionista do institucionalismo originário pode ser identificada, conforme Reis (1998) nas seguintes palavras-chave: hábitos, ação coletiva, regra, cultura e norma. Elas resultam da idéia de que todas as culturas produzem significados materiais concretos que são usados com múltiplas finalidades — a troca, a produção, a satisfação moral e emocional (Reis, 1998).

As organizações, por sua vez, seguindo a linha descritiva de North (1994), compõem-se de grupos de indivíduos dedicados a alguma atividade executada com determinado fim. As limitações impostas pelo contexto institucional (ao lado de outras restrições normais em qualquer economia) definem o conjunto de oportunidades e, portanto, o tipo de organizações que serão criadas bem como a localização geográfica, no caso do presente artigo importa o município. Além desses aspectos o autor assevera que, conforme a função objetiva da organização – maximização de lucros, vitória eleitoral, regulamentação de empresas, formação de alunos -, organizações como firmas, partidos políticos, órgãos governamentais e escolas ou faculdades buscam adquirir conhecimentos e especialização que reforcem suas potencialidades de sobrevivência em um ambiente de onipresente competição.

Para North (1994), as categorias de especialização e conhecimentos potencialmente compensadores são função da estrutura de incentivos à matriz institucional. Nesse sentido, as organizações não só investem diretamente na aquisição de habilidades e conhecimentos como

também canalizam indiretamente (através do processo político) os investimentos públicos para as áreas de especialização que, em sua visão, aumentariam suas perspectivas de sobrevivência.

Crubellate et. al. (2004:43), seguindo correntes interpretacionistas da teoria social, considera que a noção de organização perpassa a concepção de organização enquanto fenômeno socialmente construído, produto não somente das ações humanas intencionais e planejadas, mas também de suas interações culturais e políticas e de processos cognitivos e simbólicos, enfim de toda uma gama de processos sociais não racionais, pelo menos no sentido apenas econômico.

Colaborando com o debate institucional Reis (1998) refuta a Miller (1988) a idéia de que o paradigma institucionalista assenta na concepção essencial de que a atividade humana é um ato coletivo e de que os indivíduos superam as suas irredutíveis limitações através da construção de convenções, isto é, de padrões de ação e comportamento que resultam de interações, mais do que de capacidades inatas. Complementa afirmando que “o mundo da ação é um mundo de que faz parte o conflito e a distribuição assimétrica de informação e de poder”. Assim,

*"As instituições têm existência real, mas não são palpáveis como um barco ou o edifício de um banco. São simultaneamente normas interiorizadas que se cumprem e as ações que outros levam a cabo para as fazer cumprir ou para transmitir às pessoas as liberdades e as facilidades que as instituições proporcionam"* (Neale, 1994: 406, apud Reis, 1998).

Numa perspectiva econômica, Douglas North considera que as instituições são formadas para reduzir incertezas por meio da estruturação das interações humanas, o que não significa implicitamente que os resultados serão eficientes, no sentido dado a esse termo pelos economistas. Deriva daí que as instituições, aliadas à tecnologia empregada, afetam os custos de transação em todos os setores da vida humana (North, 1994). A questão é tanto o significado da racionalidade como as características das transações, que impedem que os atores atinjam, em conjunto, o resultado ideal de um modelo de custo de transação zero (North, 1994).

Na perspectiva do autor, o custo de uma transação decorre dos altos custos da informação e do fato de que as partes de uma transação detêm informações de forma assimétrica. Em vista disso, embora os atores criem instituições para estruturar as interações humanas, o resultado mostrará certa medida de imperfeição nos mercados. Assim, quando os custos de transação são consideráveis, as instituições passam a adquirir importância.

Um conjunto de instituições, políticas e econômicas, que ofereçam transações de baixo custo viabiliza a existência de mercados de produtos e fatores eficientes necessários ao crescimento econômico (North, 1994). Além disso, potencializa o desenvolvimento tomado em sua máxima abrangência, ou seja, o plano econômico, social, e cultural numa perspectiva de sustentabilidade.

Importante destacar a amplitude dos custos de transação visto que abarcam mais do que simplesmente a grande parcela da força de trabalho ligada à operação do sistema econômico. Segundo North (1994), a forma de organização do sistema econômico determina a distribuição de seus benefícios. Logo, constitui interesse dos participantes a organização do sistema de modo a se beneficiarem dele, o que inclui a diversidade, estrutura e distribuição das instituições (localização), buscando oportunizar o acesso a um menor custo possível.

Seguindo a linha de raciocínio de North (1994) quando se realiza a compra de um terreno necessita-se de serviço cartorial para lavratura da transferência do imóvel e registro da

escritura. Se no município onde se localiza o imóvel e foi realizada a transação não dispõe de cartório, haverá, portanto, a necessidade de deslocamento até a localidade mais próxima em que pertença àquela jurisdição, para efetivação de tais serviços o que certamente aumentará o custo da transação efetuada. Corroborando com esse exemplo North (1994) afirma que “a quantificação desses atributos tem um custo, além dos custos adicionais para se definir e avaliar os direitos transferidos”. Tal mensuração pressupõe avaliar não só as dimensões físicas dos atributos do objeto de troca (cor, tamanho, peso, quantidade, etc.) como também as dimensões dos direitos de propriedade incluídos na troca (direitos que definem os usos, a renda potencial e a alienação), além de serviços regulatórios e seu acesso o que remete à localização geográfica em que tais serviços sejam oferecidos. Como tais custos são altos ou imprevisíveis, tais direitos são especificados de maneira imperfeita e incompleta. Decorre daí a importância das outras variáveis inerentes ao custo da transação como, por exemplo, a existência e a distância física, numa perspectiva geográfica, entre o bem/serviço demandado e a sua disponibilidade.

### 3 - Algumas considerações sobre desenvolvimento sustentável

Ainda em construção, o conceito de desenvolvimento sustentável tem uma trajetória que pode ser situada a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente ocorrida em Estocolmo (Suécia) em 1972. Neste ano foi lançado um relatório encomendado pelo Clube de Roma intitulado “Os Limites do Crescimento”, também conhecido por Relatório Meadows. Logo o debate em torno do tema se acirrou, conforme aponta Sachs (2002:50-52), tomando posições opostas quanto ao crescimento econômico e o meio ambiente. Uma delas reunindo os que concebiam o processo de crescimento econômico como uma força positiva, capaz de eliminar, por si só, as disparidades sociais, com um custo ecológico tão inevitável como irrelevante, diante dos benefícios obtidos. Polarizando a isto reunia aqueles que defendiam que o meio ambiente apresentava limites absolutos ao crescimento econômico, sendo que a humanidade estaria próxima da catástrofe, se mantidas as taxas observadas de expansão da extração de recursos naturais. Nesse sentido a Conferência de Estocolmo procurou superar essa dicotomia construindo um novo entendimento sobre as relações entre o ambiente e o desenvolvimento, tendo Ignacy Sachs como um dos precursores do ecodesenvolvimento em que o problema passou do aspecto puramente quantitativo (crescer ou não) para o exame da qualidade desse crescimento (Duarte e Wehrman, 2004:3).

Prosseguindo o debate um novo conceito surge em 1987 a partir do relatório “Nosso Futuro Comum” originado na Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conferência esta presidida por Gro Harlem Brundtland, primeira ministra norueguesa, daí também ser este relatório conhecido como “Relatório Brundtland”. Resulta desse encontro que o conceito de desenvolvimento sustentável tomou lugar em substituição à expressão ecodesenvolvimento. Mas, não apenas por uma questão substitutiva de termo e sim porque aquele conceito constituiu a base para uma discussão mais ampla e abrigou diretrizes voltadas para uma reorientação das políticas de desenvolvimento e sua relação direta com as questões ambientais. Isso pode ser depreendido na leitura do Relatório Brundtland que assim define desenvolvimento sustentável:

*“é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforça o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações futuras (...) é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras*

*atenderem as suas próprias necessidades.”* (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1988:46).

A Agenda 21 enquadra-se nesse escopo pelo que arregimentou de idéias e debates sobre o futuro próximo das nações, quanto à redução das mazelas sociais e dos desequilíbrios ambientais derivados de intervenções no ambiente desacompanhadas de regras harmonizadoras do uso e distribuição dos recursos naturais, universais e locais. O Brasil foi o centro das atenções mundial por sediar, em 1992, mais uma Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Eco-92. Esta conferência culminou com a produção de um documento denominado Agenda 21, em referência ao século XXI que se avizinhava.

A Agenda 21 prescreve em seus 40 capítulos, acordados entre os mais de 150 países participantes, a implementação de um plano global contemplando além de outros aspectos importantes à temática do desenvolvimento sustentável três convenções específicas: Convenção sobre as Mudanças Climáticas, Convenção sobre a Diversidade Biológica, e a Convenção sobre a Desertificação. Destaca-se que 154 países chancelaram essas convenções e apenas os Estados Unidos se posicionaram contra os respectivos textos e não as assinaram.

Dez anos passados, isto é, em 2002 a ONU realiza uma avaliação da trajetória da Agenda 21, numa Conferência em Joanesburgo, na África do Sul, contando com representantes de diversos países. Esse encontro foi marcado por discussões em torno da questão do desenvolvimento sustentável, em que o esforço era no sentido de elaboração de diretrizes para empreendê-lo. Como saldo da conferência ficou o entendimento de que o esforço não devia ser apenas para a estreita relação entre as questões ambientais, sociais, políticas e econômicas, mas também para o fato de que as relações desiguais entre nações ricas e pobres alargam, cada vez mais, o fosso que os separam e acarretam graves problemas ambientais. A questão de fundo, então, era como conciliar o econômico, o social e o ambiental num conjunto de ações integradas, que pudessem levar a sociedade a patamares de evolução e resultados favoráveis, antes inatingíveis dadas as estratégias fragmentadas de desenvolvimento adotadas.

Procurando dar efetividade nas diretrizes desenhadas naquela conferência de Joanesburgo, países e nações discutem e formulam estratégias de desenvolvimento para superação da crise ambiental que cada vez mais ganha contorno global. Exemplo disso é o Protocolo de Kioto que regulamenta as emissões de gás carbônico de importantes países signatários, exceto os Estados Unidos que se recusaram a assinar tal protocolo.

No Brasil, algumas tentativas de fazer o dever de casa, quanto ao cumprimento do estabelecido na Agenda 21, incluem ações não só de Estado, mas também da sociedade civil por meio de associações diversas e de organizações não governamentais.

#### **4 – Componente Institucional do ZEE de Minas Gerais**

Frente ao contexto de transformações econômicas e sociais, agendas políticas têm direcionado debates acerca de processos de gestão pública numa tentativa de tornar o Estado mais eficiente no que tange aos interesses sociais numa perspectiva de sustentabilidade, ou seja, que possa o Estado garantir as condições propícias à produção de riquezas econômicas, mas em harmonia com o ambiente e seus recursos naturais, de modo a não comprometer as gerações futuras. Esse movimento na verdade é parte de uma dinâmica em curso em que algumas diretrizes, de ordem global, são oferecidas a integrem a ordem do dia das gestões públicas de Estados-Nações. O Zoneamento Ecológico-Econômico é exemplo de iniciativas do Estado.

De acordo com Carvalho et. al (2007) o estado de Minas Gerais promoveu algumas mudanças em seu processo de gestão a partir de 2003, baseadas num modelo de planejamento

para a gestão do estado, visando implementar um novo modelo da máquina pública, com o objetivo de que, estando bem estruturado, Minas Gerais aproveite os espaços e oportunidades, assumindo uma posição de desenvolvimento, competitiva e diferenciada, em detrimento de toda a conjuntura pessimista nacional e mundial.

Compondo a agenda de governo, numa perspectiva de gestão do Estado para o desenvolvimento sustentável, consta o Plano Plurianual de Ação Governamental em que trinta e um Projetos Estruturadores foram desenhados como sendo fundamentais para a concretização dos objetivos traçados para o desenvolvimento do estado.

Um desses projetos é o Projeto Estruturador PE 17 – Gestão Ambiental no Séc. XXI que coloca a Secretaria de Estado de Meio Ambiente como fomentadora e coordenadora de ações que vão intensificar a atuação do Governo na gestão do meio ambiente. Constituem pontos fundamentais da nova política ambiental a gestão dos recursos hídricos, a melhoria da qualidade ambiental (despoluição), a conservação da biodiversidade e o desenvolvimento florestal. Para tal é necessário, entre outras ações, rediscutir e implementar a legislação pertinente, de modo a reduzir os prazos de respostas às muitas demandas existentes na área ambiental; implantar um sistema integrado de gestão do meio ambiente, com processos unificados de licenciamento, monitoramento, controle e fiscalização ambiental; promover a conscientização e a educação individual e coletiva para as ações de educação sanitária e ambiental; e promover o fortalecimento institucional das entidades vinculadas à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Carvalho, et. al 2007).

Segundo estes autores, dentre as diversas Ações previstas pelo PE17, a Ação P322 – Zoneamento Ecológico-Econômico do estado de Minas Gerais (ZEE-MG), objetiva, enquanto premissa técnica, subsidiar o planejamento e orientação das políticas públicas e das ações em Meio Ambiente nas regiões, por meio de um Macrodiagnóstico do estado, viabilizando a gestão territorial, estimulando a participação dos Conselhos plurais, COPAM, CERH e Comitês de Bacia, com vistas a sua gestão, segundo critérios de sustentabilidade econômica, social, ecológica e ambiental. Busca, portanto, contribuir para a definição de áreas estratégicas para o desenvolvimento sustentável de Minas Gerais, orientando os investimentos do Governo e da sociedade civil segundo as peculiaridades regionais (Carvalho, et. al., 2007).

Com esse elenco de responsabilidades o ZEE/MG consiste num projeto que visa mostrar a fragilidade ou vulnerabilidade do ecossistema, assim como a potencialidade social expressa no ponto de partida a ser considerado por cada município, quanto ao desenvolvimento (Pereira, 2007).

Esse zoneamento prescreve em sua metodologia trabalhar sob uma perspectiva de definição espacial numa escala semi-quantitativa, conforme Oliveira, et. al. (2007), até para que se possam estabelecer comparações entre seus dados na identificação das peculiaridades municipais, o que o consolida como instrumento de suma importância para o planejamento e o desenvolvimento de todo o estado de Minas Gerais.

A estrutura do ZEE/MG se apóia em dois eixos temáticos, ambos representantes da relação do homem com a natureza, ou seja, um que se dá através da utilização de critérios ecológicos (meio geo-biofísico), expressos no ZEE na carta de vulnerabilidade ambiental; e outro por critérios sócio-econômicos (meio sócio-econômico-político), expressos na carta de potencialidade social. A configuração de ambos assume o papel de instrumentos de desenvolvimento regional, uma vez que se propõem a identificar o conflito de usos e recursos, mediante divisão do estado em regiões de desenvolvimento pelas Bacias Hidrográficas a que pertencem.

Para o escopo deste artigo será considerada apenas a Potencialidade Social, muito embora a captação, mensuração e organização dos dados que compõem o ZEE/MG, envolve uma série de variáveis, tanto com relação ao meio geo-biofísico, como com relação ao meio sócio-econômico-político.

A Potencialidade Social compreende quatro componentes ou dimensão de avaliação do contexto municipal, quais sejam os componentes produtivo, institucional, natural e humano.

Ressalte-se que, dada a amplitude e complexidade dos temas abordados, bem como a necessidade de se ter uma visão quantitativa e qualitativa, para a composição da carta de potencialidade social foram selecionadas algumas variáveis com maior poder de explicação para o fenômeno a ser analisado (ZEE/MG, 2008). Desta forma, os componentes elencados no parágrafo anterior foram subdivididos em fatores condicionantes, que por sua vez foram também subdivididos em indicadores, tendentes à captar dados importantes para a mensuração do grau de desenvolvimento de cada região do Estado, tomado o município como unidade de análise.

Analisando o componente institucional na potencialidade social do ZEE-MG tem-se a configuração deste componente centrada na capacidade institucional dos municípios de atender aos cidadãos em suas demandas, sejam de caráter social, ecológico, econômico, político ou cultural (Salazar, et. al., 2007). De acordo com esses autores, as instituições, para efeito da potencialidade social, são entendidas no ZEE/MG “como organizações formais, de caráter público ou privado, voltadas para o atendimento público nos setores da saúde, da educação, do meio ambiente, da cultura, do lazer, da segurança, da economia, dentre outros”. Klisberg (2002), citado por Salazar, et. al., (2007) atribui a tais instituições a responsabilidade pelo bom funcionamento da sociedade, associando-as ao crescimento, desenvolvimento e equidade social.

Sem dúvida que essa credibilidade depositada nas instituições presentes em um município impacta ou determina a dinâmica para o desenvolvimento local sustentável. Entretanto, Salazar, et. al., (2007) adverte que as instituições são tratadas no ZEE/MG do ponto de vista quantitativo e não qualitativo. Ou seja, para os autores a presença de uma instituição em um município não garante condições para avaliar a qualidade de seu atendimento. Por outro lado consideram importante a presença das instituições nos municípios sendo considerada por eles uma condição *sine qua non* para o desenvolvimento sustentável.

Desse modo considera-se que a presença ou não de instituições no município afeta a sua potencialidade social. Isto foi identificado por Salazar, et. al., (2007) nos resultados da potencialidade social do ZEE/MG. Ou seja, os autores detectaram municípios com mesma potencialidade social no componente institucional em regiões diferentes do estado de Minas, mas com qualidades diferentes. Creditam esse fato à cultura local visto que em uma região tem estrutura mais democrática de funcionamento das instituições, com transparência administrativa e participação social efetiva, do que em outra região (Salazar, et. al., 2007).

A importância das instituições no processo de desenvolvimento guarda efeito no pressuposto da Agenda 21 que sustenta que desenvolver localmente, de forma integrada com o global só é possível a partir da existência de instituições que possuam capacidade estrutural e administrativa de garantir aos cidadãos acesso a informações e aos seus direitos, de garantir a efetiva participação social e que cobre responsabilidades sociais dos cidadãos e das organizações que os representam (Salazar, et. al., 2007). Destaque deve ser dado às instituições públicas, pois delas se espera a efetivação do papel do Estado para com os cidadãos.

No ZEE/MG as instituições, públicas e privadas, presentes nos municípios, são consideradas como ponto de partida de potencialidade institucional. Assim, a análise do ponto de partida dos municípios neste Componente é importante condição para o desenvolvimento sustentável destes.

A metodologia empregada para a elaboração da carta de potencialidade social do ZEE/MG envolve a determinação do ponto de partida dos municípios, quanto ao Componente Institucional e seus respectivos fatores condicionantes e indicadores (Pereira, 2007). Segundo

Salazar, et. al., (2007) a importância de se conhecer tal ponto está na possibilidade de se identificar os pontos fortes e pontos fracos de cada localidade, face aos projetos, locais ou regionais, que se pretenda implantar. Dessa forma, torna-se possível identificar os pontos fortes e fracos, as potencialidades e limitações institucionais de cada município e criar condições efetivas para se elaborar e executar planejamento no curto, no médio e no longo prazo, especialmente para aquelas regiões onde os municípios pólos sofrem grande pressão dos municípios vizinhos em termos de atendimento institucional (Salazar, et. al., 2007).

A partir de levantamentos em bases secundárias sobre a presença ou não de determinadas instituições nos municípios de Minas Gerais, agrupadas em diferentes indicadores, os resultados do Componente Institucional que os autores apresentam confere destaque às Organizações de Ensino Superior e Ensino Profissionalizante, Gestão Cultural, Organizações de Fiscalização e Controle e Unidades de Defesa Social, considerados como os que mais contribuíram para a alocação dos municípios nas classes do estudo. Na Tabela 1 são apresentados os pesos atribuídos a cada indicador no resultado do Componente Institucional.

Tabela 1: Pesos dos indicadores na formação do Componente Institucional, ZEE-MG, 2007.

Indicadores	Peso (%)
Capacidade Institucional	9,39
Gestão do Desenvolvimento Rural 0 a 1	0,07
Gestão Ambiental Municipal	5,73
Gestão Cultural	14,69
Organizações Jurídicas	2,92
Organizações Financeiras	11,52
Organizações de Fiscalização e Controle 0 a 1	13,63
Organizações de Ensino Superior e Ensino Profissionalizante 0 A 1	17,32
Organizações de Pós-Graduação e Pesquisa	8,58
Unidades de defesa social	12,09
Capacidade de Aplicação da Lei	4,07
Total	100,00

Fonte: Salazar, et. al. (2007).

A partir desses pesos, os autores afirmam que foi calculado um índice que permitiu o agrupamento dos municípios em cinco classes, A, B, C, D, e E, variando de muito favorável (A) a muito precário (E), conforme a Tabela 2 (Salazar, et. al., 2007).

Tabela 2: Frequência da potencialidade institucional, por categoria e por região de Minas Gerais, ZEE-MG, 2007.

Regiões, segundo COPAM	Total de municípios/Categorias										Totalização dos municípios
	A		B		C		D		E		
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
Alto São Francisco	18	30,0	15	25,0	12	20,0	6	10,0	9	15,0	60
Central	26	31,0	19	22,6	25	29,8	12	14,3	2	2,4	84
Jequitinhonha	6	10,7	7	12,5	10	17,9	12	21,4	21	37,5	56

Leste	21	15,6	15	11,1	19	14,1	35	25,9	45	33,3	135
Noroeste	5	22,7	4	18,2	8	36,4	2	9,1	3	13,6	22
Norte	11	12,2	14	15,6	14	15,6	22	24,4	29	32,2	90
Sul	34	19,2	47	26,6	34	19,2	37	20,9	25	14,1	177
Triângulo	25	37,3	22	32,8	14	20,9	6	9,0	-	0,0	67
Zona da Mata	23	14,2	29	17,9	35	21,6	38	23,5	37	22,8	162
<b>Totalização dos municípios</b>	<b>169</b>	<b>19,8</b>	<b>172</b>	<b>20,2</b>	<b>171</b>	<b>20,0</b>	<b>170</b>	<b>19,9</b>	<b>171</b>	<b>20,0</b>	<b>853</b>

Fonte: Salazar, et. al., (2007).

Analisando-se essa Tabela constata-se uma distribuição diferenciada do número de municípios entre as regiões, segundo as cinco categorias analisadas. Vê-se nitidamente o diferencial de desenvolvimento entre as regiões com destaque para o Triângulo com 37,3% do total de seus municípios na categoria A e nenhum município na categoria E. Por outro lado no outro extremo tem-se o Jequitinhonha com 37,5% de seus municípios na categoria E, e apenas 10,7% na categoria A.

O ZEE/MG tem o resultado do agrupamento dos municípios nessas categorias apresentado na carta síntese do Componente Institucional para todo o estado, com o agrupamento feito por cinco categorias de cores, variando de muito favorável (Cor azul) a muito precário (Cor vermelha), conforme a Figura 1.

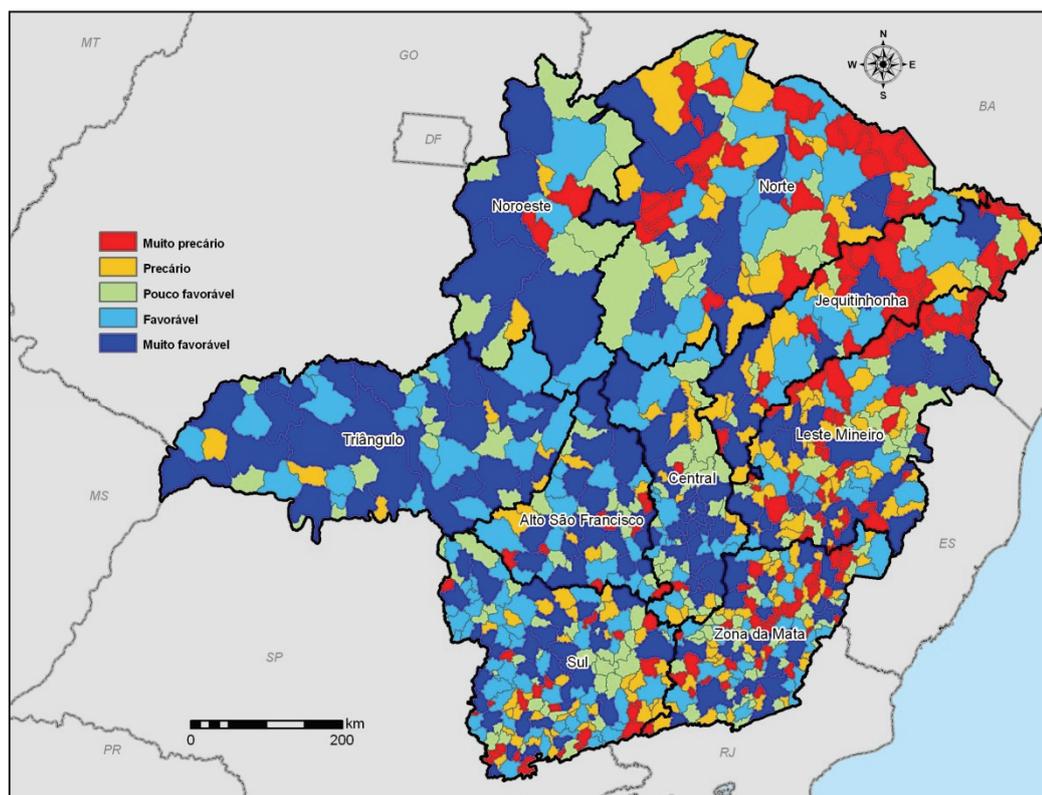


Figura 1: Carta da Potencialidade Institucional dos municípios do estado de Minas Gerais, ZEE-MG, 2007. Fonte: Salazar, et. al., (2007).

É nítido o contraste entre as regiões do estado quanto ao resultado do Componente Institucional, visto segundo a distribuição dos municípios segundo as cores de classificação no mapa, ou seja, é possível distinguir linhas divisórias entre regiões quanto à condição dos municípios onde se destacam conjuntos predominantes de municípios classificados como muito favoráveis, indicando as boas condições institucionais, que podem contribuir com o bem-estar da população, assim como para suprir diversas demandas empresariais. Ao

contrário disso tem-se grupos de municípios com o ponto de partida em condições muito precárias para o Componente Institucional. Significa que esses municípios encontram-se em situação menos apta a se desenvolver, de maneira sustentável, pois não contam com um aparato institucional adequado.

### 5 – Considerações finais

Neste artigo discutiu-se sobre a problemática do desenvolvimento sustentável, tão requerido pelas diferentes sociedades e ao mesmo tempo tão difícil de se realizar na sua plenitude. Nesse contexto foi apresentada a importância da presença das instituições nos municípios como fator de desenvolvimento, à luz de conceitos e teorias sobre institucionalismo. Da análise do componente institucional do Zoneamento Ecológico-Econômico do estado de Minas Gerais (ZEE/MG) depreende-se a importância das instituições no processo de desenvolvimento dos municípios e regiões, destacando-se que cada município possui um ponto de partida com base no que dispõe de instituições. Dessa forma municípios com pontos de partida mais elevados respondem mais prontamente a investimentos públicos e ou privados, além da melhor condição de vida de seus munícipes. Por outro lado, aqueles municípios de pontos de partida mais baixos são os que necessitam de maior atenção, quanto aos aspectos institucionais. Requerem, portanto, mais investimentos em instituições visto a presença dessas estar diretamente ligada ao desenvolvimento social e à promoção dos direitos humanos.

### 6 – Referências bibliográficas

AGENDA 21. *Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento*; Rio-ECO, 1992.

CARVALHO, J. C. de; CARNEIRO, S.; CAVALCANTI, H. C; MENDES, A. N. G; SCOLFORO, J.; OLIVEIRA, A. D. de. *Apresentação. Zoneamento Ecológico-Econômico do estado de Minas Gerais, Minas Gerais, SEMAD-MG, ZEE-2007. CD-Rom.*

COMMONS, J. (1990) *Institutional Economics. Its Place Political Economy*,

CRUBELLATE, J. M.; GRAVE, P. S.; MENDES, A. A. A questão institucional e suas implicações para o pensamento estratégico. *Revista de Administração Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 8, p. 37-57, 2004. (Edição Especial).

DUARTE, L.; WEHRMANN, M. *Ambiente, desenvolvimento e sustentabilidade*. Disponível em: <http://www.tvebrasil.com.br/salto/boletins2004/vnac/text1.htm>. Acesso em 28.06.2005.

DUGGER, W. (1989) *Radical Institutionalism: Contemporary Voices*, Nova Iorque, Greenwood Press.

DUGGER, W. (1992) *Underground Economics: A Decade of Institutional Dissent*, Armonk e Londres, M. E. Sharpe.

KLIKSBERG, B. Capital social e cultura: as chaves esquecidas do desenvolvimento. *Revista Preal Debates* (Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe), do CPDOC da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, número especial, p. 6-63, 2002. Londres, Transaction Publishers.

- MILLER, E. (1988) Institutional Economics: Philosophy, Methodology and Theory, *in* Warren Samuels (ed.) *Institutional Economics*, Aldershot, Edward Elgar Publishing, vol. II, 50-62.
- MYRDAL, G. (1997) Political and Institutional Economics, Dublin, Economic and Social Research Institut.
- NORTH, D. *Custos de transação, instituições e desempenho econômico*. Tradução de Transaction Costs, Institutions, and Economic performance. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994.
- OLIVEIRA, M.de; FERREIRA, D. F.; BUENO, J. S. de S.; LIMA, P. C.; LIMA, R. R. de; VEIGA, R. D.; ALVES, M. de C. *Conceitos e métodos estatísticos*., Zoneamento Ecológico-Econômico do estado de Minas Gerais, Minas Gerais, SEMAD-MG, ZEE-2007. CD-Rom.
- PEREIRA, J. R. Construção dos indicadores de potencialidade social., Zoneamento Ecológico-Econômico do estado de Minas Gerais, Minas Gerais, SEMAD-MG, ZEE-2007. CD-Rom.
- REIS, J. O institucionalismo econômico: crônica sobre os saberes da economia”, *Notas Económicas – Revista da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra*, 11, 1998, pp. 130-149. Acessado em <http://www.ces.uc.pt/jr/cv.htm>. Capturado em 25/04/2008.
- SACHS, I. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. RJ: Garamond, 2002.
- SALAZAR, G.T.; OLIVEIRA, E. R. de.; ARRUDA, M. A.; SILVA, S.S. da.; ROCHA, P.A.M. da.; RODRIGUES, L.A. *Componente Institucional*. Zoneamento Ecológico-Econômico do estado de Minas Gerais, Minas Gerais, SEMAD-MG, ZEE-2007. CD-Rom.