

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS**  
**FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E CIÊNCIAS**  
**ECONÔMICAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**KELLY CRISTINA GOMES JACOB**

**CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS MUNICIPAIS: DESEMPENHO E**  
**DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS GOIANOS**

GOIÂNIA

2019

**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR  
VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES  
NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

**1. Identificação do material bibliográfico:**       **Dissertação**       **Tese**

**2. Identificação da Tese ou Dissertação:**

Nome completo do autor: Kelly Cristina Gomes Jacob

Título do trabalho: Capacidades administrativas municipais: desempenho e desenvolvimento dos municípios goianos

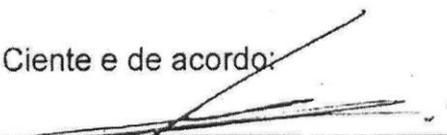
**3. Informações de acesso ao documento:**

Concorda com a liberação total do documento  **SIM**       **NÃO**<sup>1</sup>

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.

  
\_\_\_\_\_  
Assinatura do(a) autor(a)<sup>2</sup>

Ciente e de acordo:

  
\_\_\_\_\_  
Assinatura do(a) orientador(a)<sup>2</sup>

Data: 04 / 12 / 2019

<sup>1</sup> Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

<sup>2</sup> A assinatura deve ser escaneada.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS**  
**FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E CIÊNCIAS**  
**ECONÔMICAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**KELLY CRISTINA GOMES JACOB**

**CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS MUNICIPAIS: DESEMPENHO E**  
**DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS GOIANOS**

Projeto de Dissertação apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Economia (PPGADM/FACE), da Universidade Federal de Goiás (UFG).

Orientador: Prof. Dr. Vicente da Rocha Soares  
Ferreira

GOIÂNIA

2019

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Gomes Jacob, Kelly Cristina  
Capacidades administrativas municipais [manuscrito] :  
desempenho e desenvolvimento dos municípios goianos / Kelly  
Cristina Gomes Jacob. - 2019.  
86 f.: il.

Orientador: Prof. Vicente da Rocha Soares Ferreira.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás,  
Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências  
Econômicas (FACE), Programa de Pós-Graduação em Administração,  
Goiânia, 2019.

Bibliografia.

Inclui tabelas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. capacidade administrativa. 2. governo local. 3. municípios. 4.  
desenvolvimento regional. I. da Rocha Soares Ferreira, Vicente,  
orient. II. Título.

CDU 005



## ATA DE DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO

Aos trinta e um dias do mês de outubro de 2019, no horário de 17 horas e 15 minutos às 19 horas e 25 minutos, foi realizada, em sessão pública, na sala 2107 da FACE a defesa de dissertação *Capacidades administrativas municipais: performance e desenvolvimento dos municípios goianos*, de autoria da discente Kelly Cristina Gomes Jacob, do Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGADM da Universidade Federal de Goiás.

A Comissão Examinadora, constituída pelos Professores Vicente da Rocha Soares Ferreira, da Universidade Federal de Goiás (UFG)/PPGADM/(Membro Interno/Orientador), Daniela Rosim, da Universidade Federal de Goiás (UFG)(Membro Interno/Examinadora) e Valdir Machado Valadão Júnior, da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) (Membro Externo/Examinador), emitiu o seguinte parecer:

Resultado Final:

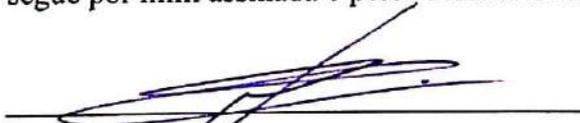
Aprovada

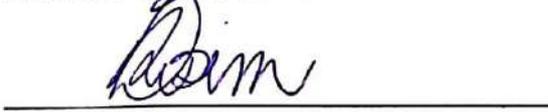
Reprovada

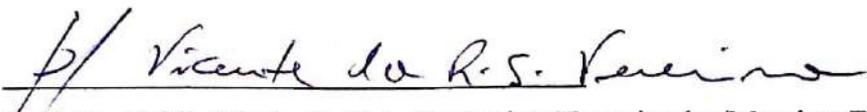
Recomendações:

*incluir sugestões da banca*

Eu, Vicente da Rocha Soares Ferreira, orientador da discente, lavrei a presente Ata que segue por mim assinada e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

  
Prof. Dr. Vicente da Rocha Soares Ferreira (Orientador/Presidente/PPGADM/UFG)

  
Prof.ª Dra. Daniela Rosim (Examinadora/Membro Interno/UFG)

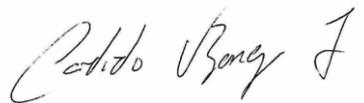
  
Prof. Dr. Valdir Machado Valadão Júnior (Examinador/Membro Externo/UFU)

## DECLARAÇÃO

Declaro que **KELLY CRISTINA GOMES JACOB**, número de matrícula 2017100332, defendeu sua dissertação de mestrado no Programa de Pós-Graduação em Administração da UFG – PPGADM, tendo sido aprovada, com a sugestão da Banca Examinadora para alterasse o título do trabalho. Apesar de fazer essa orientação, a mesma não foi anotada na ata. Esta declaração tem por objetivo informar que o título sugerido pela Banca e adotado pela Mestranda é **CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS MUNICIPAIS: DESEMPENHO E DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS GOIANOS**, que deve ser incorporado ao seu texto final a ser depositado na Biblioteca Central da Universidade Federal de Goiás.

Por ser verdade, firmo a presente.

Goiânia, 11 de dezembro de 2019.



Prof. Dr. Cândido Vieira Borges Junior  
Programa de Pós-Graduação em Administração da UFG  
Coordenador

*Aos meus familiares, em especial ao meu irmão  
Caio, minha mãe Rosa e minha madrinha  
Bernadete.*

## AGRADECIMENTOS

À minha família, minha mãe Rosa, meus irmãos Caio, Marcos e Miguel, minha madrinha Bernadete, minha tia Josefa e meus primos Pablo, Eline e Karla pela paciência, ouvido amigo, contribuições no decorrer dessa jornada e pelo apoio nos momentos difíceis.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Vicente da Rocha Soares Ferreira, pela orientação, motivação, apoio e confiança.

À professora Daniela Rosim pelas contribuições no projeto de pesquisa, suas observações conselhos e recomendações.

Aos meus colegas de mestrado Heloisa de Sousa Vieira e Max William Neres da Silva por me acompanharem nessa jornada do mestrado e partilhar comigo suas angústias e vitórias.

A todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram não só com este trabalho, mas com toda a caminhada até aqui: amigos, familiares e colaboradores do PPGADM. Ainda que não tenha citado todos os nomes (pois foram muitos os que me apoiaram), saibam que sou verdadeiramente grata.

E especialmente a Deus pelo atendimento de minhas orações e por confortar meu coração.

## RESUMO

A descentralização da administração pública para os governos locais ditada pela Constituição de 88 deu maior autonomia administrativa aos municípios, aumentando conseqüentemente a sua responsabilidade em relação ao fornecimento de serviços à população. Com isso, percebeu-se um aumento do volume de recursos a serem geridos localmente, o que, no entanto, não foi acompanhado na mesma velocidade pela capacidade dos governos municipais de geri-los. Neste sentido, o presente estudo teve por objetivo demonstrar as repercussões das capacidades administrativas no desempenho e desenvolvimento dos municípios goianos. Adotou-se a pesquisa descritiva, transversal e de pesquisa documental para o desenvolvimento deste estudo. Para a análise dos dados, foram utilizados procedimentos e técnicas que compõem a estatística descritiva o que permitiu a análise e a interpretação dos dados a partir de categorias preestabelecidas, criadas com base na fundamentação teórica. Percebeu-se uma relação positiva entre tamanho municipal e capacidade administrativa, uma vez que, municípios maiores trabalham com menos receita, com reduzido quadro de servidores, mas são capazes de entregar melhores resultados no que tange o desenvolvimento municipal e humano.

Palavras-chave: capacidade administrativa, governo local, municípios, desenvolvimento regional.

## **ABSTRACT**

The decentralization of public administration to local governments dictated by the Constitution of 88 gave greater administrative autonomy to municipalities, thereby increasing their responsibility for providing services to the population. As a result, there was an increase in the volume of resources to be managed locally, which, however, was not matched at the same speed by the capacity of municipal governments to manage them. In this sense, the present study aimed to demonstrate the repercussions of administrative capacities on the performance and development of the municipalities of Goiás. We adopted the descriptive, cross-sectional and documentary research for the development of this study. For data analysis, we used procedures and techniques that make up descriptive statistics, which allowed the analysis and interpretation of data from pre-established categories, created based on the theoretical foundation. There was a positive relationship between municipal size and administrative capacity, since larger municipalities work with less revenue, with fewer staff, but are able to deliver better results regarding municipal and human development.

Keywords: administrative capacity, local government, municipalities, regional development.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Gráfico de Crescimento Municipal no Brasil 1940-2010 .....	19
Figura 2: Percentual de municípios que cobram taxas, segundo o tipo de taxa cobrada - 2015 .....	24
Figura 3. Dimensões de análise do conceito de Capacidade Estatal. ....	28
Figura 4. Dimensões de análise do conceito de Capacidade Administrativa. ....	33
Figura 5. Gráfico de Estabilidade por região geográfica imediata. ....	47
Figura 6. Gráfico de Estabilidade por tamanho populacional. ....	48
Figura 7. Gráfico de Qualificação por região geográfica imediata. ....	49
Figura 8. Gráfico de Qualificação por tamanho populacional. ....	50
Figura 9. Gráfico de extensão de atendimento por região geográfica imediata. ....	52
Figura 10. Gráfico de extensão de atendimento por tamanho populacional. ....	53
Figura 11. Gráfico IRHM por região geográfica imediata. ....	55
Figura 12. Gráfico IRHM por tamanho populacional. ....	56
Figura 13. Gráfico de receitas per capita por região imediata. ....	59
Figura 14. Gráfico de receitas per capita por tamanho populacional. ....	60
Figura 15. Gráfico de arrecadação por região geográfica imediata. ....	61
Figura 16. Gráfico de arrecadação por tamanho populacional. ....	62
Figura 17. Gráfico do IRFM Municipais por região geográfica imediata. ....	64
Figura 18. Gráfico do IRFM por tamanho populacional. ....	65
Figura 19. Índice de Capacidade Técnica Administrativa por região geográfica imediata. ....	68
Figura 20. Índice de Capacidade Técnica Administrativa por tamanho populacional. ....	69
Figura 21. IFDM organizado por região geográfica imediata. ....	71
Figura 22. IFDM organizado por tamanho populacional. ....	73
Figura 23. IDHM organizado por região geográfica imediata. ....	75
Figura 24. IDHM organizado por tamanho populacional. ....	76

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Quantidade de Municípios no Brasil – 1940/2010 .....	19
Tabela 2: Percentual de municípios com planta genérica de valores e que cobram IPTU – 2015. ....	24
Tabela 3: Percentual de alunos matriculados na educação infantil e ensino fundamental - 2017. ....	25
Tabela 4: Percentual de municípios com cadastro imobiliário – 2015. ....	25
Tabela 5. Operacionalização de dimensões da Capacidade Estatal de Cingolani (2013). ....	27
Tabela 6. Conceitos de Capacidade Administrativa. ....	32
Tabela 7. Detalhamento das regiões imediatas e intermediárias de Goiás. ....	35
Tabela 8. Detalhamento das faixas populacionais utilizadas pelo IBGE. ....	36
Tabela 9. Fontes documentais de dados gerais dos municípios estudados. ....	37
Tabela 10. Fontes documentais de dados dos servidores municipais. ....	38
Tabela 11. Fontes documentais de dados financeiros municipais. ....	38
Tabela 12. Detalhamento da variáveis que compõem o IFDM. ....	39
Tabela 13. Categorias de análise do IFDM. ....	40
Tabela 14. Fontes documentais de dados do IFDM. ....	40
Tabela 15. Variáveis que compõem o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. ....	41
Tabela 16. Categorias de análise do IDHM. ....	41
Tabela 17. Fontes documentais de dados do IDHM. ....	41
Tabela 18. Categorias de análise do estudo. ....	42
Tabela 19. Índices sintéticos de recursos humanos municipais. ....	43
Tabela 20. Índices sintéticos de recursos financeiros municipais. ....	44
Tabela 21. Índice de Recursos Humanos Municipais por Região Imediata. ....	54
Tabela 22. IRHM por tamanho populacional. ....	55
Tabela 23. Correlação das variáveis de recursos humanos. ....	56
Tabela 24. Índice de Recursos Financeiros Municipais por Região Geográfica Imediata. ....	63
Tabela 25. IRFM por tamanho populacional. ....	64
Tabela 26. Correlação das variáveis de recursos financeiros. ....	65
Tabela 27. ICTAM organizados por região geográfica imediata. ....	67
Tabela 28. ICTAM organizado por faixa populacional. ....	69
Tabela 29. IFDM organizado por região geográfica imediata. ....	70

Tabela 30. IFDM organizado por faixa populacional. ....	72
Tabela 31. Correlação entre ICTAM e IFDM e das variáveis que o compõe. ....	73
Tabela 32. IDHM organizado por faixa populacional. ....	75
Tabela 33. Correlação entre ICTAM e IDHM e das variáveis que o compõe. ....	76

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	14
1.2.1 Objetivo Geral.....	15
1.2.2 Objetivos Específicos.....	16
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	17
2.1 A autonomia municipal pós-constituição de 1988 .....	17
2.2 Competências Constitucionais Dos Municípios .....	21
2.3 A gestão dos municípios Brasileiros .....	23
2.4 As capacidades administrativas no contexto dos municípios .....	26
3 ASPECTOS METODOLÓGICOS .....	34
3.1 Delineamento de Pesquisa .....	34
3.2 Critério de seleção dos casos analisados.....	35
3.3 Coleta dos dados .....	36
3.3.1 Dados Municipais .....	37
3.3.2 Dados do quadro burocrático.....	37
3.3.3 Dados financeiros .....	38
3.3.4 Índice de Desenvolvimento Municipal.....	38
3.3.5 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.....	40
3.4 Análise dos dados.....	41
4 RESULTADOS .....	45
4.1 Recursos Humanos.....	45
4.1.1 Corpo estável técnico e burocrático .....	46
4.1.2 Qualificação da administração direta e indireta .....	48
4.1.3 Quantidade dos funcionários em relação à população .....	51
4.1.4 Índice de recursos humanos municipal.....	53
4.2 Recursos Financeiros .....	58
4.2.1 Receitas municipais per capita .....	58
4.2.2 Dependência financeira .....	60
4.2.3 Índice de recursos financeiros municipal .....	63
4.3 Índice de capacidade técnico administrativa municipal.....	66
4.4 Capacidade técnica administrativa e o desenvolvimento municipal e humano .....	70
4.4.1 Capacidade técnica administrativa e o desenvolvimento municipal .....	70
4.4.2 Capacidade técnica administrativa e o desenvolvimento humano .....	74

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	78
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	82

## 1 INTRODUÇÃO

Em outubro de 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal, completou-se o processo de retorno do país ao regime democrático. Nesse processo, ocorreu a expansão da autonomia política e administrativa dos municípios, ficando evidente que as iniciativas locais, devido à sua proximidade dos cidadãos e do controle social, são aquelas que possuem maior probabilidade de serem eficientes e eficazes em relação aos resultados esperados pela comunidade local (Silva, 1995).

Com a autonomia garantida na Constituição aos municípios, também houve um aumento das atribuições municipais e a ampliação de suas responsabilidades na implementação de políticas públicas e, conseqüentemente, pelos gastos municipais, considerando o aumento de suas competências para tributar. Isto levou os municípios à implementação de ações de modernização e racionalização de suas estruturas administrativas diversas, a fim de garantir o efetivo cumprimento de suas crescentes funções, bem como sua sustentabilidade financeira (IBGE).

O processo de descentralização da administração aos governos locais ditado pela Constituição aos municípios deu maior autonomia administrativa a estes, aumentando assim sua responsabilidade pela busca de eficiência e eficácia, o que provocaria uma melhoria das condições de vida e das políticas públicas municipais, inclusive para os municípios pobres e pequenos, como tem constatado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) há alguns anos. Isto, inclusive, tem aumentado o combate à pobreza, graças à proximidade entre o poder local e as necessidades mais emergentes dos cidadãos (Vergara & Corrêa, 2003).

A partir da descentralização de poder pela criação de uma série de condições legais e estruturais visando aumentar a importância dos municípios, notou-se um aumento expressivo do volume de recursos a serem geridos localmente. Esse crescimento municipal em número e em importância, no entanto, não foi acompanhado na mesma velocidade pelas pelos governos municipais dada a dificuldade de encontrar servidores qualificados e recursos financeiros suficientes para administrar o considerável aumento de recursos e atribuições das prefeituras (Guimarães, 2008).

Em relação à eficácia e eficiência do governo local há diversos indicadores pré-estabelecidos a fim de mesurar esses fatores formando uma vasta gama de dados a serem explorados, no entanto, esses dados não exploram a estrutura municipal responsável pela

entrega desses resultados. Mesmo com o aumento de pesquisas científicas sobre o poder local pós Constituição de 1988 (Oliveira, 2018) ainda há poucos estudos empíricos que investigam a efetiva capacidade administrativa dos municípios. Entende-se aqui por capacidade administrativa aquela que requer tanto pessoas qualificadas quanto recursos financeiros, duas variáveis que impactam a capacidade nos resultados relacionados à qualidade de entrega de serviços públicos (Cingolani, 2013).

O presente trabalho teve por foco a análise na dimensão administrativa / implementação definida que conforme Cingolani (2013), esta dimensão está enraizada na tradição weberiana em relação ao Estado moderno e à existência de uma burocracia profissional e isolada, sendo que esse tipo de burocracia sobrevive aos governantes e é considerado essencial para a implementação impessoal das políticas. Em geral, concebe-se que essa capacidade no âmbito municipal requer tanto funcionários qualificados quanto recursos financeiros.

O presente estudo decorreu do interesse de conhecer a composição dos municípios em relação a seus recursos financeiros e recursos humanos disponíveis, uma vez que o âmbito municipal é o ente federado mais próximo das necessidades populacionais, e quanto maior o desenvolvimento da capacidade administrativa municipal, maior a qualidade de vida dos municípios.

A proposição empírica aqui feita é de que municípios cujas estruturas burocráticas e financeiras possuem melhores desempenhos nas dimensões burocráticas e financeiras, experimentam maior desenvolvimento municipal e humano do que aqueles em que tais dimensões não se apresentam desenvolvidas.

Diante da complexidade da administração municipal e do seu objetivo maior de atender às necessidades da população, faz-se necessário identificar as variáveis administrativas que compõem o seu interior, pois são por meio destas que ocorre o desenvolvimento de gestão do município.

Considerando o exposto, buscamos analisar as características que compõem as capacidades administrativas municipais e seu respectivo impacto, este trabalho teve por objetivo responder à seguinte questão: quais as características administrativas envolvidas no melhor desempenho e desenvolvimento dos municípios goianos?

### **1.2.1 Objetivo Geral**

Demonstrar as repercussões das capacidades administrativas no desempenho e desenvolvimento dos municípios goianos.

### **1.2.2 Objetivos Específicos**

E como objetivos específicos:

1. Caracterização da capacidade administrativa dos municípios, por meio de informações quanto ao quadro de recursos humanos e financeiros disponíveis;
2. Comparativo entre a capacidade administrativa dos municípios e suas características gerais (tamanho populacional e regional, localização regional, entre outros);
3. Comparativo entre a capacidade administrativa dos municípios e o seu índice de desenvolvimento municipal (IFDM);
4. Comparativo entre a capacidade administrativa dos municípios e o seu índice de desenvolvimento humano (IDHM);

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

No decorrer do século XX, os governos locais receberam crescente importância na vida pública nacional, com a elevação dos Municípios à condição de membros da federação brasileira. Na Constituição de 1988, foi transferido aos municípios a execução de muitas políticas públicas para aumentar a agilidade em busca de melhores resultados de gestão, assim como melhor atendimento da população local.

### **2.1 A autonomia municipal pós-constituição de 1988**

Com a Carta Constitucional de 1988, os municípios brasileiros passaram a ter maior autonomia de gestão, e foram fortalecidos em vários aspectos alcançando uma posição única entre os países em desenvolvimento. A partir da nova constituição, os municípios passaram a contar com mais recursos, diminuindo a dependência dos dirigentes do poder central. Brandt (2010) considera a elevação dos municípios à categoria de entes federativos um dos aspectos inovadores da Constituição Federal de 1988, pois a partir dela atribuiu-se aos municípios ampla autonomia política, financeira e administrativa.

O Município ganhou posição de grande importância com a Constituição de 1988. Já em seu artigo 1º, torna-se parte indissolúvel da federação: “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito (...)”(CF, Art. 1). Nas cartas constitucionais anteriores, mesmo na de 1946, considerada municipalista, os Municípios não tiveram esse status: apenas os Estados, o Distrito Federal e os territórios integravam a federação, formando uma união indissolúvel (Brandt, 2010).

A promulgação da Constituição de 1988 foi o ponto culminante da reação à centralização fiscal do regime autoritário; emergiu daí um padrão de organização federativa descentralizado, tendo como resultado mais importante desse modelo a descentralização das políticas públicas, que em geral eram concentradas nas mãos do Governo Federal ou dos Estados, e fortemente dependentes de alianças político partidárias (Guimarães, 2008). Conforme Oliveira (2018), o poder local ganhou força não só na cena política como também na acadêmica a partir da Constituição de 1988.

Conforme Tomio (2002), a Constituição de 1988, proporcionou aos entes municipais um grau de emancipação raramente encontrado em outros países ao instituir novo modelo de

estrutura federativa. Garman et al. (2001, pg. 79) em seu estudo comparativo sobre alguns dos principais países latino americanos, incluindo, México, Argentina, Colômbia e Venezuela considera o Brasil como o mais descentralizado do conjunto, caracterizado por

Um grau incomum de descentralização: transferência automática substancial, condicionalidade fraca sobre os fundos de uso, aumento dos poderes tributários subnacionais e uma delimitação fraca de responsabilidades. (Garman et al., 2001, pg. 79)

Conforme o estudo comparativo de Melo (1993), quando comparados com o modelos francês, alemão, soviético e inglês, o sistema de governo municipal brasileiro se destaca pelo alto grau de autonomia municipal. Segundo o autor, as relações dos governos municipais com as esferas superiores são relações de governo a governo e não de órgãos semidescentralizados, que possuem subordinação administrativa aos níveis superiores. O prefeito não deve obediência nem ao governador do Estado nem ao presidente da república, deve obediência apenas à lei (Melo, 1993).

Com a Constituição de 1988 os municípios conquistaram o poder de auto-organização por meio de Leis Orgânicas, tal qual as constituições estaduais (Tomio, 2005). Diferente do que acontece em outros países em que os municípios não possuem autonomia municipal como no Brasil, uma lei municipal, para entrar em vigor não precisa de aprovação de qualquer autoridade das esferas superiores (Melo, 1993).

Dentre os pilares do atual modelo de governo adotado pelo Brasil está a descentralização do poder por meio da qual uma série de condições legais e estruturais foram criadas a fim de aumentar a importância dos Municípios (Brandt, 2010; Tomio, 2002). Por importância, entende-se a aproximação das decisões e ações estatais das demandas sociais manifestadas pela população. Portanto, a Constituição de 1988 deu à comunidade local mais liberdade não só para decidir sobre a criação de Municípios (B. Silva, 1995), mas também para decidir sobre qual o modelo de organização dos serviços públicos locais.

Para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, a Constituição de 1988 impôs apenas duas condições: a preservação da continuidade e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano, de acordo com requisitos previstos em lei complementar estadual, e a consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas. Com a ausência de parâmetros mais restritivos, aliada ao aumento de recursos do Fundo de participação dos municípios FPM, na década seguinte à promulgação da Constituição ocorreu uma verdadeira explosão de novos municípios no País, explosão essa mais acentuada em certas

unidades da Federação, uma vez que os requisitos populacionais ficaram a cargo das assembleias legislativas estaduais (Brandt, 2010). Conforme tabela 1 a seguir:

Tabela 1: Quantidade de Municípios no Brasil – 1940/2010

	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Norte	88	99	120	143	153	298	449	449
Nordeste	584	609	903	1.376	1.375	1.509	1.787	1.794
Sudeste	641	845	1.085	1.410	1.410	1.432	1.666	1.668
Sul	181	224	414	717	719	873	1.159	1.188
Centro-Oeste	80	112	244	306	317	379	446	466
<b>Total</b>	<b>1.574</b>	<b>1.889</b>	<b>2.766</b>	<b>3.952</b>	<b>3.974</b>	<b>4.491</b>	<b>5.507</b>	<b>5.565</b>

Fonte: IBGE (2018).

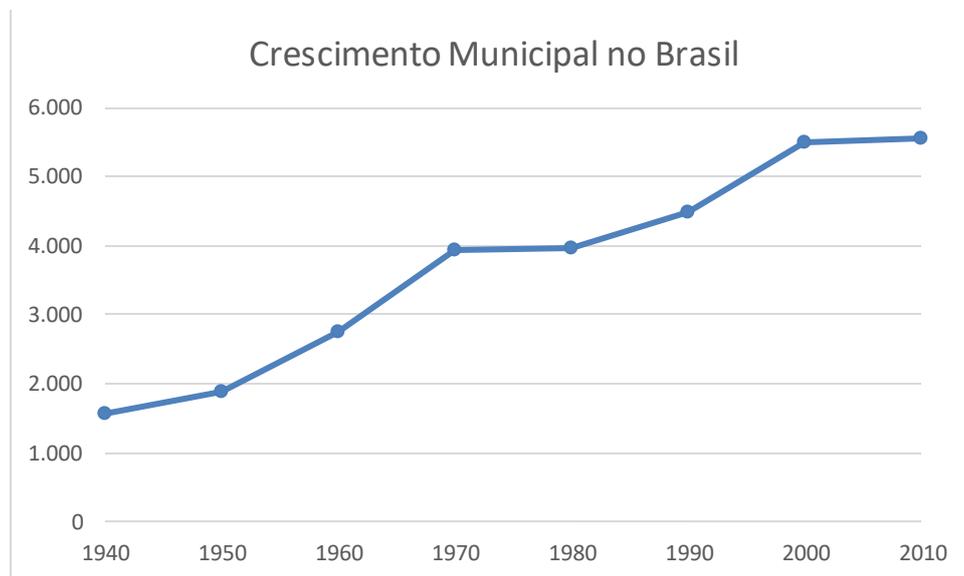


Figura 1: Gráfico de Crescimento Municipal no Brasil 1940-2010

Fonte: IBGE (2018).

Em 1996, no que parece ter sido uma reação ao ritmo emancipacionista, o Congresso Nacional promulgou uma emenda à constituição (n. 15) que deu um novo caráter centralizador, limitando drasticamente a autonomia estadual recém-conquistada. A esfera federal retomou a prerrogativa de regulamentar o período hábil para a realização das emancipações. Além disso, a norma constitucional passou a exigir um “estudo de viabilidade” do novo município e, o ponto mais restritivo, a estender a consulta (plebiscito) ao eleitorado de todos os municípios envolvidos (Tomio, 2002). De acordo com a referida emenda,

"a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, far-se-ão por lei estadual dentro do período determinado por lei complementar

federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos, após divulgação dos estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados na forma da Lei". (EMC 015 de 12/09/1996)

Ainda com a Constituição de 1988, os municípios passaram a ter maior participação nas receitas federais e estaduais além da arrecadação municipal. São quatro, as fontes fiscais de recursos municipais conforme citadas por Tomio (2002):

- 1) Arrecadação própria que tratar de impostos de responsabilidade municipal como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto Sobre Serviços (ISS), Imposto de Transmissão *Inter Vivos* e taxas de serviços;
- 2) transferências de impostos estaduais e federais em decorrência da fonte de arrecadação estar no território do município, os municípios recebem uma alíquota específica desses impostos, como o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR, 50%), a tributação sobre atos e funcionários do poder municipal (100%), o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA, 50%), o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS, 18,75%) e parte de competência do Estado como a compensação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI, 1,875%) pela isenção de exportações;
- 3) transferências de fundos, que englobam impostos federais (Fundo de Participação dos Municípios - FPM) e estaduais (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS), sem nenhuma contrapartida na arrecadação dos impostos;
- 4) transferências voluntárias (convênios, obras etc.).

Com o grande crescimento do número de Municípios, e também, com o aumento do volume de recursos a serem geridos localmente, originários de uma maior participação na arrecadação federal e do aumento do poder de tributação dado pela nova Constituição, no entanto, a maior parte dos municípios emancipados nas duas últimas décadas depende das transferências federais diretamente para o seu funcionamento. A receita tributária municipal por si só é incapaz de amparar sequer os cargos políticos gerados pela emancipação (Tomio, 2002).

Ao expandir a autonomia política e administrativa dos Municípios, a Constituição de 1988 ressaltou o entendimento de que as iniciativas locais, por estarem mais próximas dos

cidadãos e do controle social, são as mais realistas, econômicas, eficientes e voltadas aos resultados esperados pela sociedade local (B. Silva, 1995).

## **2.2 Competências Constitucionais Dos Municípios**

A Constituição Federal delimita as competências da União, Estados, Distrito Federal e Municípios levando em consideração predominantemente o interesse. Assim, assuntos que são de interesse nacional, ou seja, demandam empenho a nível nacional serão conferidos à União, aos Estados são conservadas as competências ligadas aos assuntos de empenho regionais, enquanto que os assuntos de empenho locais ficam sob responsabilidade dos Municípios (Bastos, 2010). As competências partilhadas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecidas na Constituição Federal de 88, são consideradas Competências Comuns, e são estabelecidas no Artigo 23 da CF 1988.

Em alguns casos ocorre a prática desigual das competências concorrentes, havendo, em alguns casos, redes municipal, estadual e federal de saúde e de educação num mesmo Município, o que leva os cidadãos a terem dificuldade na identificação do responsável pela ausência ou insuficiência de tais serviços (Guimarães, 2008).

Essa manutenção de competências concorrentes é originária das dificuldades financeiras vivenciadas pelos municípios, que sobrevivem basicamente dos repasses de recursos do fundo de participação dos municípios e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – (ICMS), pois é comum que muitos Municípios não arrecadem tributos suficientes para execução de suas competências (Tomio, 2002).

Seguindo a linha do interesse citada por Bastos (2010) para a definição constitucional da área de atuação do Município foi baseada no interesse local, ou seja, o que demanda maior empenho do nível local compete ao município. É inconcebível o interesse exclusivamente municipal, por razões lógicas pois, os interesses locais (Municipais) são os que abrangem imediatamente as necessidades imediatas, e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, as necessidades gerais (Bastos, 2010).

A Constituição Federal de 1988 delimitou o perfil de competências dos Municípios brasileiros. Como ente federado, ficaram estabelecidas competências que não podem ser invadidas por outro ente da federação, União ou Estados Membros, salvo a intervenção estadual no caso extremo de desrespeito às normas constitucionais (Meirelles, 2017). Essas

competências de responsabilidade apenas dos municípios, são as competências exclusivas, conforme Artigo 30 da CF de 1988.

Em relação ao artigo 30 em seu inciso I que trata das competências legislativas do município, ou seja, aquelas competências que compreendem os objetos de interesse local. Já o inciso II do Art. 30, trata da competência legislativa suplementar, que é a competência confiada a um Ente o poder de adicionar algo à legislação produzida por outro, ou seja, o Município tem competência para adicionar à legislação federal e estadual no que competir, tendo como princípio central o interesse municipal diante dos interesses estaduais e federais.

Em relação aos incisos III, IV, V e VI, constituir e arrecadar seus tributos bem como para aplicar suas rendas, com a obrigação de prestar contas e publicar balancetes conforme estabelecido em lei (CF, art. 30, III); a organizar e a suprir os distritos (CF, art. 30, IV); organizar a prestar serviços públicos locais (CF, art. 30, V); planejar e controlar o uso, o parcelamento e a ocupação do solo urbano (CF, art. 30 VII). Trata-se, portanto, do estabelecimento de poderes, ou seja, competências político-administrativas dos municípios (Meirelles, 2017).

Em relação aos incisos VI, VII, IX, o município deve manter programas de educação pré-escolar e ensino fundamental (CF art. 30, VI), prestar atendimento à saúde da população (CF, art. 30 VII), proteger o patrimônio histórico-cultural local (CF, art. 30, IX). Esses dispositivos tratam do reforço de competências previamente constituídas, competências comuns entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Meirelles, 2017).

Há também competências materiais não instituídas nos Artigos 23 e 30. Já nos 144 e 182 a composição da guarda municipal para proteção dos bens, serviços e as instalações municipais (CF, art. 144, § 8º), a criação de um plano diretor para a execução da política de desenvolvimento urbano (CF, art. 182, § 1º) (Meirelles, 2017).

Conforme Sousa (2017) na constituição de 1988 optou-se por delimitar algumas das competências exclusivamente dos Municípios, no entanto, há de se afirmar em relação às competências dos municipais, que uma parte delas estão listadas e uma outra parte que trata de competências implícitas, cuja identificação deverá sempre ser definida de acordo com o interesse local.

O modelo de governo adotado pelo Brasil tem entre seus pilares a descentralização do poder, para isso foi criada uma série de condições legais e estruturais visando aumentar a importância dos Municípios, que pode ser entendida como a aproximação das decisões e ações estatais das demandas sociais da população.

Com a expansão municipal pós-constituição de 1988 houve um aumento expressivo das responsabilidades e de recursos a serem geridos localmente. No entanto, o crescimento dos municípios, em números e em importância, não foi acompanhado na mesma velocidade pela adoção de práticas adequadas de gestão administrativas, conforme instituído constitucionalmente.

### **2.3 A gestão dos municípios Brasileiros**

De acordo Silva, et. al, (2012) com o fato da institucionalização por meio da CF de 1988 em legitimar o descentralismo, necessariamente, indicaria aos gestores de estados e, fundamentalmente os municípios, que se essas instâncias tiverem dificuldades fiscais, principalmente a União asseguraria os repasses capazes de sustentar as finanças dos enfatizados entes federativos, mesmo diante dos prováveis problemas econômicos em escala nacional, o que necessariamente, não aconteceu.

O que ocorreu foi que regiões menos dinâmicas que possuem estados e principalmente municípios mais pobres, necessitam de repasses de instâncias governamentais mais consistentes economicamente (com o intuito de financiar os gastos desses entes), suprimindo assim determinadas deficiências internas a cada uma dessas porções espaciais, produzindo como uma consequência factível uma dependência mais significativa desses recursos (Silva, et. al, 2012).

De acordo com as competências instituídas pelo Artigo 30 da Constituição, esse tópico tem por intenção descrever os avanços municipais quanto ao cumprimento do que está estabelecido constitucionalmente. Em relação aos incisos I e II do Art. 30 da CF 88, cabem aos municípios legislar a respeito de temas de interesse local e a suplementação da legislação federal e a estadual quando cabível; conforme dados do relatório do IBGE (2018) sobre o perfil dos municípios brasileiros, 5,5% dos municípios brasileiros não possuem nenhum instrumento de legislação municipal.

Em relação inciso III do Art. 30 da CF 88, competem ainda a estes entes federativos a instituição e arrecadação dos tributos de sua competência, bem como a aplicação de suas rendas. Conforme o relatório do IBGE (2018) sobre o perfil dos municípios brasileiros, 6,3% dos municípios não cobram nenhum tipo de taxa municipal, ou seja, dependem diretamente de repasses federais e estaduais para subsistência. De acordo com Alkmim (2019) esta dependência dos repasses federais e estaduais ocorre, pois, as atribuições dos municípios

brasileiros não foram acompanhadas efetivamente por uma redistribuição equitativa dos recursos orçamentários totais.

Dentre os municípios que cobravam algum tipo de taxa em 2015, a taxa de iluminação pública era a mais presente, abrangendo 78,3% (4 087) dos municípios, seguida pelas taxas de coleta de lixo e de poder de polícia, que cobriam, respectivamente, 52,2% (2.726) e 48,8% (2.544) dos municípios; a taxa de limpeza pública figura em seguida, abrangendo 36,3% (1.893) dos municípios. Por fim, a taxa de incêndio estava presente em apenas 4,5% (234) dos municípios, e 32,4% (1.690) dos municípios cobravam outros tipos de taxas, conforme a figura 2 a seguir. Em relação ao IPTU e afins, a média nacional de cobrança desse tributo é de 94,8%, com 80,7% que possuem planta genérica para cobrança de valores, conforme tabela 2 abaixo.

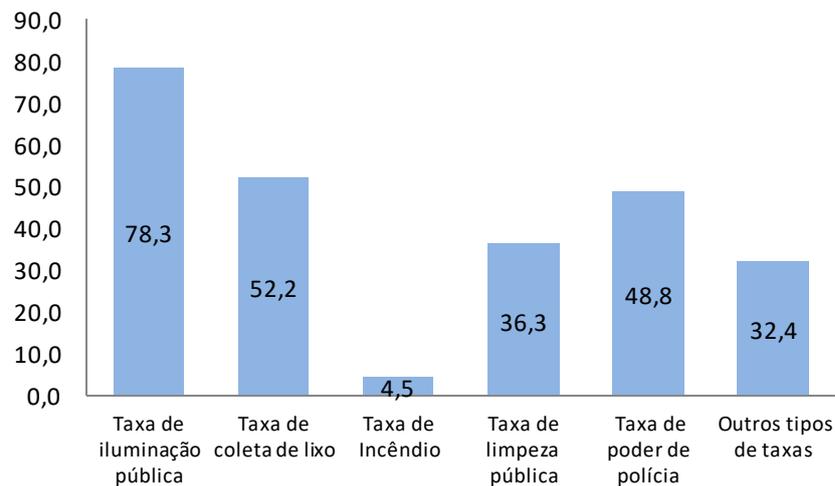


Figura 2: Percentual de municípios que cobram taxas, segundo o tipo de taxa cobrada - 2015

Fonte: IBGE (2018)

Tabela 2: Percentual de municípios com planta genérica de valores e que cobram IPTU – 2015.

Grandes Regiões	Planta genérica de valores	Cobram IPTU
Norte	78,9%	86,2%
Nordeste	63%	88,2%
Sudeste	86,8%	99,5%
Sul	95,4%	99,9%
Centro-Oeste	91,9%	98,5%
<b>Brasil</b>	<b>80,7%</b>	<b>94,8%</b>

Fonte: IBGE (2018).

O inciso VI do Art. 30 da CF 88 descreve a manutenção com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado de programas de educação infantil e de ensino fundamental, lembrando que esta é uma competência comum de Estados, União e Municípios. No que se refere à educação infantil para crianças de 0 a 3 anos, apenas 23,5% da população é atendida; para crianças de 4 a 5 anos essa cobertura já está em 80,1% da população. Quanto ao ensino fundamental, em relação às crianças de 6 a 14 anos, 97% delas se encontram matriculadas, enquanto jovens acima de 16 anos, 76% concluem o ensino fundamental, conforme dados do Observatório do Plano Nacional de Educação (PNE, 2018).

Tabela 3: Percentual de alunos matriculados na educação infantil e ensino fundamental - 2017.

<b>Faixa etária</b>	<b>Percentual atendido</b>
Crianças de 0 a 3 anos	23,5%
Crianças de 4 a 5 anos	80,1%
Crianças de 6 a 14 anos	97,7%
Jovens acima de 16 anos	76%

Fonte: (PNE (2018).

Em relação ao inciso VII do Art. 30 da CF, a prestação, com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, de serviços de atendimento à saúde da população, com o complemento de Emenda Constitucional n. 29, os municípios devem destinar 15% de sua arrecadação municipal para investimentos em saúde, conforme citado anteriormente, 5,5% dos municípios brasileiros não possuem nenhum de arrecadação e conseqüentemente não colaboram para o provimento em saúde.

Quanto ao inciso VIII do Art. 30 da CF, promoção, no que couber, do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Conforme dados do relatório do IBGE (2018), 5% dos municípios brasileiros não possuem cadastro imobiliário, ou seja, não possuem controle do solo urbano municipal, conforme tabela 4 abaixo.

Tabela 4: Percentual de municípios com cadastro imobiliário – 2015.

<b>Grandes Regiões</b>	<b>Cadastro imobiliário</b>
Norte	87,8%
Nordeste	89,1%
Sudeste	99,3%
Sul	99,4%
Centro-Oeste	97,4%

Fonte: IBGE (2018).

## 2.4 As capacidades administrativas no contexto dos municípios

O conceito de capacidades estatais ou administrativas é abrangente e multidimensional, o que pode levar a interpretações intuitivas que carregam consigo o risco de confundir, ao invés de elucidar, sua importância para aplicação empírica (Gomide, 2016). Gomide (2016) ressalta também que as capacidades estatais não se constituem em um conjunto de atributos fixos e atemporais. Elas variam no tempo, no espaço e por área de atuação.

Gomide, Pereira, e Machado (2018) ressaltam que o conceito de capacidade estatal também se mescla com outros conceitos com outras denominações:

Embora com novas categorias e um leque maior de habilidades sob análise, as novas definições do conceito compartilham da mesma ontologia, trazendo uma variedade de denominações que servem de invólucro para atributos secundários semelhantes. Exemplos desta profusão conceitual são os conceitos de capacidade governativa (*governing capacity*), de Painter e Pierre (2005); de governança, de Fukuyama (2013); e de *policy capacity*, de Wu, Ramesh e Howlett (2015). A diversidade de termos para a designação de um fenômeno similar, por vezes, torna o conceito de difícil entendimento, embora estejam tratando da mesma questão teórica. (Gomide, et al. 2018, pg. 91)

Os primeiros estudos sobre as capacidades estatais datam da segunda metade do século XX, tendo por objetivo compreender o papel do Estado no desenvolvimento (Cingolani, 2013). Esses estudos emergiram nos anos 60, principalmente, no campo da análise econômica comparada, enfatizando o problema da “qualidade governamental” de cada Estado associada ao desenvolvimento econômico (Knack & Keefer, 1995, Evans & Rauch, 2014).

O conceito inicial de capacidades estatais decorreu dos estudos de sociologia política e economia política acerca do papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico. Atualmente, o conceito vem adquirindo centralidade nas análises sobre a efetividade do Estado ou “boa governança” (Cingolani, 2013).

Conforme Souza (2017), uma das questões derivadas do conceito de capacidade estatal é a capacidade para fazer o quê. Trata-se de um processo, o que significa que sua análise captura um momento no tempo, embora algumas capacidades possam ser mantidas por séculos, ressaltando que os achados de pesquisas baseadas no conceito de capacidade do Estado se constituem em proxies para se chegar a conclusões sobre uma ou algumas das inúmeras dimensões de capacidade.

Cingolani (2013) faz um apanhado das definições do conceito presentes em diferentes ramos da literatura e menciona que definições variam conforme a filiação teórica dos autores e as suas perspectivas normativas sobre o papel do Estado. Assim, delimitando as dimensões nas quais diferentes estudos se debruçam, ela levanta os seguintes indicadores de capacidade estatal, ou seja, do sucesso do Estado em suas ações, como, por exemplo:

a capacidade do Estado refere-se a uma ou a uma combinação das seguintes dimensões do poder do Estado: a) coercitivo/militar; b) fiscal; c) administrativa/implementação; d) transformativa ou industrializante; e) cobertura relacional/territorial; f) legal; g) político (Cingolani, 2013, p.27).

A operacionalização dessas dimensões presentes na literatura e descritas pela autora são realizadas conforme a tabela 5 a seguir:

Tabela 5. Operacionalização de dimensões da Capacidade Estatal de Cingolani (2013).

DIMENSÃO	OPERACIONALIZAÇÃO
Capacidade Coercitiva	Está associada à função básica do Estado de manter a ordem pública e a defesa do território. Esta dimensão é privilegiada nos estudos sobre os <i>Estados frágeis</i> , isto é, países caracterizados pelo fraco poder ou legitimidade de seus Estados para proteger seus cidadãos, deixando-os vulneráveis a eventos de risco, como conflitos internos, violência, fome etc.
Capacidade fiscal, financeira ou de financiamento	Enfatiza a faculdade do Estado de extrair recursos da sociedade por meio da arrecadação de impostos para, com isso, financiar seus programas e prover bens e serviços públicos.
Capacidade administrativa, de implementação	Refere-se ao potencial de implementação das políticas públicas. Condição necessária para tal seria a existência de um corpo administrativo profissional e dotado dos recursos e dos instrumentos necessários.
Capacidade transformativa ou industrializante	Entendida como o potencial de mobilizar consentimento e de institucionalizar a cooperação, mas também a relação entre os entes federados, a capacidade de coordenar mudanças.
Capacidade relacional	Refere-se às habilidades das burocracias do Estado de se conectar com os diferentes grupos da sociedade. Desta dimensão adviria a capacidade dos governos de mobilizar recursos políticos, prestar contas e internalizar informações necessárias para a efetividade de suas ações.
Capacidade legal ou regulatória	Refere-se às capacidades do Estado em definir e garantir as “regras do jogo” que vão normatizar as interações dos atores. Está associada à garantia dos direitos de propriedade e dos contratos, bem como à função dos governos em regular a atividade econômica.
Capacidade política ou de condução	Diz respeito ao poder de agenda ou à faculdade dos governos eleitos de fazerem valer suas prioridades. Enfoca, assim, tanto as competências de planejamento estratégico e fixação de objetivos de longo prazo quanto o poder de veto de atores político-institucionais sobre as decisões do Poder Executivo.

Fonte: Cingolani (2013).

Aprimorando o modelo sugerido por Cingolani, Gomide et al. (2018) complementa que:

Com a proliferação de usos, contextos e indicadores associados ao conceito de capacidade estatal, há de se levar em consideração suas vinculações com o ambiente sociopolítico com o qual o Estado interage. Por vezes, parte da literatura confere um tratamento ao conceito como se a construção e a operação das capacidades estatais se estabelecessem no vácuo, destituído de maiores significações para sua efetividade (Gomide et al., 2018, pg. 100).

Para isso, o autor propõe um modelo de análise baseando-se na criação de conceituação proposta por Goertz (2006), onde segundo o autor um conceito pode ser decomposto em três níveis, sendo que o primeiro nível é o ontológico (básico ou teórico) que foca no que é cognitivamente central do fenômeno; o segundo nível é o constitutivo (secundário ou dimensional) que busca identificar os atributos ou as dimensões que desempenham papel nas explicações e de seus mecanismos causais; e o último é o nível indicativo (realista ou observável) que busca operacionalizar as variáveis mobilizadas para a análise do fenômeno em questão.

Para cada um desses níveis Gomide et al. (2018) formulou dimensões de análise baseadas na literatura e apresentou o seguinte modelo abaixo para operacionalização do conceito de capacidade estatal.

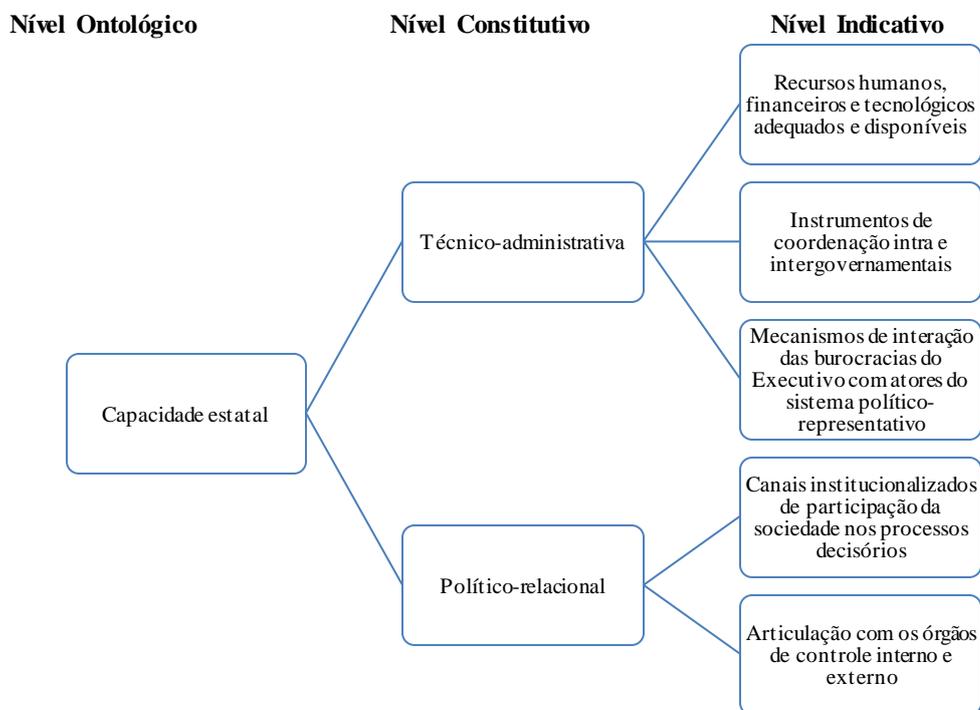


Figura 3. Dimensões de análise do conceito de Capacidade Estatal.

Fonte: Gomide et al. (2018, pg. 92)

A dimensão da capacidade administrativa do Estado é talvez a mais amplamente referida na literatura e, muitas vezes, está intimamente relacionada à boa governança (Cingolani, 2013). Em geral, a capacidade do estado refere-se a uma ou a uma combinação das dimensões do poder (coercitiva, financeira, administrativa, transformativa, relacional, legal e política) do Estado (Cingolani, 2013).

Diversas linhas de análise avançam no sentido de considerar as múltiplas dimensões da capacidade estatal. Schneider (2003), em estudo comparativo entre 68 países, identifica que a dimensão administrativa, mais que as outras dimensões, impacta positivamente na responsividade dos governos locais em relação às demandas de sua população. Ou seja, a capacidade administrativa, entendida como a autonomia para decidir sobre políticas e objetivos estatais é fator determinante para a compreensão do desempenho do governo.

Evans e Rauch (2014) reconhecem que muitos autores usam o conceito de capacidade estatal com base na formulação weberiana de burocracia, ou seja, entendem capacidade estatal como uma estrutura organizacional que apresenta recrutamento meritocrático de seus quadros, plano de carreira definido e constituído com progressão funcional, avaliação e gratificação de performance, elementos esses que contribuem para o crescimento capitalista, mais do que outras formas de organização estatal (Evans & Rauch, 2014).

No Brasil, dentre os estudos sobre o tema de capacidade estatal, destacam-se duas coletâneas patrocinadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), de Gomide e Pires (2014), e de Gomide e Boschi (2016). Gomide e Pires (2014a) afirmam que o sucesso de uma determinada política pública pode ser avaliado a partir de dois componentes: o técnico-administrativo e o político-relacional.

A capacidade técnica administrativa pode ser constatada pela presença de:

- (i) Organizações com recursos humanos adequados e disponíveis para a condução das ações; (ii) Recursos financeiros adequados e disponíveis para a condução das ações; (iii) Recursos tecnológicos adequados e disponíveis para a condução das ações; e pela existência de operação de (iv) mecanismos de coordenação (intra e intergovernamentais); e (v) estratégias de monitoramento (produção de informações, acompanhamento e exigências de desempenho); além de (vi) processual-organizacional, que contempla os processos de planejamento, controle e gestão, e envolve os instrumentos de coordenação intragovernamental; e (vii) jurídica, que diz respeito ao arcabouço regulatório que dá sustentação à política pública (Gomide & Pires, 2014<sup>a</sup>, p. 352).

A visão sobre a capacidade administrativa pode ser complementada por Jreisat (2012), em seu estudo sobre desempenho do governo, em particular nos Estados Árabes, onde o autor relaciona capacidade administrativa com a capacidade de gestão, pois são ambas utilizadas de forma intercambiável, porém esta última está normalmente mais adaptada à dimensão

operacional. Nesta abordagem o autor descreve o conceito de gestão, como sendo a habilidade dos governos para cumprir as responsabilidades de um governo democrático. Segundo o autor, a capacidade de gestão se manifesta em competência demonstrada e profissionalismo na condução de assuntos públicos, ou seja, está relacionada à capacitação técnica.

Ainda de acordo com Jreisat (2012), a capacitação a que se refere o conceito de capacidade de gestão está entre os termos mais usados na literatura e é muito frequentemente entendida de forma estrita, como simplesmente treinamento de funcionários, como também as reformas administrativas frequentemente se concentram nessa dimensão.

Para Huerta (2008), em seu estudo analítico sobre capacidade institucional dos governos, capacidade administrativa refere-se ao aparelho de estado técnico-burocrático necessário para implementar as competências oficiais objetivas. Para o autor, a capacidade administrativa possui duas dimensões: a dimensão da organização e a dimensão de recursos humanos.

Com respeito à primeira, trata da atenção à disponibilidade de recursos financeiros necessários para a realização das tarefas conjuntas previstas; responsabilidades, objetivos e funções da organização; a estrutura e distribuição de funções e responsabilidades; a forma de organização; a autoridade legal para fazer outras instituições respeitar por seus programas; sistemas de gestão para melhorar o desempenho das tarefas e funções específicas; a relação, a coordenação intergovernamental e colaboração; o tipo e características das políticas e programas concebidos e implementados; as leis, regulamentos e em "regras" gerais que regem as relações entre os atores envolvidos, entre outras coisas.

Ainda segundo Huerta (2008), no que diz respeito à dimensão de recursos humanos, faz referência ao número, posições e variedade de agentes que possui, os recursos humanos organizacionais e processuais, que regulam aspectos como recrutamento, promoção, salários e fatores de escala; formação/capacitação de recursos humanos e desenvolvimento organizacional do aparelho de Estado; a concentração de especialistas de recrutamento baseado no mérito e oferece oportunidades para promoções e avanço de uma carreira em longo prazo; sistema de recompensas e punições; capacidade individual dos atores responsáveis por tarefas em termos de informação, motivação, conhecimento/compreensão e habilidades necessárias, entre outras coisas.

A respeito da dimensão que trata dos recursos humanos, Polidano (2000) ressalta que se trata de um mecanismo administrativo permanente do governo que contribui muito para a qualidade e integridade da formulação de políticas de alto nível. Isto parece ser natural porque

os governos em sua maioria são prestadores de serviços intensivos em mão de obra como saúde, educação e assistência social, o que demanda muitos servidores.

Howlett & Ramesh (2016) tratam do conceito de capacidade estatal como *policy capacity*, que trata-se de um conjunto de competências e recursos necessários para a produção de ações públicas efetivas. Segundo os autores, a operacionalização do conceito é realizada por meio de três tipos de competências: analítica, que garantem que as políticas públicas sejam tecnicamente sólidas; operacional, que permitem o alinhamento dos recursos disponíveis com as ações para que elas possam ser implementadas; e política que auxiliam na obtenção e sustentação de apoio político para as ações governamentais. Essas competências envolvem três níveis de recursos: sistêmico, que analisa o apoio e a confiança que uma organização estatal goza tanto dos políticos quanto da sociedade em geral; organizacional, que abarca a disponibilidade e a eficácia dos sistemas de informação e de gestão de recursos humanos e financeiros; e individual, que envolve o conhecimento técnico-político dos gestores públicos e analistas de políticas.

Soifer (2012) propõe uma nova medida da capacidade do estatal em seu estudo sobre a América Latina contemporânea, propondo a combinação de múltiplas dimensões (extração, segurança e administração de serviços básicos). Essas múltiplas dimensões são medidas com diversos indicadores, o que permite aos estudiosos contornar problemas de disponibilidade de dados subnacionais, e ponderados por população e território, o que fornece meios sistemáticos de avaliar o poder do estado nacional e seu alcance desigual no território e na sociedade, permitindo, assim, a investigação empírica de um aspecto crucial da imponência latino-americana.

Hau (2012) em sua revisão da literatura sobre capacidade estatal ressalta que em seu nível mais básico, a capacidade do Estado é identificada com a capacidade dos Estados (nacionais, regionais ou locais) de aplicar e implementar políticas em seus domínios territoriais, sendo um conceito multidimensional que pode ser desagregado em três dimensões distintas, mas inter-relacionadas, que são: a incorporação externa a atores não estatais; a competência organizacional das agências estatais; e seu alcance territorial.

Baseando-se na literatura levantada, a operacionalização do conceito de capacidade administrativa foi resumida na tabela 6 a seguir:

Tabela 6. Conceitos de Capacidade Administrativa.

Conceito	Autor
Refere-se ao potencial de implementação das políticas públicas. Condição necessária para tal seria a existência de um corpo administrativo profissional e dotado dos recursos e dos instrumentos necessários.	Cingolani (2013)
Refere-se a autonomia para decidir sobre políticas e objetivos estatais sendo este o fator determinante para a compreensão do desempenho do governo.	Schneider (2003)
Refere-se à junção de recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis para a condução das ações.	Gomide e Pires (2014), Gomide et al. (2018)
Manifesta-se em competência demonstrada e profissionalismo na condução de assuntos públicos, ou seja, está relacionada à capacitação técnica.	Jreisat (2012)
Refere-se ao aparelho de estado técnico-burocrático necessário para implementar as competências oficiais objetivas, possuindo duas dimensões: a dimensão da organização e a dimensão de recursos humanos.	Huerta (2008)
Essas, em seu nível organizacional, abarcam a disponibilidade e a eficácia dos sistemas de informação e de gestão de recursos humanos e financeiros.	Howlett e Ramesh, (2016)

Conforme a literatura levantada observa-se que os autores Cingolani (2013), Gomide e Pires (2014), Gomide et al. (2018), Huerta (2008) e Howlett e Ramesh, (2016) convergem na definição de capacidade administrativa em relação à forma de análise. Pode-se entender que as definições dos mesmos se constituem em dois níveis de análise para chegar à capacidade administrativa efetiva: (i) no nível organizacional representado pelos recursos financeiros e tecnológicos necessários para o desempenho da organização; (ii) e no nível individual, representado corpo administrativo profissional, sendo este nível de análise também defendido por Jreisat (2012) que associa capacidade administrativa à capacitação técnica. A operacionalização do conceito está relacionada na figura abaixo:

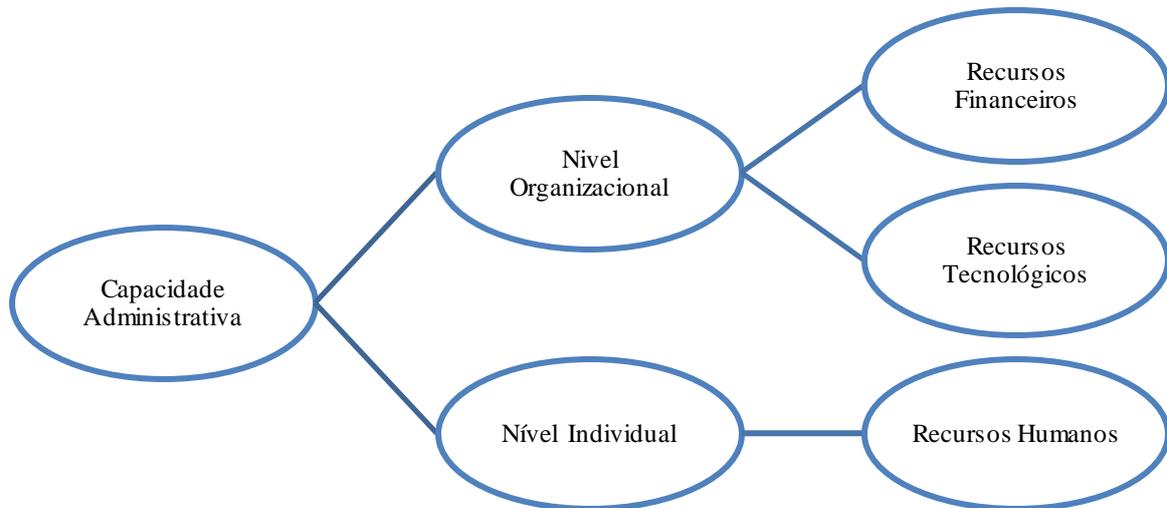


Figura 4. Dimensões de análise do conceito de Capacidade Administrativa.

O presente estudo que tem por foco a análise da capacidade administrativa municipal, especificamente as variáveis de recursos financeiros, para verificar os recursos disponíveis, ou seja, o valor total de receita que o município acumulou no ano, considerando transferências recebidas e receitas arrecadadas e os recursos capitados, que trata-se das receitas arrecadadas no âmbito municipal, através de impostos e taxas locais; e de recursos humanos, que busca identificar escala e perfil profissionalizado do serviço público local e verificar se estas ampliam o potencial para eficiência na alocação de recursos municipais (Marengo et. al, 2018). Conforme o autor, pressupõe-se que com um quadro de servidores mais capacitados e autônomo:

... as organizações públicas possam ingressar em patamar diferenciado, tornando-se menos sensíveis a interferências fisiológicas ou clientelistas que em regra impedem que as organizações possam ser geridas de forma racional, tendo como horizonte o interesse público e a continuidade de suas políticas públicas (Marengo et. al, 2018, pg. 06).

Este trabalho pretende analisar diferenças horizontais entre os municípios goianos no que diz respeito a indicadores de sua capacidade administrativa no nível organizacional (recursos financeiros) e no nível individual (recursos humanos), conforme conceito estabelecido por Huerta (2008), Cingolani (2013), Gomide e Pires (2014), Gomide et al. (2018) e Howlett e Ramesh, (2016).

### 3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção, foram apresentados os aspectos metodológicos utilizados para realização desta pesquisa em cinco tópicos: (i) delineamento da pesquisa; (ii) critério de seleção dos casos analisados; (iii) coleta de dados (iv) utilização de software de apoio e, (v) análise dos dados.

#### 3.1 Delineamento de Pesquisa

Considerando os objetivos propostos, este estudo é uma pesquisa descritiva, pois descreveu os fatos e fenômenos de determinada realidade (Richardson, 1999; Triviños, 2009), e tem por objetivo retratar um perfil preciso de pessoas, eventos ou situações (Robson, 2002). Conforme Gil (2002), as pesquisas deste tipo têm como objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis. O autor salienta que:

Algumas pesquisas descritivas vão além da simples identificação da existência de relações entre variáveis, e pretendem determinar a natureza dessa relação. Nesse caso, tem-se uma pesquisa descritiva que se aproxima da explicativa. (Gil, 2002, pg. 42)

O estudo é transversal (cross-sectional), pois é um estudo de um fenômeno particular em um determinado momento (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2009).

A presente pesquisa utiliza como fonte de dados documentos, portanto uma pesquisa documental, que conforme Fonseca (2002) podem ser utilizados fontes de dados diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, sites, relatórios entre outros.

Do ponto de vista da análise dos dados, a pesquisa é considerada quantitativa. De acordo com Prodanov e Freitas (2013),

... a pesquisa quantitativa considera que tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las. Requer o uso de recursos e de técnicas estatísticas (percentagem, média, moda, mediana, desvio-padrão, coeficiente de correlação, análise de regressão etc.).

A análise de dados foi realizada utilizando-se procedimentos e técnicas que compõem a estatística descritiva o que permitiu a análise e a interpretação dos dados assim como efetuar inferências sobre uma população com base no estudo.

Trata-se de uma pesquisa descritiva, transversal com pesquisa documental e de amostragem não probabilística por quotas conforme descrito por Freitas et al. (1999), pois, essa amostra é escolhida a partir de um critério e a amostra selecionada não é generalizável.

### 3.2 Critério de seleção dos casos analisados

A seleção dos casos que foram analisados nesta pesquisa foi escolhida a partir de municípios do Estado de Goiás. Goiás é um dos 26 estados brasileiros, e está situado na região Centro-Oeste do país ocupando uma área de 340.106 km<sup>2</sup>. É o sétimo estado em extensão territorial e tem posição geográfica privilegiada pois, limita-se com seis estados brasileiros sendo ao norte com o estado do Tocantins, ao sul com Minas Gerais e Mato Grosso do Sul, a leste com a Bahia e Minas Gerais e a oeste com Mato Grosso. Goiás possui 246 municípios e uma população de 6,921 milhões de habitantes. É a nona economia brasileira com PIB de 181,69 bilhões em 2016, é altamente impactado pelo setor de serviços que é predominante no estado, tendo esse setor representado 64,9% do fluxo de produção em 2016 (IMB, 2019).

O território do estado é dividido em seis regiões intermediárias conforme a divisão regional do Brasil em regiões intermediárias e imediatas geográficas vigente utilizadas pelo IBGE desde 2017. Essa divisão regional em regiões intermediárias, parte de determinações mais amplas em nível conjuntural, e busca identificar áreas individualizadas em cada uma das Unidades Federadas que são tomadas como universo de análise para definir as mesorregiões com base nas seguintes dimensões: o processo social como determinante, o quadro natural como condicionante e a rede de comunicação e de lugares como elemento da articulação espacial.

O estado de Goiás é dividido em 6 regiões intermediárias, são elas: Goiânia, Itumbiara, Rio Verde, São Luís de Montes Belos-Iporá, Porangatu-Uruaçu, Luziânia-Águas Lindas de Goiás (IBGE, 2017), sendo essas regiões intermediárias subdivididas em 22 regiões imediatas, conforme tabela 7 abaixo.

Tabela 7. Detalhamento das regiões imediatas e intermediárias de Goiás.

Região geográfica intermediária	Código IBGE	Regiões geográficas imediatas	Código IBGE	Número de municípios
Goiânia	5201	Goiânia	520001	19
		Anápolis	520002	18
		Inhumas-Itaberaí-Anicuns	520003	13

		Catalão	520004	10
		Goiás-Itapuranga	520005	15
		Pires do Rio	520006	5
Itumbiara	5202	Itumbiara	520007	8
		Caldas Novas-Morrinhos	520008	6
		Piracanjuba	520009	8
Rio Verde	5203	Rio Verde	520010	14
		Jataí-Mineiros	520011	10
		Quirinópolis	520012	5
São Luís de Montes Belos-Iporá	5204	São Luís de Montes Belos	520013	9
		Iporá	520014	12
		Palmeiras de Goiás	520015	14
Porangatu-Uruaçu	5205	Porangatu	520016	13
		Uruaçu-Niquelândia	520017	10
		Ceres-Rialma-Goianésia	520018	23
Luziânia-Águas Lindas de Goiás	5206	Luziânia	520019	6
		Águas Lindas de Goiás	520020	7
		Posse-Campos Belos	520021	14
		Flores de Goiás	520022	7

Fonte: Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias 2017 (IBGE, 2017).

O IBGE também categoriza os municípios conforme tamanho populacional, sendo divididos em códigos de um a sete, em que cada código corresponde a uma faixa populacional conforme tabela 8 a seguir:

Tabela 8. Detalhamento das faixas populacionais utilizadas pelo IBGE.

<b>Código</b>	<b>Tamanho populacional</b>
<b>1</b>	Até 5.000
<b>2</b>	5.001 até 10.000
<b>3</b>	10.001 até 20.000
<b>4</b>	20.001 até 50.000
<b>5</b>	50.001 até 100.000
<b>6</b>	100.001 até 500.000
<b>7</b>	Maior que 500.000

Fonte: IBGE Munic.

### 3.3 Coleta dos dados

A etapa de coleta de dados da pesquisa consistiu no levantamento e agrupamento de dados com o objetivo de responder ao problema de pesquisa anteriormente apresentado. A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa documental e foi dividida em quatro etapas:

(i) reunião de dados gerais sobre os municípios estudados (ii) reunião de dados quanto ao quadro burocrático municipal (iii) reunião de dados sobre a situação financeira municipal (iv) reunião dos índices de desenvolvimento municipal (v) reunião de índices de desenvolvimento humano municipal. Os dados mencionados acima foram coletados entre Janeiro e Agosto de 2019, pontuando-se a necessidade de novas buscas algumas vezes em função do surgimento de novas informações.

### 3.3.1 Dados Municipais

Como fontes documentais de dados gerais dos municípios em análise, foram reunidos dados referente ao total da população municipal em 2010 e 2017, a área da unidade territorial (km<sup>2</sup>), regiões geográficas intermediárias e imediatas pertencentes, dados esses fornecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) disponibilizadas pela página do instituto na internet.

Esses dados foram reunidas conforme a tabela 9 a seguir:

Tabela 9. Fontes documentais de dados gerais dos municípios estudados.

<b>Dado</b>	<b>Fonte</b>	<b>Disponível em:</b>
Total da população municipal em 2010	IBGE Cidades	<a href="https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/panorama">https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/panorama</a>
Total da população municipal em 2017	IBGE Cidades	<a href="https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/panorama">https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/panorama</a>
Área da unidade territorial 2017 (km <sup>2</sup> )	IBGE Cidades	<a href="https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/panorama">https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/panorama</a>
Regiões intermediárias e imediatas	IBGE	<a href="https://www.ibge.gov.br/apps/regioes_geograficas/">https://www.ibge.gov.br/apps/regioes_geograficas/</a>

### 3.3.2 Dados do quadro burocrático

No âmbito do quadro burocrático municipal foram reunidas os dados referente a quantidade de funcionários públicos municipais da administração direta e indireta estatutários, quantidade de funcionários públicos municipais da administração direta e indireta com nível superior e o quantidade total de funcionários públicos por município, dados esses fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) disponibilizadas pela página do instituto na internet.

Esses dados foram reunidos conforme a tabela 10 a seguir:

Tabela 10. Fontes documentais de dados dos servidores municipais.

<b>Dado</b>	<b>Fonte</b>	<b>Disponível em:</b>
Funcionários públicos municipais da administração direta e indireta estatutários	IBGE Munic	<a href="https://www.ibge.gov.br/estatisticas/downloads-estatisticas.html">https://www.ibge.gov.br/estatisticas/downloads-estatisticas.html</a>
Funcionários públicos municipais da administração direta e indireta com nível superior	IBGE Munic	<a href="https://www.ibge.gov.br/estatisticas/downloads-estatisticas.html">https://www.ibge.gov.br/estatisticas/downloads-estatisticas.html</a>
Número de funcionários públicos por município	IBGE Munic	<a href="https://www.ibge.gov.br/estatisticas/downloads-estatisticas.html">https://www.ibge.gov.br/estatisticas/downloads-estatisticas.html</a>

### 3.3.3 Dados financeiros

Como fontes documentais do âmbito financeiro dos municípios da amostra, foram reunidos os dados referentes a receitas, despesas, PIB per capita, percentual de receitas oriundas de fontes externas do ano de 2016 fornecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) disponibilizadas pela página do instituto na internet.

Esses dados foram reunidos conforme a tabela 11 a seguir:

Tabela 11. Fontes documentais de dados financeiros municipais.

<b>Dado</b>	<b>Fonte</b>	<b>Disponível em:</b>
Receitas Municipais de Goiás em 2017	IBGE Cidades	<a href="https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/panorama">https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/panorama</a>
<b>PIB per capita municipal de Goiás em 2017</b>	IBGE Cidades	<a href="https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/panorama">https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/panorama</a>
<b>% Receitas oriundas de fontes externas municipal de Goiás em 2017</b>	IBGE Cidade	<a href="https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/panorama">https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/panorama</a>

### 3.3.4 Índice de Desenvolvimento Municipal

O Índice de Desenvolvimento utilizado nesse trabalho é o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. Este índice é um estudo do Sistema FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro) que acompanha anualmente o desenvolvimento

socioeconômico de todos os 5.570 mil municípios brasileiros em três áreas de atuação: Emprego e renda, Educação e Saúde (FIRJAN, 2018).

O IFDM foi criado em 2008, tendo em vista a necessidade de se monitorar anualmente o desenvolvimento socioeconômico brasileiro, considerando as diferentes realidades da menor divisão federativa: o município e desde sua primeira edição, o IFDM acompanhou a evolução de todos os municípios do país (FIRJAN, 2018).

É um indicador composto que aborda, com igual ponderação, três áreas consagradas do desenvolvimento humano: Emprego e Renda, Educação e Saúde. Assim, o IFDM de um município consolida em um único número o nível de desenvolvimento socioeconômico local, através da média simples dos resultados obtidos em cada uma dessas três vertentes (FIRJAN, 2018).

Especificamente, são acompanhadas as conquistas e os desafios socioeconômicos brasileiros pelo prisma da competência municipal: manutenção de um ambiente de negócios propício à geração local de emprego e renda, educação infantil e fundamental e atenção básica em saúde (FIRJAN, 2018). A tabela 12 abaixo apresenta as variáveis que compõem o índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal.

Tabela 12. Detalhamento da variáveis que compõem o IFDM.

Índice	Informação	Fonte
Emprego e renda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geração de emprego formal;</li> <li>• Taxa de formalização do mercado de trabalho;</li> <li>• Geração de Renda;</li> <li>• Massa Salarial real no mercado de trabalho formal;</li> <li>• Índice de Gini de desigualdades de renda no trabalho formal.</li> </ul>	Ministério do trabalho
Educação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atendimento à Educação Infantil;</li> <li>• Abandono do ensino Fundamental;</li> <li>• Distorção idade-série no ensino fundamental;</li> <li>• Docentes com Ensino superior no nível fundamental;</li> <li>• Média de horas aula diárias no ensino fundamental;</li> <li>• Resultado do IDEB no ensino fundamental.</li> </ul>	Ministério da Educação
Saúde	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporção de atendimento adequado de pré-natal;</li> <li>• Óbitos por causas mal definidas;</li> <li>• Óbitos infantis por causas evitáveis;</li> <li>• Internação sensível à atenção básica;</li> </ul>	Ministério da educação

Fonte: FIRJAN (2018).

A leitura do índice é bastante simples. Varia de 0 (mínimo) a 1 ponto (máximo) para classificar o nível de cada localidade em quatro categorias conforme tabela 13 abaixo:

Tabela 13. Categorias de análise do IFDM.

<b>Categoria</b>	<b>Índice</b>
Baixo	0 a 0,4
Regular	0,4 a 0,6
Moderado	0,6 a 0,8
Alto	0,8 a 1

Fonte: FIRJAN (2018).

Os índices de IFDM foram extraídos a partir das fontes descritas na tabela 14 a seguir:

Tabela 14. Fontes documentais de dados do IFDM.

<b>Dado</b>	<b>Fonte</b>	<b>Disponível em:</b>
IFDM Geral	Firjan	<a href="https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/">https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/</a>
IFDM Emprego & Renda	Firjan	<a href="https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/">https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/</a>
IFDM Educação	Firjan	<a href="https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/">https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/</a>
IFDM Saúde	Firjan	<a href="https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/">https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/</a>

### 3.3.5 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

O índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) trata de uma adaptação brasileira do Índice de Desenvolvimento Humano Global para o âmbito dos municípios brasileiros realizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação João Pinheiro em 2013.

Diferente do IFDM, o IDHM analisa a qualidade de vida da população independente das ações realizadas pelo município, ou seja, ele analisa o produto das ações municipais que é a qualidade de vida de sua sociedade. Na sua formulação clássica, o IDH é composto por três indicadores, que representam a oportunidade de uma sociedade de ter vidas longas e saudáveis, de ter acesso a conhecimento, e de ter comando sobre os recursos de forma a garantir um padrão de vida digno (PNUD, Ipea, & FJP, 2013).

O IDHM brasileiro segue as mesmas três dimensões do IDH global, saúde, educação e renda, mas vai além: adéqua a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros (PNUD et al., 2013).

A tabela 15 abaixo apresenta as variáveis que compõem o IDHM.

Tabela 15. Variáveis que compõem o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.

Índice	Informação	Fonte
IDHM longevidade	Vida longa e saudável	• Expectativa de vida ao nascer.
IDHM educação	Acesso ao conhecimento	• Escolaridade da população adulta; • Fluxo escolar da população jovem.
IDHM renda	Padrão de vida	• Renda per capita.

A avaliação do IDHM é analisada em 5 categorias: muito baixo, baixo, médio, alto e muito alto, conforme a tabela 16 seguir.

Tabela 16. Categorias de análise do IDHM.

Categoria	Índice
Muito alto	0,800 a 1,000
Alto	0,700 a 0,799
Médio	0,600 a 0,699
Baixo	0,500 a 0,599
Muito baixo	0,000 a 0,499

Fonte: PNUD, Ipea & FJP (2013).

Os índices de IDHM foram extraídos a partir das fontes descritas na tabela 17 a seguir:

Tabela 17. Fontes documentais de dados do IDHM.

Dado	Fonte	Disponível em:
IDHM Geral	Atlas Brasil	<a href="http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/">http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/</a>
IDHM longevidade	Atlas Brasil	<a href="http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/">http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/</a>
IDHM educação	Atlas Brasil	<a href="http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/">http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/</a>
IDHM renda	Atlas Brasil	<a href="http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/">http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/</a>

### 3.4 Análise dos dados

Conforme sugerido por Marshall & Rossman (2016) e Miles e Huberman (1994) a análise do material do presente estudo se iniciou no início da coleta de dados e foram efetivamente documentadas no final do processo de coleta.

Para a análise de dados utilizou-se procedimentos e técnicas que compõem a estatística descritiva, conforme sugerido por Santos (2007), o que permitiu a análise e a interpretação dos dados assim como efetuar inferências sobre a população com base no estudo.

Os dados coletados das páginas descritas acima foram organizados em planilha eletrônica Microsoft Excel e suas informações categorizadas para responder a pergunta problema deste estudo, para elaboração do mesmo os dados foram categorizados com base na fundamentação teórica deste estudo. Para composição das categorias deste estudo, os dados foram organizados por módulos, conforme tabela 18 a seguir:

Tabela 18. Categorias de análise do estudo.

<b>Módulo</b>	<b>Análise</b>	<b>Operacionalização</b>
1º módulo	Corpo estável técnico e burocrático	Proporção de funcionários públicos municipais da administração direta e indireta estatutários. A intenção é refletir a formação de um corpo estável técnico e burocrático, no sentido weberiano, capaz de promover com maior qualificação uma racionalização na prestação dos serviços públicos. Assume os valores entre de 0 e 1.
2º módulo	Qualificação da administração direta e indireta	Proporção de funcionários públicos municipais da administração direta e indireta com nível superior. Pressupõe, de acordo com a maior proporção, maior a qualificação dos funcionários públicos municipais. Assume os valores entre de 0 e 1.
3º módulo	Quantidade dos funcionários em relação à população	Proporção do número de funcionários públicos por habitantes. Procura, através desta relação medir o potencial e extensão do nível de atendimento do serviço público municipal. Assume o valores entre de 0 e 1.
4º módulo	Recursos humanos municipal	Junção dos dados inerentes aos recursos humanos dos municípios, ordenados por região geográfica imediata e tamanho populacional.
5º módulo	Receitas municipais per capita	Proporção das receitas municipais em relação à quantidade de habitantes do município. A intenção é medir o montante administrado pelo município de forma per capita.
6º módulo	Dependência financeira	Proporção entre valores arrecadados e transferências recebidas, procura medir o grau de dependência do município em relação à União e ao Estado, medindo o quanto da receita municipal é arrecadada internamente e quanto é recebida através de repasses.
7º módulo	Recursos Financeiros municipal	Junção dos dados inerentes aos recursos financeiros dos municípios, ordenados por região geográfica imediata e tamanho populacional.
8º módulo	Capacidade Administrativa Municipal	Análise dos dados obtidas quanto aos recursos humanos e financeiros municipais a fim de obter uma variável de capacidade administrativa municipal com a junção desses dados.
9º módulo	Capacidade Administrativa e Desenvolvimento municipal	Comparativo entre a capacidade administrativa dos municípios e o seu índice de desenvolvimento municipal (IFDM)
10º módulo	Capacidade Administrativa e Desenvolvimento Humano	Comparativo entre a capacidade administrativa dos municípios e o seu índice de desenvolvimento humano (IDHM)

Partindo da proposta de análise empírica de Huerta (2008), Cingolani (2013), Gomide e Pires (2014), Gomide et al. (2018) e Howlett e Ramesh, (2016), foram abordados dois níveis indicativos (realistas) do conceito de capacidade técnico administrativa dos 246 municípios do estado de Goiás, são elas: recursos humanos e recursos financeiros adequados e disponíveis.

O exame de cada nível indicativo se deu a partir da construção de índices sintéticos, cuja composição contou com variáveis que refletem o nível estudado. Logo em seguida, estes índices foram agregados em um escore geral intitulado Índice de Capacidade Técnico Administrativa Municipal (ICTAM). Isto possibilitou o estabelecimento de um ranking que apontou a situação institucional dos municípios neste nível da administração pública.

Permitiu, ainda, verificar se a capacidade técnico administrativa desta esfera de governo possui relação com as seguintes variáveis externas: posição geográfica, tamanho populacional, desenvolvimento municipal e desenvolvimento humano dos municípios.

Para o estudo dos recursos humanos municipais considerou-se a estrutura organizacional dos municípios, o perfil e a quantidade de seu funcionalismo em relação à população. Para a construção do nível de recursos humanos foram analisados os seguintes índices sintéticos:

Tabela 19. Índices sintéticos de recursos humanos municipais.

<b>Índice Sintético</b>	<b>Operacionalização</b>
Corpo estável técnico e burocrático	Proporção de funcionários públicos municipais da administração direta e indireta estatutários. Assume os valores entre 0 e 1.
Qualificação da administração direta e indireta	Proporção de funcionários públicos municipais da administração direta e indireta com nível superior. Assume os valores entre 0 e 1.
Quantidade dos funcionários em relação à população	Proporção do número de funcionários públicos por habitantes. Assume os valores entre 0 e 1.

Visando elaborar um indicador que pudesse mensurar os recursos humanos dos municípios goianos, procedeu-se com três relações, a primeira delas é a proporção de funcionários públicos municipais estatutários em relação ao total de servidores, a segunda é a proporção funcionários públicos municipais com nível superior em relação ao total de servidores e a última é a proporção do total de servidores públicos em relação ao total da população. A proporção de cada índice sintético obtida foi dividida pelo maior registro encontrado, o que resultou em um número que varia de 0 a 1.

Para criar um único Índice de Recursos Humanos, os valores de proporção individuais que estavam entre 0 e 1 foram somados, o que resultou em um Índice de Recursos Humanos que pode variar de 0 a 3. Assim, neste indicador apresentou maior capacidade de recursos humanos o município que mais se aproximou a 3.

Para análise do nível recursos financeiros, optou-se pela análise das receitas municipais, advindas de arrecadação e transferências. Para a construção do nível de recursos financeiros foram analisados os seguintes índices sintéticos:

Tabela 20. Índices sintéticos de recursos financeiros municipais.

<b>Índice Sintético</b>	<b>Operacionalização</b>
Receitas municipais per capita	Proporção das receitas municipais em relação à quantidade de habitantes do município. A intenção é analisar a capacidade de arrecadação e, com isso, a potencialidade de entrega de serviços. Assume os valores entre de 0 e 1.
Dependência financeira	Proporção entre valores arrecadados (receitas próprias) e receitas de transferências recebidas. A intenção é analisar a capacidade de arrecadação municipal e o índice de dependência financeira em relação ao Estado e à União. Este índice assume os valores entre de 0 e 1.

Para elaborar o indicador para mensurar os recursos financeiros dos municípios goianos, decorreu-se com duas relações, a relação entre as receitas municipais e o tamanho populacional e entre o percentual dos valores arrecadados no âmbito municipal. A proporção de cada índice sintético obtida foi dividida pelo maior registro encontrado, o que resultou em um número que varia de 0 a 1.

Assim como no Índice de Recursos Humanos, os valores de proporção individuais que estavam entre 0 e 1 foram somados resultando em um Índice de Recursos Financeiros que pode variar de 0 a 2. Assim, neste indicador apresentou maior capacidade financeira o município que mais se aproximou a 2.

Ambos os índices de recursos humanos e financeiro, foram somados para criar o Índice de Capacidade Técnico Administrativa Municipal (ICTAM). Este índice, foi utilizado para analisar o impacto da Capacidade Administrativa Municipal em relação aos Índices de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e Humano (IDHM).

Para analisar essa relação foram realizadas análises de correlação para verificar o grau de relação linear entre as variáveis que compõem o ICTAM com IFDM e IDHM. Nas análises realizadas o coeficiente de correlação de Pearson (r) varia de -1 a 1, o sinal indica direção positiva ou negativa e o valor sugere a força da relação entre as variáveis. Foi utilizado como

base para análise, o padrão estabelecido por Dancey e Reidy (2006), com as seguintes especificações para as correlações:  $r$  de 0,10 a 0,30 (fraco),  $r$  de 0,40 a 0,60 (moderado) e  $r$  de 0,70 a 1 (forte).

Para a análise dos dados da pesquisa, foram utilizados três softwares de apoio à organização do trabalho: o Mendeley Desktop (gerenciador de referências) o Microsoft Excel (editor de planilhas) e o NVivo software de análise dos dados qualitativos. A versão usada do Mendeley Desktop foi o 1.19.3, do Microsoft Excel foi a versão 2007.

## **4 RESULTADOS**

Como visto nos capítulos anteriores, a descentralização da administração pública concedeu elevada autonomia de atuação aos municípios. Tal autonomia elevou a responsabilidade dos municípios passando a exigir maior capacidade estatal dos mesmos. Apesar da expressiva melhora na qualidade de vida dos munícipes a partir da descentralização política da União e conseqüente aumento da autonomia municipal, pouco tem se estudado sobre as estruturas que compõem este governo.

Neste sentido, o presente trabalho buscou realizar a avaliação de uma das dimensões indicativas da capacidade estatal, a dimensão da capacidade técnico administrativa, teve como foco os municípios do estado de Goiás, e analisou também se esta capacidade pode contribuir para o desenvolvimento municipal e humano, ou refuta, de tal proposição.

Convém ressaltar que este trabalho não objetiva analisar a efetividade dos governos municipais, até porque a verificação da capacidade técnico administrativa dos municípios não é suficiente para tal.

### **4.1 Recursos Humanos**

Como dito anteriormente o estudo dos recursos humanos municipais considerou a estrutura organizacional dos municípios, o perfil e a quantidade de seu funcionalismo em relação à população. A operacionalização dos índices sintéticos dos recursos humanos municipais segue nos tópicos 4.1.1, 4.1.2 e 4.1.3.

#### 4.1.1 Corpo estável técnico e burocrático

Para o âmbito público o fator estabilidade dos servidores é de grande importância pois fortalece a burocracia do órgão, conforme Evans e Rauch (2014):

Burocratas que se veem como tendo se juntado aos seus *confrères* no poder, por virtude da posse de habilidades similares, são mais propensos a internalizar normas e objetivos compartilhados do que aqueles que sabem que devem seu cargo a um favor de um parente ou patrono em particular. A identificação com colegas e com a própria organização propicia também a internalização de custos intangíveis, aumentando a eficácia do monitoramento das atividades corruptas que subvertem os objetivos organizacionais. (Evans & Rauch, 2014, pg 415)

Portanto, podemos presumir que municípios que apresentaram maior estabilidade, possuem em seu quadro burocrático servidores com maior identificação entre si e com a organização, maior eficácia e menor índice de corrupção.

A relação de um corpo estável burocrático foi obtida por meio do cálculo de proporção da quantidade de servidores estatutários dividido pela quantidade total de servidores dos municípios. A proporção obtida para cada município foi dividida pelo maior registro encontrado (0,967), o que resultou em um número que varia de 0 a 1.

Dentre os dados encontrados percebeu-se que o município de Planaltina, é o município de maior estabilidade do estado, com proporção de 1 (correspondente a 96,7% de servidores estatutários) e o município de Lagoa Santa foi o de menor estabilidade, uma vez que não apresentou servidores estatutários (0%).

Na figura 5 abaixo foram inseridos todos os municípios do estado por região geográfica imediata (série 1) iniciando pela região de código 520001 até 520022 sendo cada linha na vertical, uma região geográfica imediata e cada ponto um município pertencente à mesma. Também foi inserido na figura a média da região geográfica imediata (série 2) para acompanhamento da proporção por região.

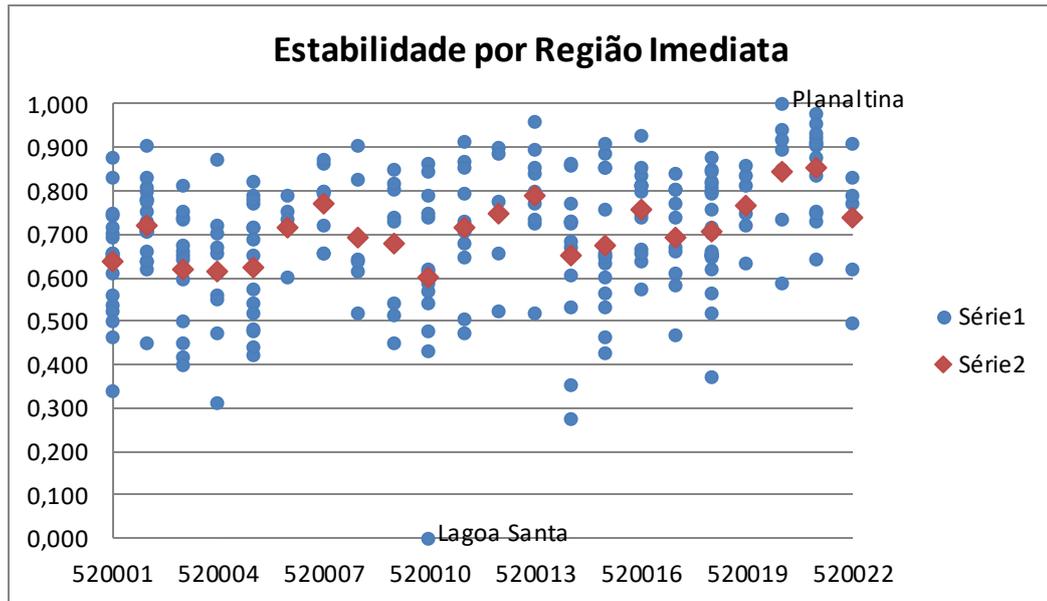


Figura 5. Gráfico de Estabilidade por região geográfica imediata.

Pela análise da figura 5, observa-se que dentro de cada região geográfica imediata há uma diversidade de índices sintéticos, o que nos traz a reflexão de que apesar de similaridades geográficas, dentro de uma única região é possível encontrar diversas realidades municipais em relação à estabilidade de seu funcionalismo público municipal, não tendo esse fator relação direta com a região geográfica do município. Porém, é possível afirmar que a região imediata de Caldas Novas - Morrinhos (520008), localizada na região geográfica intermediária de Itumbiara (5202), é a região com maior média de estabilidade dos servidores e que a região de Luziânia (520019), localizada na região geográfica intermediária de Luziânia - Águas Lindas de Goiás (5206), a região com menor estabilidade dos servidores.

Na figura 6 a seguir foram inseridos todos os municípios do estado por faixa populacional (série 1) iniciando na faixa de código 1 até 7 sendo cada linha na vertical, uma faixa populacional e cada ponto um município pertencente à mesma. Também foi inserido na figura a média da faixa populacional (série 2) para acompanhamento da proporção por tamanho populacional.

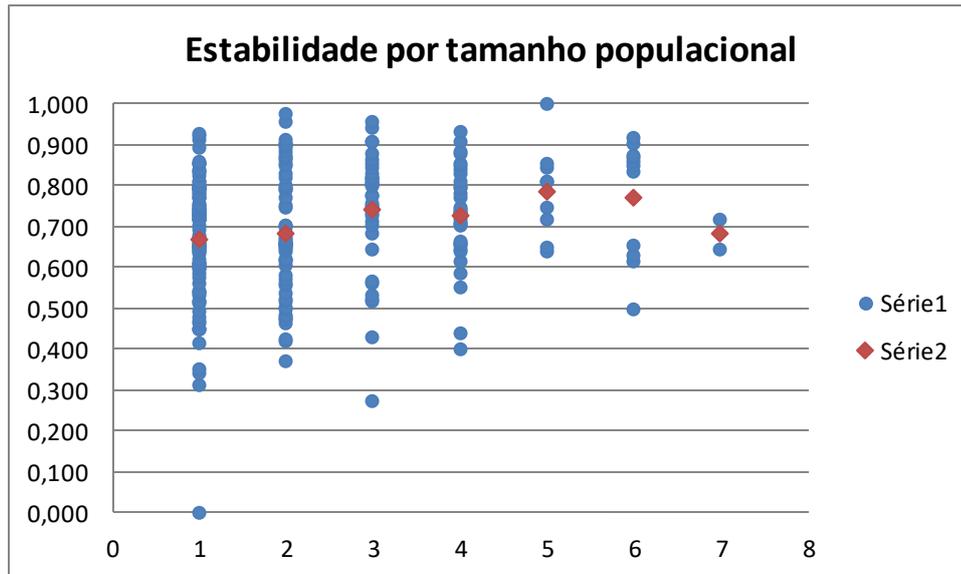


Figura 6. Gráfico de Estabilidade por tamanho populacional.

Na análise do fator estabilidade dos servidores municipais por tamanho populacional também não se verifica uma relação direta entre os fatores. Observa-se que há maior estabilidade entre os municípios de faixa populacional 5 (de 50.001 até 100.000 habitantes). Pela figura 6 não é possível afirmar que é uma relação proporcional, em que quanto maior o município maior a estabilidade, uma vez que a partir dos maiores municípios do estado, faixas 5 e 6 (acima 100.001 habitantes), há uma redução da estabilidade dos servidores.

#### 4.1.2 Qualificação da administração direta e indireta

A segunda relação a ser estabelecida é a proporção entre a quantidade total de funcionários públicos municipais com nível superior em relação à quantidade total de servidores. Pressupõe-se que de acordo com o maior valor de proporção, maior a qualificação dos funcionários públicos municipais.

De acordo com Marengo et al. (2018) a qualificação do quadro dos servidores como incremento de indicadores de capacidade técnica explica-se, pois, burocracias profissionalizadas incrementam o potencial municipal em equacionar “custos administrativos”, sendo capazes de realizar serviços municipais de forma exímia.

A proporção da qualificação dos servidores foi obtida por meio do cálculo de proporção da quantidade de servidores com nível superior pela quantidade total de servidores dos

municípios. A proporção obtida para cada município foi dividida pelo maior registro encontrado (0,544 do município de Orizona), o que resultou em um número que varia de 0 a 1.

É importante ressaltar que dentro do conjunto de dados obtidos, 43 dos 246 municípios goianos, não forneceram informações quanto à qualificação dos servidores municipais, o que impactou nas inferências quanto ao tamanho populacional, pois os municípios de Goiânia e Aparecida de Goiânia, que são os maiores municípios do estado e compõem a faixa populacional 7 (maior que 500.000) estão entre os que não forneceram essa informação.

Dentre as informações encontradas percebeu-se que o município de Orizona, pertencente à região de Pires do Rio (52006) e com população estimada de 15.015 habitantes é o município com maior proporção de servidores com nível superior, com proporção 1 (referente a 54,4% dos servidores com nível superior) e os municípios de Brazabranes, pertencente à região de Goiânia (52001) e com população estimada de 3.294 habitantes e Guarinos que compõe a região de Ceres - Rialma – Goianésia (52018) e possui população estimada de 2.404 habitantes, foram o de menor proporção de servidores com nível superior apresentando, ambos, proporção de 0,056 (referente a 3% dos servidores com nível superior).

Na figura 7 disposta abaixo foram inseridos todos os municípios do estado por região geográfica imediata (série 1) iniciando da região de código 520001 até 520022 sendo cada linha na vertical, uma das 22 regiões geográficas imediata do estado de Goiás e cada ponto um município pertencente à mesma. Também foi inserido na figura a média da região geográfica imediata (série 2) para acompanhamento da proporção por região.

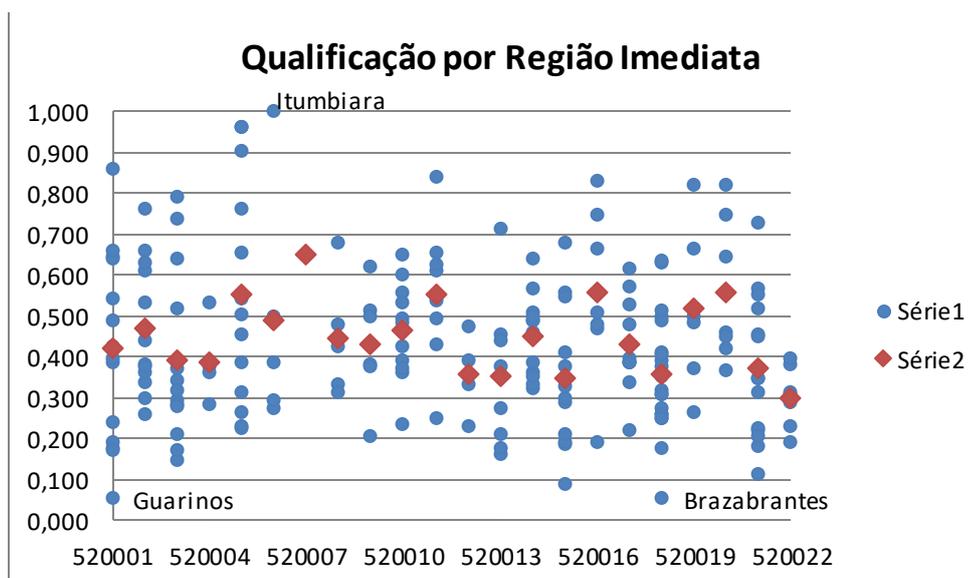


Figura 7. Gráfico de Qualificação por região geográfica imediata.

Semelhante ao indicador de estabilidade observa-se que o fator qualificação dos servidores não possui relação direta com a região geográfica do município, uma vez que cada região também apresenta realidades diversas em relação a este indicador. Contudo, é possível afirmar que a região imediata de Itumbiara (520007), localizada na região geográfica intermediária de Itumbiara (5202), é a região com maior média de qualificação dos servidores e que a região de Flores de Goiás (520022), localizada na região geográfica intermediária de Luziânia - Águas Lindas de Goiás (5206), a região com menor média de qualificação dos servidores.

Na figura 8 a seguir foram inseridos todos os municípios do estado por faixa populacional (série 1) iniciando na faixa de código 1 até 7 sendo cada linha na vertical, uma faixa populacional e cada ponto um município pertencente à mesma. Também foi inserido na figura a média da faixa populacional (série 2) para acompanhamento da proporção por tamanho populacional.

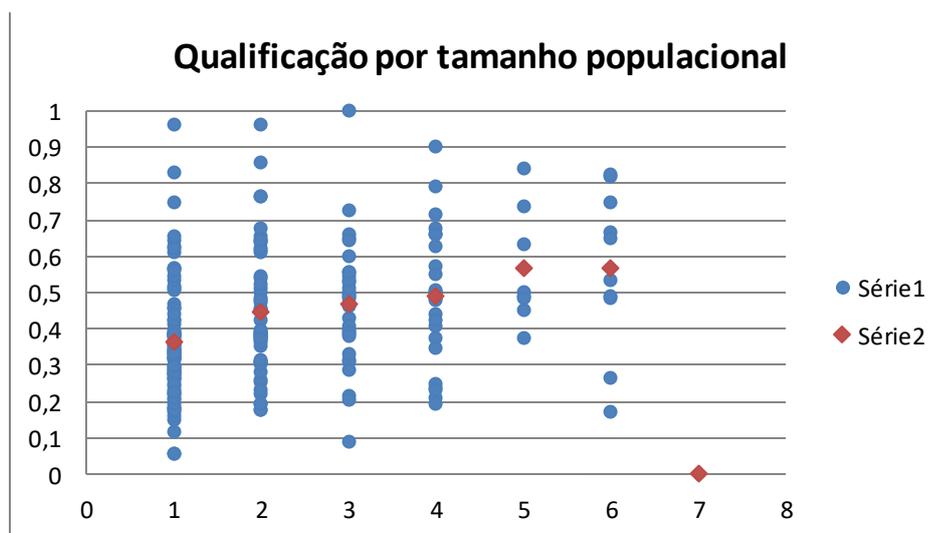


Figura 8. Gráfico de Qualificação por tamanho populacional.

É possível observar que (dentre os municípios respondentes) os maiores municípios (de 100.001 até 500.000, faixa populacional 6) são os que possuem maior qualificação do quadro de servidores. Também se observa uma tendência de que quanto maior o município, maior a qualificação dos servidores, sendo essa uma relação positiva entre esses fatores, onde pode-se afirmar que os municípios com maior tamanho populacional tendem a ter servidores municipais melhores qualificados, conforme a figura 8 acima.

### 4.1.3 Quantidade dos funcionários em relação à população

A terceira relação a ser estabelecida é entre o número de funcionários públicos por habitante. Procura-se por meio desta relação medir o potencial e extensão do nível de atendimento do serviço público municipal.

Não há um consenso entre pesquisadores sobre um quantitativo ideal de funcionários para a administração pública, além das recomendações existentes para saúde e segurança pública, no entanto, essa variável é uma característica importante para verificar a amplitude de ação da administração pública municipal para o atendimento da população (Alkimi, 2019).

A proporção da extensão de atendimento municipal foi obtida por meio do cálculo de proporção da quantidade total de servidores municipais pela quantidade de habitantes do município. A proporção obtida para cada município foi dividida pelo maior registro encontrado (0,156), o que resultou em um número que varia de 0 a 1.

Dentre as informações encontradas percebeu-se que o município de Água Limpa, pertencente à região de Caldas Novas - Morrinhos (520008) e com população estimada de 1.967 habitantes, é o município de com maior proporção de servidores por habitante, com proporção 1 (referente a 15,56% de extensão de atendimento) e o município de Catalão situado na região de Goiânia (520004) e com população estimada de 102.393 habitantes, foi o de menor proporção de servidores por habitante com proporção de 0,045 (referente 0,7% de extensão de atendimento).

Na figura 9 abaixo foram inseridos todos os municípios do estado por região geográfica imediata (série 1) iniciando da região de código 520001 até 520022 sendo cada linha na vertical, uma região geográfica imediata e cada ponto um município pertencente à mesma. Também foi inserido na figura a média da região geográfica imediata (série 2) para acompanhamento da proporção por região.

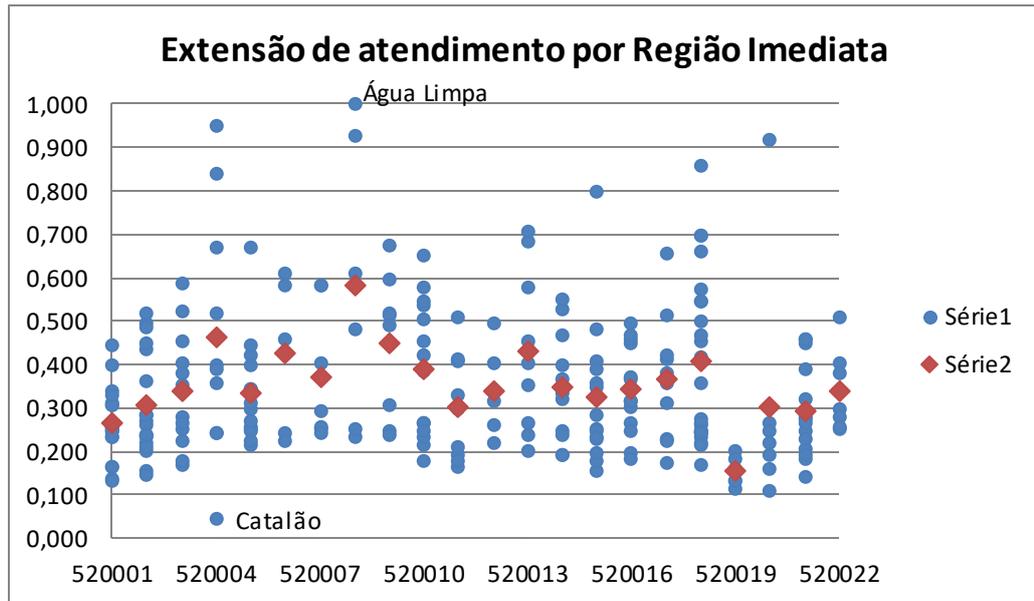


Figura 9. Gráfico de extensão de atendimento por região geográfica imediata.

Não há aparente relação entre a região imediata e extensão do nível de atendimento do serviço público municipal. No entanto, podemos afirmar que a região geográfica imediata de Caldas Novas - Morrinhos (520008), localizada na região geográfica intermediária de Itumbiara (5202), é a região que possui a média de maior proporção de extensão de atendimento municipal, pois possui a maior média de proporções da relação entre quantidade de servidores e tamanho populacional, enquanto a região geográfica imediata de Luziânia (520019), localizada na região geográfica intermediária de Luziânia - Águas Lindas de Goiás (5206) é a de menor proporção.

Como nos índices sintéticos anteriores, foi elaborado um gráfico (figura 10) com todos os municípios do estado por faixa populacional (série 1) iniciando na faixa de código 1 até 7 sendo cada linha na vertical, uma faixa populacional e cada ponto um município pertencente à mesma. Também foi inserido neste gráfico a média da faixa populacional (série 2) para acompanhamento da proporção por tamanho populacional.

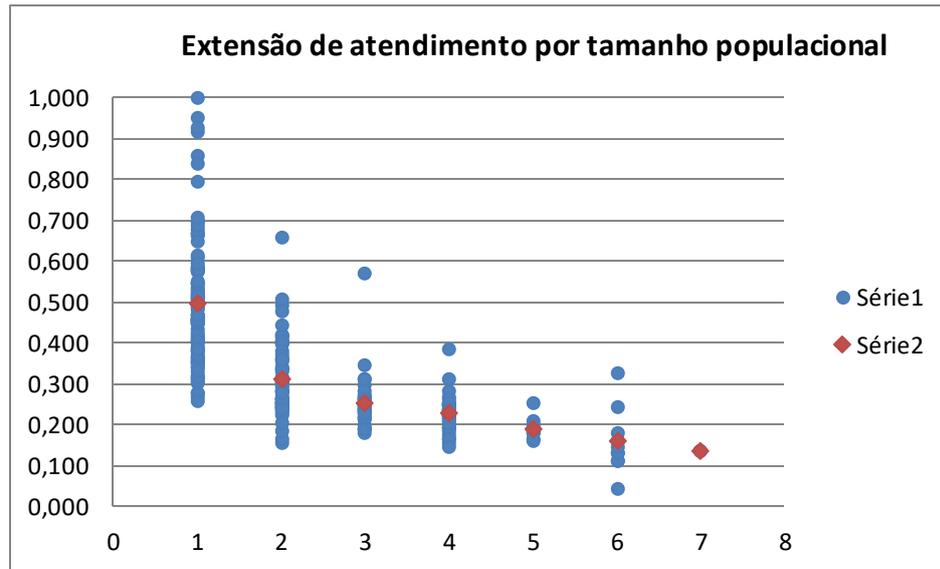


Figura 10. Gráfico de extensão de atendimento por tamanho populacional.

Em se tratando da extensão de atendimento por faixa populacional, observa-se uma relação direta e inversamente proporcional entre quantidade de servidores e tamanho do município, em que quanto menor o tamanho populacional do município, maior é a proporção de servidores em relação à população, ou seja, maior o quadro de servidores do município.

Conforme Marengo (2017) esta relação inversamente proporcional se explica pois a escala do funcionalismo municipal em relação à população local cresce, à medida que a renda per capita diminui. O que, ainda, pode ser interpretado da seguinte forma: menores oportunidades oferecidas pela economia local, maior demanda pela absorção de recursos humanos e criação de empregos na administração pública municipal.

#### 4.1.4 Índice de recursos humanos municipal

Visando elaborar um indicador que pudesse mensurar os recursos humanos dos municípios goianos, procedeu-se com três relações, a primeira delas é a proporção de funcionários públicos municipais estatutários em relação ao total de servidores, a segunda é a proporção funcionários públicos municipais com nível superior em relação ao total de servidores e a última é a proporção do total de servidores públicos em relação ao total da população. Essas relações foram estabelecidas buscando identificar respectivamente um índice sintético referente: a formação de um corpo estável técnico e burocrático, a qualificação dos funcionários públicos municipais e a extensão do atendimento municipal. Após as relações

obtidas, os valores de suas proporções foram somados a fim de obter um Índice de Recursos Humanos Municipais (IRHM).

Baseando-se no estudo desenvolvido por Alkimin (2019), o aumento da proporção de servidores estatutários e ao mesmo tempo uma maior qualificação do quadro funcional, com o aumento de servidores com curso de nível superior, combinados à maior proporção de servidores municipais em relação à população do município, sugere uma maior qualificação, extensão e relativa estabilidade do quadro funcional, portanto, maior capacidade dos recursos humanos locais e, conseqüentemente, maior capacidade administrativa.

A soma das proporções obtidas para cada fator resultou em um número que pode variar de 0 a 3, uma vez que os valores individuais estavam entre 0 e 1. Assim, este indicador apresentará maior capacidade técnica o município que mais se aproximar a 3.

A tabela 21 a seguir mostra um resumo dos valores de estabilidade, qualificação e extensão do atendimento que originaram os valores de IRHM agrupados pela média da região imediata dos municípios.

Tabela 21. Índice de Recursos Humanos Municipais por Região Imediata.

Código	Região Imediata	Estabilidade	Qualificação	Extensão de atendimento	IRHM
520001	Goiânia	0,638	0,419	0,266	1,214
520002	Anápolis	0,723	0,470	0,306	1,369
520003	Inhumas - Itaberaí - Anicuns	0,619	0,392	0,341	1,352
520004	Catalão	0,614	0,388	0,466	1,236
520005	Goiás - Itapuranga	0,627	0,550	0,337	1,441
520006	Pires do Rio	0,719	0,490	0,426	1,634
520007	Itumbiara	0,771	0,648	0,374	1,226
520008	Caldas Novas - Morrinhos	0,693	0,445	0,585	1,649
520009	Piracanjuba	0,682	0,432	0,449	1,455
520010	Rio Verde	0,604	0,464	0,393	1,361
520011	Jataí - Mineiros	0,718	0,553	0,302	1,518
520012	Quirinópolis	0,749	0,357	0,339	1,374
520013	São Luís de Montes Belos	0,790	0,351	0,433	1,536
520014	Iporá	0,651	0,449	0,350	1,450
520015	Palmeiras de Goiás	0,676	0,345	0,327	1,323
520016	Porangatu	0,761	0,555	0,343	1,403
520017	Uruaçu – Niquelândia	0,696	0,430	0,370	1,495
520018	Ceres - Rialma - Goianésia	0,707	0,358	0,409	1,443
520019	Luziânia	0,769	0,517	0,155	1,440
520020	Águas Lindas de Goiás	0,848	0,558	0,303	1,709
520021	Posse - Campos Belos	0,855	0,372	0,294	1,521
520022	Flores de Goiás	0,738	0,300	0,342	1,380

A fim de facilitar a visualização dessas informações acima, a figura 11 a seguir reúne o valor de IRHM de todos os municípios goianos organizados por meio de suas respectivas regiões geográficas imediatas (série 1) iniciando da região de código 520001 até 520022 sendo cada linha na vertical, uma região geográfica imediata e cada ponto um município pertencente à mesma. A média da região geográfica imediata (série 2) também consta na figura abaixo.

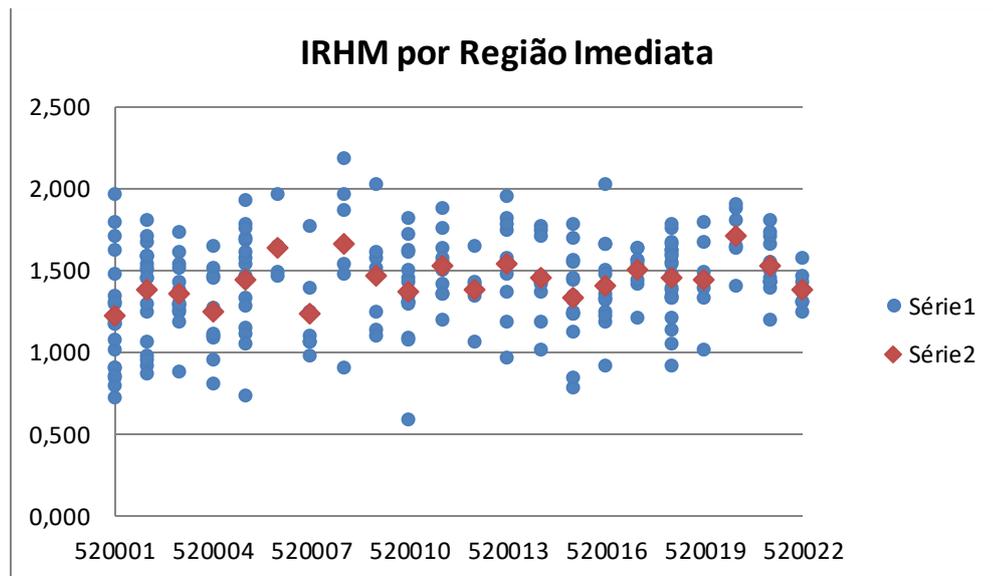


Figura 11. Gráfico IRHM por região geográfica imediata.

Ao se analisar a figura 11, observa-se que o Índice de Recursos Humanos Municipais varia de município em município independente de sua região geográfica, o que significa que, apesar de similaridades geográficas, dentro de uma única região geográfica imediata é possível encontrar diversas realidades municipais em relação ao funcionalismo público municipal.

Em se tratando do funcionalismo municipal por tamanho populacional, a tabela 22 a seguir apresenta a seguinte configuração:

Tabela 22. IRHM por tamanho populacional.

Cód.	Tamanho populacional	Estabilidade	Qualificação	Extensão de atendimento	Capacidade Burocrática
1	Até 5.000	0,673	0,365	0,500	1,480
2	5.001 até 10.000	0,684	0,446	0,316	1,372
3	10.001 até 20.000	0,742	0,468	0,256	1,401
4	20.001 até 50.000	0,728	0,488	0,229	1,311
5	50.001 até 100.000	0,788	0,563	0,193	1,482
6	100.001 até 500.000	0,775	0,564	0,160	1,448

7	Maior que 500.000	0,683	NI	0,137	0,820
---	-------------------	-------	----	-------	-------

Os municípios de tamanho populacional 7 (maior que 500.000) tiveram o IRHM prejudicados devido ao não fornecimento de informações quanto à qualificação dos servidores dos municípios que compõem essa faixa populacional (Goiânia e Aparecida de Goiânia).

Para facilitar a visualização dos dados quanto à faixa populacional, a figura 12 a seguir reúne o valor de IRHM de todos os municípios goianos organizados por meio de suas respectivas faixas populacionais.

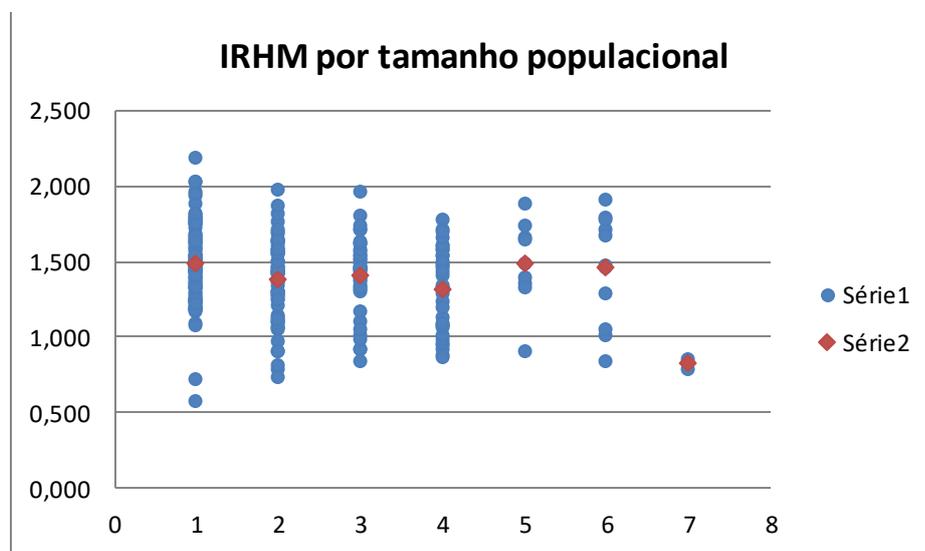


Figura 12. Gráfico IRHM por tamanho populacional.

Para melhor observar o conjunto de informações obtidas foi realizada uma análise de correlação para verificar o grau de relação linear entre as variáveis que compõem o IRHM. Foi realizado uma análise de correlação entre o índice sintético encontrado e as variáveis que o compõe a fim de identificar qual o seu grau de relação linear. Conforme dito anteriormente, para a análise, será utilizado o padrão estabelecido por Dancy e Reidy (2005), com as seguintes especificações para as correlações:  $r$  de 0,10 a 0,30 (fraco),  $r$  de 0,40 a 0,60 (moderado) e  $r$  de 0,70 a 1 (forte).

Tabela 23. Correlação das variáveis de recursos humanos.

	IRHM	Tamanho populacional	Estabilidade	Qualificação	Extensão de atendimento
IRHM	1,000				
Tamanho populacional	-0,031	1,000			

Estabilidade	0,759	0,065	1,000		
Qualificação	0,623	0,262	0,118	1,000	
Extensão de atendimento	-0,199	-0,247	-0,249	-0,306	1,000

Analisando o tamanho populacional em relação ao IRHM, observa-se uma fraca correlação inversa (-0,031) indicando que há uma tendência de que quanto menor o município maior o IRHM. Essa tendência ocorre, pois, municípios menores de faixa populacional 1 (até 5.000) obtiveram um alto IRHM devido aos altos índices de extensão de atendimento que nos municípios dessa faixa são os maiores.

Observa-se também uma fraca correlação direta (0,065) entre a estabilidade dos servidores e o tamanho populacional, evidenciando uma tendência de que, quanto maior o tamanho populacional maior a estabilidade do quadro de servidores. Outra correlação a ser observada é a de que estabilidade e qualificação possuem uma fraca correlação direta (0,118) o que significa que conforme se aumenta a estabilidade dos servidores também aumenta a qualificação dos mesmos, seja por maior o empenho dos servidores em melhorar o seu grau de qualificação ou incentivo por parte do município. Dentro dessas correlações observa-se que quanto maior o tamanho populacional maior a estabilidade do seu quadro de servidores (0,118) e maior a qualificação dos mesmos (0,262).

Em relação à extensão do atendimento municipal observa-se que há uma fraca correlação inversa entre o tamanho populacional (-0,247), o que consiste em afirmar que, quanto menor o tamanho populacional maior o quadro de servidores, o que também se aplica à estabilidade do quadro de servidores (-0,249) e qualificação dos servidores (-0,306), ou seja, quanto maior o quadro de servidores, menor a estabilidade e qualificação desse quadro. Portanto pode-se dizer que municípios menores tendem a ter maiores quadros burocráticos com profissionais menos estáveis e qualificados.

É interessante ressaltar que quanto maiores os municípios, menor a quantidade de servidores públicos que atendem à população, ou seja, menor a extensão do atendimento do serviço público. Pode-se dizer que essa relação é inversamente proporcional em relação à qualificação profissional, pois, quanto maior os municípios maior é a a proporção dos servidores municipais qualificado, o que pode ser inferido que os municípios maiores priorizam a contratação de servidores melhores qualificados para otimizar o atendimento à população, uma vez que tem o quadro de servidores proporcionalmente menor do que os municípios de pequeno porte.

## **4.2 Recursos Financeiros**

Para análise do nível recursos financeiros, optou-se pela análise das receitas e arrecadação municipais. A operacionalização dos índices sintéticos dos recursos financeiros municipais segue nos tópicos 4.2.1 e 4.2.2.

### **4.2.1 Receitas municipais per capita**

Buscando analisar o montante administrado pelo município, o que conseqüentemente impacta em sua capacidade em entrega de serviços públicos, foi estabelecida a proporção entre as receitas municipais em relação ao tamanho populacional. Essa relação foi obtida por meio dos dados dos 246 municípios goianos com o cálculo da proporção de: receitas municipais / tamanho populacional e agrupados de acordo com a região geográfica imediata dos municípios, para melhor visualização.

A relação das receitas recebidas foi normalizada para que os dados se encontrassem de 0 a 1, e, para isso, os valores já reduzidos (em escala x 10.000) foram divididos pelo maior registro encontrado (1,195), o que resultou em um número que varia de 0 a 1.

Dentre as informações encontradas percebeu-se que o município de Alto Horizonte é o município de maior receita per capita do estado, com proporção 1 (correspondente a R\$ 11.949,67 de receita per capita) e o município de Cristalina foi o de menor receita, uma vez que apresentou proporção 0,099 (correspondente a R\$ 1.180,67 de receita per capita).

Na figura 13 a seguir foram inseridos todos os municípios do estado por região geográfica imediata (série 1) iniciando da região de código 520001 até 520022 sendo cada linha na vertical, uma região geográfica imediata e cada ponto um município pertencente à mesma. Também foi inserido na figura a média da região geográfica imediata (série 2) para acompanhamento da proporção por região.

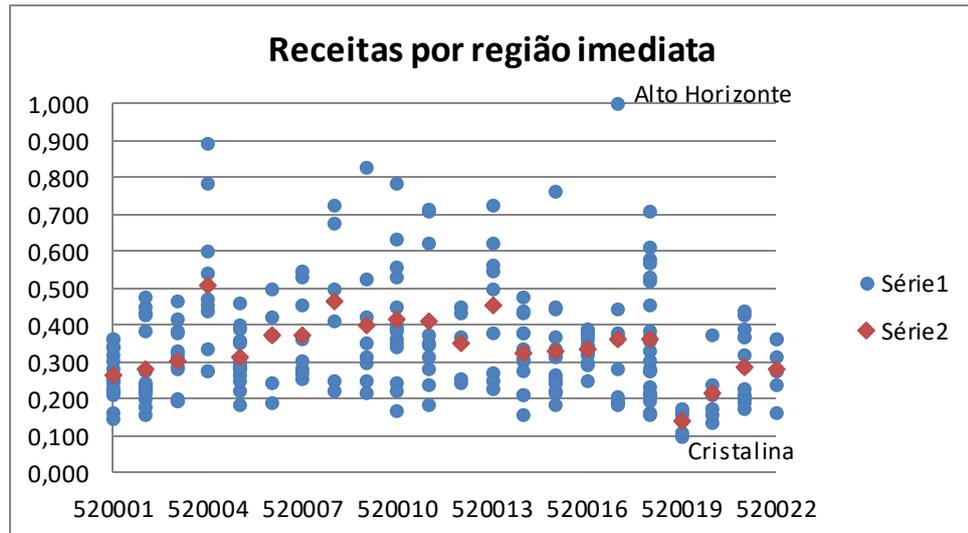


Figura 13. Gráfico de receitas per capita por região imediata.

Ao se observar a figura 13, é possível perceber que há regiões geográficas imediatas que possuem em sua maioria municípios com grandes receitas, a exemplo da região imediata de Catalão (520004), há também regiões com grande diversidade dentre os municípios que a compõem, a exemplo da região imediata Ceres - Rialma - Goianésia (520018), o que demonstra que apesar de semelhanças geográficas é possível encontrar diversas realidades municipais e há também regiões geográficas em que se observa baixa receita per capita em relação às demais, a exemplo da região imediata Luziânia (520019) onde todos os municípios pertencentes à região apresentam baixo índice de receita per capita, levando-se a inferir que a capacidade municipal de agregar receitas pode advir de um esforço coletivo regional da mesma forma que a sua dificuldade de agregar receitas.

Na figura 14 a seguir foram inseridos todos os municípios do estado por faixa populacional (série 1) iniciando na faixa de código 1 até 7 sendo cada linha na vertical, uma faixa populacional e cada ponto um município pertencente à mesma. Também foi inserido na figura a média da faixa populacional (série 2) para acompanhamento da proporção por tamanho populacional.

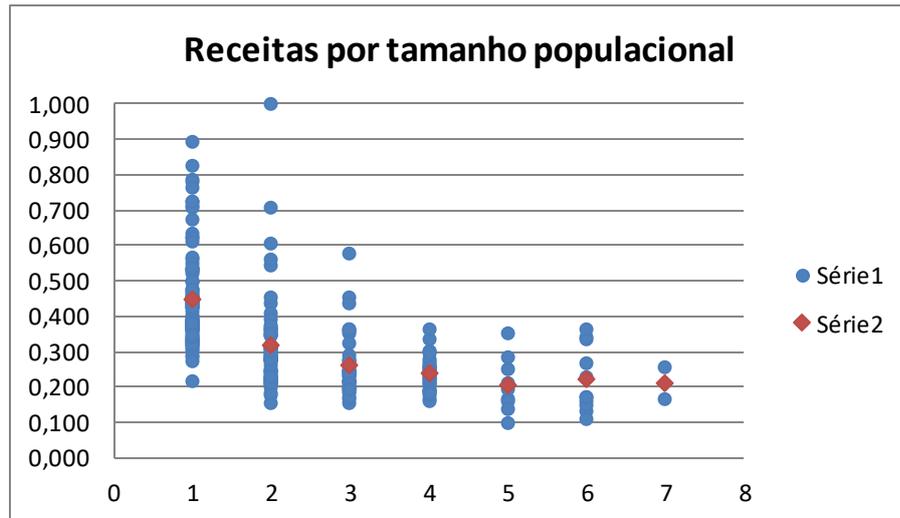


Figura 14. Gráfico de receitas per capita por tamanho populacional.

A figura 14 demonstra que quanto maior o município, menor é a sua receita per capita, portanto, entende-se que os grandes municípios necessitam administrar o fornecimento de serviços públicos para uma maior quantidade de habitantes com menos recursos financeiros disponíveis. Este aumento da receita inversamente proporcional ao tamanho municipal, pode ser justificado pelo fato que, à medida que o tamanho municipal aumenta, menor é a participação relativa no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o que influencia na receita total do município.

#### 4.2.2 Dependência financeira

A segunda relação a ser estabelecida é entre o percentual dos valores arrecadados no âmbito municipal. Conforme descrito nos capítulos anteriores, as receitas municipais advêm dos três entes federados: União, Estado e Municípios.

Segundo Guedes (2001), o processo de planejamento é condição necessária para ampliar sua capacidade de arrecadação própria e reduzir a dependência das transferências federais e estaduais. Nos municípios estudados, portanto, quanto maior o percentual de transferências recebidas, maior é a dependência municipal do Estado e da União para a prestação de serviços à população. Isto pressupõe-se que quanto maior o percentual de receitas arrecadadas menor o grau de dependência financeira dos municípios.

Assim como a proporção das receitas por habitantes apresentada anteriormente, a relação do percentual arrecadado também foi normalizada para que os dados se encontrassem

de 0 a 1, para isso, os valores foram divididos pelo maior registro encontrado (1,195), o que resultou em um número que varia de 0 a 1. É importante ressaltar que dentro do conjunto de informações obtidas, 26 dos 246 municípios goianos, não forneceram dados quanto o percentual de arrecadação municipal.

Dentre as informações encontradas percebeu-se que o município de Goiânia, localizado na região imediata de Goiânia (520001) e com população estimada de 1.466.105 habitantes, é o município de com maior percentual de arrecadação, com proporção 1 (referente à arrecadação de 48% do total das receitas) e o município de Campos Verdes, localizado na região imediata de Ceres - Rialma - Goianésia (520018) e com população estimada de 3.399 habitantes, é o que apresenta menor proporção de arrecadação, com proporção de 0,042 (referente à arrecadação de 2% do total das receitas).

Na figura 15 a seguir foram inseridos todos os municípios do estado por região geográfica imediata (série 1) iniciando da região de código 520001 até 520022 sendo cada linha na vertical, uma região geográfica imediata e cada ponto um município pertencente à mesma. Também foi inserido na figura a média da região geográfica imediata (série 2) para acompanhamento da proporção por região.

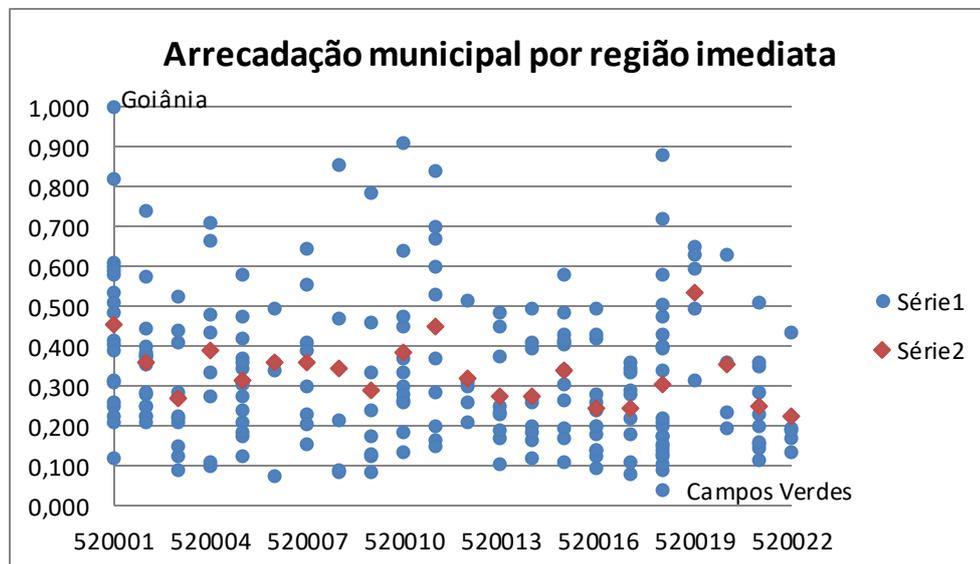


Figura 15. Gráfico de arrecadação por região geográfica imediata.

Na figura 15 observa-se que não há padrão de arrecadação dentre os municípios que compõem uma mesma região ou mesmo dentro do estado de Goiás. É possível encontrar municípios com grande percentual de arrecadação como Goiânia (48%), Rio Verde (43,7%) e

Barro Alto (42,2%) e há municípios que praticamente não tem receita própria com baixos índices de arrecadação como Campos Verdes (2%), Palmelo (3,5%) e Amaralina (3,9%).

Na figura 16 foram inseridos todos os municípios do estado por faixa populacional (série 1) iniciando na faixa de código 1 até 7 sendo cada linha na vertical, uma faixa populacional e cada ponto um município pertencente à mesma. Também foi inserido na figura a média da faixa populacional (série 2) para acompanhamento da proporção por tamanho populacional.

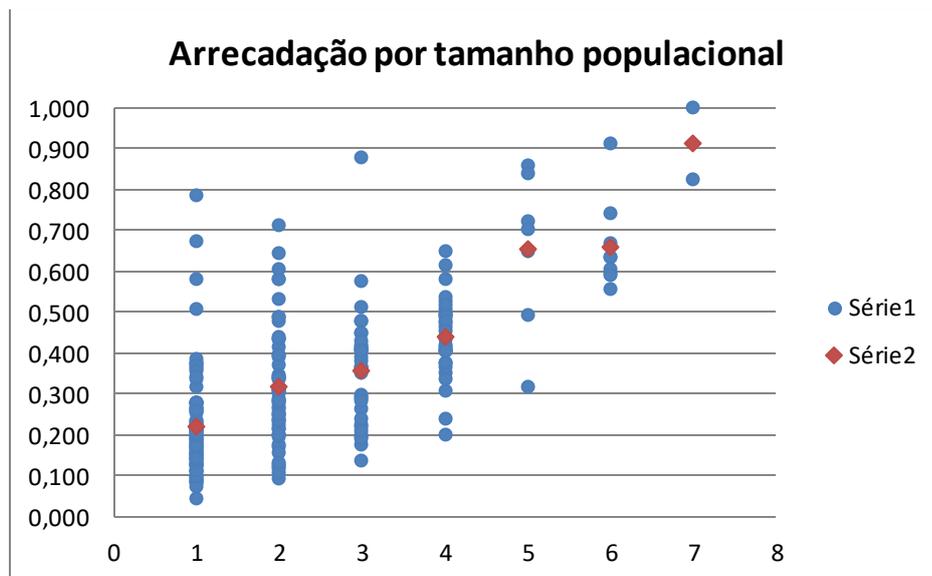


Figura 16. Gráfico de arrecadação por tamanho populacional.

Com o gráfico ordenado por tamanho populacional percebe-se que há uma tendência em relação ao tamanho municipal e o percentual de arrecadação em que quanto maior o município maior o ser percentual de arrecadação e, conseqüentemente, menor a sua dependência financeira em relação aos demais entes federados. Isso pode significar que em municípios mais populosos, impostos como IPTU, seja mais fácil de ser implementada a sua cobrança.

Ligado ao item anterior, a maior arrecadação por parte dos municípios maiores é resultado de sua menor participação relativa no Fundo de Participação dos Municípios (FPM) que se torna menor à medida em que cresce o tamanho da cidade. Desta forma, grandes municípios necessitam aumentar sua arrecadação própria para compensar menor fluxo de transferências

Marengo et al. (2017) também levanta a hipótese de que cidades de pequeno porte e baixa população apresentariam base tributária mais reduzida, ao mesmo tempo em que custos

de transação política mais elevados, decorrentes da proximidade pessoal entre autoridades e potenciais contribuintes.

#### 4.2.3 Índice de recursos financeiros municipal

Para elaborar o indicador para mensurar os recursos financeiros dos municípios goianos, decorreu-se com duas relações, a relação entre as receitas municipais e o tamanho populacional e entre o percentual dos valores arrecadados no âmbito municipal. Essas relações foram estabelecidas buscando identificar respectivamente um índice sintético referente a: o montante administrado pelo município, o que impacta em sua capacidade em entrega de serviços e o grau de dependência financeira dos municípios em relação aos demais entes. Conforme o IRHM, após as relações obtidas, os valores de suas proporções foram somados a fim de obter um Índice de Recursos Financeiros Municipais (IRFM).

A soma das proporções obtidas para cada fator resultou em um número que pode variar de 0 a 2, uma vez que os valores individuais estavam entre 0 e 1. Assim, este indicador apresenta maior capacidade financeiro o município que mais se aproximar a 2.

A tabela 24 a seguir mostra um resumo dos valores de receitas e arrecadação que deram origem aos valores de IRFM agrupados pela média da região imediata dos municípios.

Tabela 24. Índice de Recursos Financeiros Municipais por Região Geográfica Imediata.

<b>Código</b>	<b>Região Imediata</b>	<b>Receitas</b>	<b>Arrecadação</b>	<b>IRFM</b>
520001	Goiânia	0,270	0,455	0,725
520002	Anápolis	0,282	0,360	0,622
520003	Inhumas - Itaberaí - Anicuns	0,308	0,269	0,535
520004	Catalão	0,509	0,390	0,820
520005	Goiás - Itapuranga	0,315	0,314	0,607
520006	Pires do Rio	0,377	0,362	0,602
520007	Itumbiara	0,377	0,362	0,739
520008	Caldas Novas - Morrinhos	0,466	0,344	0,752
520009	Piracanjuba	0,403	0,292	0,695
520010	Rio Verde	0,418	0,384	0,747
520011	Jataí - Mineiros	0,416	0,451	0,867
520012	Quirinópolis	0,352	0,320	0,672
520013	São Luís de Montes Belos	0,455	0,278	0,733
520014	Iporá	0,328	0,278	0,536
520015	Palmeiras de Goiás	0,332	0,343	0,626
520016	Porangatu	0,337	0,247	0,584

520017	Uruaçu – Niquelândia	0,363	0,246	0,584
520018	Ceres - Rialma - Goianésia	0,363	0,307	0,669
520019	Luziânia	0,142	0,538	0,590
520020	Águas Lindas de Goiás	0,217	0,356	0,420
520021	Posse - Campos Belos	0,290	0,251	0,469
520022	Flores de Goiás	0,286	0,225	0,447

A fim de facilitar a visualização dessas informações da tabela 24, a figura 17 a seguir reúne o valor de IRFM de todos os municípios goianos organizados através de suas respectivas regiões geográficas imediatas (série 1) iniciando da região de código 520001 até 520022 sendo cada linha na vertical, uma região geográfica imediata e cada ponto um município pertencente à mesma. A média da região geográfica imediata (série 2) também consta na figura 17 abaixo.

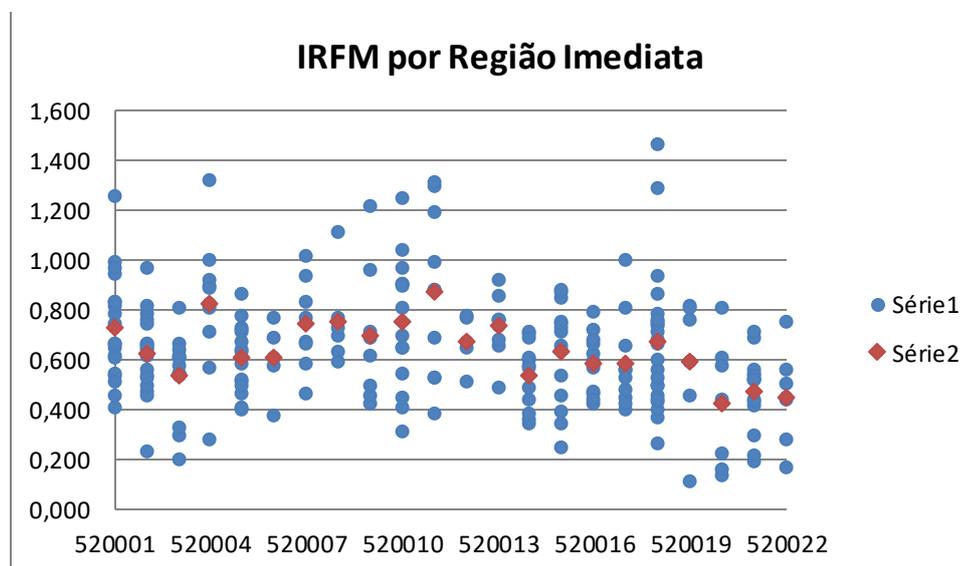


Figura 17. Gráfico do IRFM Municipais por região geográfica imediata.

A partir da figura 17, observa-se que o Índice de Recursos Financeiros Municipais varia de município para município independente de sua região geográfica, portanto, apesar das paridades geográficas, dentro de uma única região geográfica imediata é possível encontrar diversas realidades municipais em relação ao funcionalismo público municipal.

Em se tratando da arrecadação municipal por tamanho populacional, a tabela 25 a seguir mostra a seguinte configuração:

Tabela 25. IRFM por tamanho populacional.

Código	Tamanho populacional	Receitas	Arrecadação	IRFM
1	Até 5.000	0,451	0,219	0,640

2	5.001 até 10.000	0,317	0,317	0,608
3	10.001 até 20.000	0,264	0,357	0,601
4	20.001 até 50.000	0,240	0,439	0,652
5	50.001 até 100.000	0,207	0,654	0,716
6	100.001 até 500.000	0,222	0,659	0,762
7	Maior que 500.000	0,210	0,910	1,123

Para facilitar a visualização dos dados quanto à faixa populacional, a figura 18 a seguir reúne o valor de IRFM de todos os municípios goianos organizados através de suas respectivas faixas populacionais.

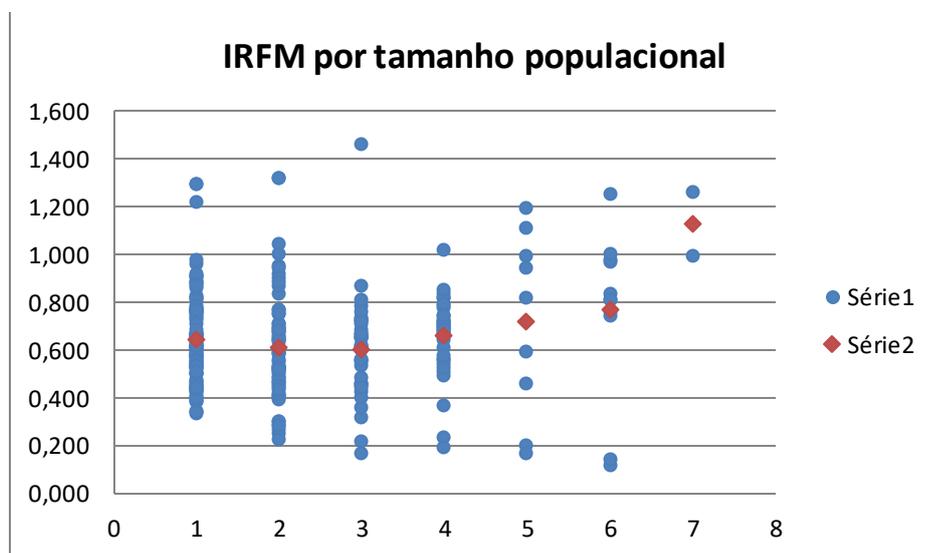


Figura 18. Gráfico do IRFM por tamanho populacional.

Observa-se que os municípios de faixa populacional acima de 50.001 habitantes possuem os maiores IRFM, pois, apesar de apresentar menores valores de receita, esses municípios possuem altas taxas de arrecadação e, conseqüentemente, redução da dependência financeira. Para melhor observar o conjunto de informações obtidas foi realizada uma análise de correlação para verificar o grau de relação linear entre as variáveis que compõem o IRFM.

Tabela 26. Correlação das variáveis de recursos financeiros.

	IRFM	Tamanho populacional	Receitas	Arrecadação
IRFM	1,000			
Tamanho populacional	0,237	1,000		
Receitas	0,485	-0,172	1,000	
Arrecadação	0,753	0,451	-0,216	1,000

Ao analisar o IRHM em relação ao tamanho populacional, é possível verificar que há uma fraca correlação direta (0,237), indicando que quanto maior o município, maior o seu IRFM. Essa tendência também é justificada com as correlações acima descritas em que se pode verificar que há uma fraca correlação inversa (-0,172) entre tamanho populacional e receitas, ou seja, quanto menor o município maior a sua receita per capita, e há uma moderada correlação direta (0,451) entre arrecadação e tamanho populacional, o que afirma que, os maiores municípios possuem um maior índice de arrecadação de receitas próprias. Com o exposto, podemos afirmar que os maiores municípios demonstraram maior IRFM, pois apesar de possuírem uma receita per capita reduzida, os mesmos possuem uma grande capacidade de arrecadação própria.

Outra correlação verificada foi a fraca correlação inversa entre receitas e arrecadação municipal (-0,216). Esta correlação indica que há uma tendência inversamente proporcional entre arrecadação e receita em que os municípios que mais arrecadam são consequentemente os que têm menos valor disponível para fornecimento de serviços públicos, conforme a correlação entre arrecadação e tamanho populacional (0,451) podemos afirmar que os maiores municípios, são os que mais arrecadam, no entanto, possuem menos valor per capita disponível para o atendimento da população.

### **4.3 Índice de capacidade técnico administrativa municipal**

Para criar o Índice de Capacidade Técnico Administrativa Municipal (ICTAM) foram realizadas análises prévias em dois níveis: (i) no nível organizacional foram analisados os recursos financeiros necessários para o desempenho da organização; (ii) e no nível individual, representado pelo corpo administrativo profissional conforme definido por Cingolani (2013), Gomide e Pires (2014), Huerta (2008), Jreisat (2011) e Ramesh e Howlett (2015).

Conforme ressaltado por Evans e Raunch (2014) em seu estudo, é importante ressaltar que para reiterar o tal propósito de capacidade administrativa, avaliou-se o efeito de um conjunto particular de estruturas burocráticas e financeiras. Não foi possível realizar uma avaliação abrangente de todos os aspectos da estrutura organizacional passíveis de melhoria no concernente ao desempenho econômico em função da falta de dados para tal análise.

Os valores de índices sintéticos encontrados no nível organizacional e individual foram somados para as dimensões de Recursos Humanos (Nível Individual) e Recursos Financeiros (Nível Organizacional) dos municípios individualmente.

Na tabela 27 a seguir estão os resultados obtidos em resumo, com o agrupamento das médias dos municípios por região imediata.

Tabela 27. ICTAM organizados por região geográfica imediata.

<b>Código</b>	<b>Regiões Geográficas Imediatas</b>	<b>IRHM</b>	<b>IRFM</b>	<b>ICTAM</b>
520001	Goiânia	0,827	0,725	1,552
520002	Anápolis	0,932	0,622	1,555
520003	Inhumas - Itaberaí - Anicuns	0,865	0,535	1,400
520004	Catalão	0,751	0,820	1,571
520005	Goiás - Itapuranga	0,919	0,607	1,526
520006	Pires do Rio	1,028	0,602	1,631
520007	Itumbiara	0,848	0,739	1,588
520008	Caldas Novas - Morrinhos	0,963	0,752	1,715
520009	Piracanjuba	0,906	0,695	1,601
520010	Rio Verde	0,843	0,747	1,590
520011	Jataí - Mineiros	1,013	0,867	1,879
520012	Quirinópolis	0,933	0,672	1,605
520013	São Luís de Montes Belos	1,002	0,733	1,735
520014	Iporá	0,928	0,536	1,464
520015	Palmeiras de Goiás	0,879	0,626	1,505
520016	Porangatu	0,952	0,584	1,536
520017	Uruaçu – Niquelândia	0,964	0,584	1,548
520018	Ceres - Rialma - Goianésia	0,925	0,669	1,595
520019	Luziânia	1,049	0,590	1,639
520020	Águas Lindas de Goiás	1,171	0,420	1,591
520021	Posse - Campos Belos	1,075	0,469	1,544
520022	Flores de Goiás	0,930	0,447	1,378

Para melhor visualização dos dados da tabela 27 os municípios goianos (serie 1) foram agrupados conforme sua respectiva região geográfica imediata com suas médias regionais (séria 2).

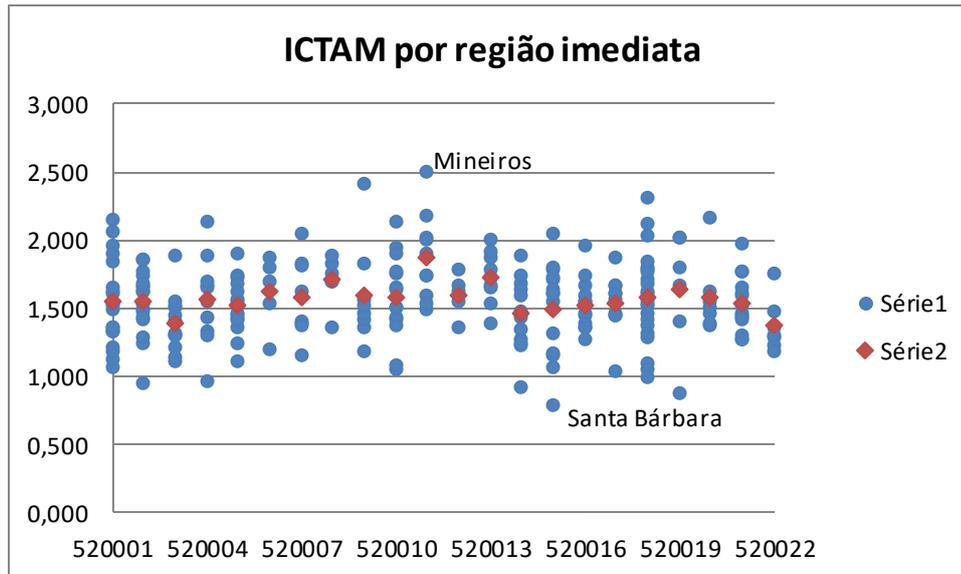


Figura 19. Índice de Capacidade Técnica Administrativa por região geográfica imediata.

Observando a figura 19 é possível dizer que há pouca variação entre as médias das regiões imediatas goianas, salvo algumas exceções, a exemplo da região imediata de Jataí-Mineiros (520011) e Caldas Novas (520008), que apresentam maior média de ICTAM em relação aos demais municípios, em comparação às regiões imediatas de Flores de Goiás (520022) e Inhumas-Itaberaí-Anicuns (520003) possuem médias mais baixas do que as demais regiões.

Considerando apenas os municípios, não é possível afirmar que há pouca variação, pois entre o município de Mineiros (2,504) que é o de maior pontuação e o município de Santa Bárbara de Goiás (0,790), que é o de menor pontuação, há uma grande diferença, mostrando que dentro do Estado de Goiás há municípios largamente mais capacitados de acordo com as variáveis analisadas do que outros.

Outro ponto a ser observado em relação a região geográfica imediata é que, apesar de haver regiões geográficas imediatas com municípios de maior capacidade em comparação a outras regiões não é possível afirmar que há regiões em que o alto índice de capacidade seja geral, ou seja, que todos os municípios pertencentes àquela região são municípios de alta capacidade.

Sem considerar o âmbito de região geográfica, mas analisando-se apenas os tamanhos municipais, conforme as variáveis de capacidade técnica administrativa de apresentadas anteriormente foram calculadas a média dos municípios por faixa populacional conforme os valores estabelecidos pelo IBGE. O resumo deste cálculo segue na tabela 28:

Tabela 28. ICTAM organizado por faixa populacional.

Código	Tamanho populacional	IRHM	IRFM	ICTAM
1	Até 5.000	0,896	0,640	1,536
2	5.001 até 10.000	0,913	0,608	1,522
3	10.001 até 20.000	0,976	0,601	1,577
4	20.001 até 50.000	0,933	0,652	1,585
5	50.001 até 100.000	1,065	0,716	1,781
6	100.001 até 500.000	1,053	0,762	1,815
7	Maior que 500.000	0,682	1,124	1,806

Para melhor visualização dos dados da tabela 28, os dados foram organizados por município e por faixa populacional com suas respectivas médias por faixa populacional.

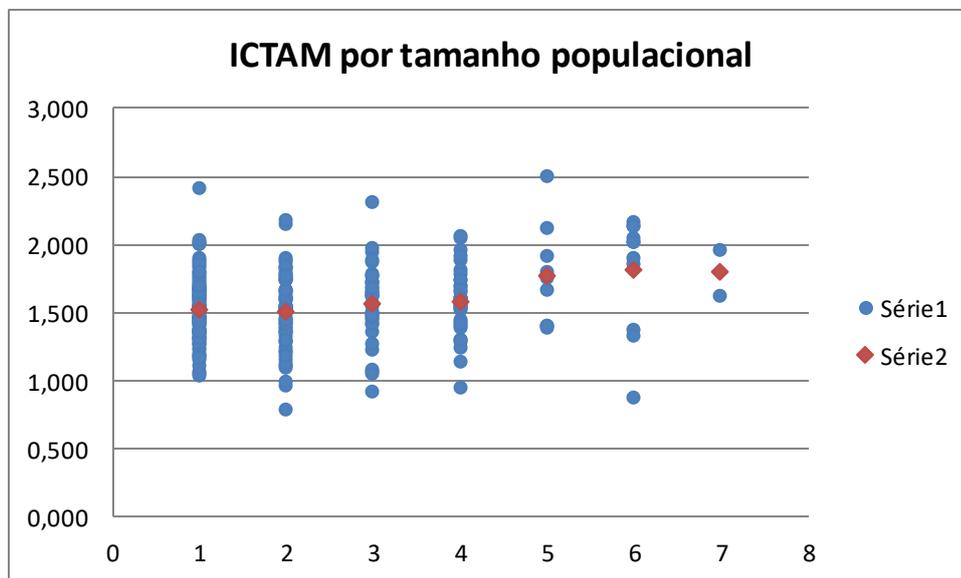


Figura 20. Índice de Capacidade Técnica Administrativa por tamanho populacional.

Conforme a figura 20 observa-se que a média dos municípios com faixa populacional acima de 50.001 habitantes (5, 6 e 7) são consideravelmente maiores do que a média dos municípios abaixo deste tamanho. Ao analisar os municípios individualmente observa-se que há municípios de pequeno porte que possuem um alto ICTAM, a exemplo do município de Edealina (2,418) que apesar de ter população estimada em 3.809 habitantes, possui o segundo maior ICTAM do estado dentro dos parâmetros estabelecidos neste trabalho.

Em contrapartida, um exemplo oposto ao município de Edealina é o município de Novo Gama (0,883), que apesar de ter população estimada em 110.096 habitantes, possui o segundo menor ICTAM do estado ficando atrás apenas do município de Santa Bárbara de Goiás (0,790).

Baseando-se nos gráficos é possível afirmar que há uma tendência de que quanto maior o município maior a sua capacidade técnica administrativa municipal, no entanto essa afirmação não pode ser generalizada considerando que há municípios pequenos com altos índices de capacidade técnica administrativa.

#### 4.4 Capacidade técnica administrativa e o desenvolvimento municipal e humano

A fim de aferir o ICTAM encontrado, foi estabelecido um comparativo entre os valores individuais de cada município com dois índices já existentes: o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).

Baseando nos estudos de Evans e Raunch (1999), neste trabalho optou-se por comparações interseccionais. A proposição empírica aqui feita é simples. Prevê-se que municípios cujas estruturas burocráticas e financeiras possuam melhores desempenhos nas dimensões avaliadas terão experimentado maior desenvolvimento municipal e humano do que aqueles em que tais dimensões não se apresentam desenvolvidas.

##### 4.4.1 Capacidade técnica administrativa e o desenvolvimento municipal

Para estabelecer esse comparativo calculou-se o IFDM por região geográfica imediata, como nas análises anteriores, e por tamanho populacional para se compreender como esse índice se comporta conforme as regiões geográficas do estado e conforme o tamanho populacional dos municípios.

A tabela 29 a seguir mostra os valores do IFDM por região geográfica imediata. Também foram calculadas por região imediata as variáveis que compõem este índice, que são: emprego e renda, educação, saúde. Os valores encontrados estão dispostos na tabela 29 a seguir:

Tabela 29. IFDM organizado por região geográfica imediata.

Código	Regiões Geográficas Imediatas	IFDM	IFDM Emprego & Renda	IFDM Educação	IFDM Saúde
520001	Goiânia	0,719	0,532	0,793	0,833
520002	Anápolis	0,691	0,511	0,825	0,736
520003	Inhumas - Itaberaí - Anicuns	0,727	0,476	0,880	0,825

520004	Catalão	0,733	0,499	0,868	0,833
520005	Goiás - Itapuranga	0,704	0,525	0,824	0,762
520006	Pires do Rio	0,710	0,519	0,854	0,757
520007	Itumbiara	0,743	0,512	0,881	0,835
520008	Caldas Novas - Morrinhos	0,790	0,653	0,864	0,881
520009	Piracanjuba	0,706	0,465	0,853	0,802
520010	Rio Verde	0,735	0,584	0,828	0,778
520011	Jataí - Mineiros	0,732	0,570	0,846	0,781
520012	Quirinópolis	0,746	0,540	0,855	0,842
520013	São Luís de Montes Belos	0,693	0,469	0,871	0,740
520014	Iporá	0,678	0,421	0,852	0,762
520015	Palmeiras de Goiás	0,715	0,524	0,855	0,768
520016	Porangatu	0,667	0,462	0,807	0,730
520017	Uruaçu – Niquelândia	0,680	0,422	0,816	0,802
520018	Ceres - Rialma - Goianésia	0,718	0,506	0,851	0,796
520019	Luziânia	0,680	0,479	0,744	0,818
520020	Águas Lindas de Goiás	0,645	0,437	0,718	0,780
520021	Posse - Campos Belos	0,635	0,453	0,743	0,710
520022	Flores de Goiás	0,632	0,484	0,668	0,714

Para melhor visualização dos dados da tabela 29, conforme as análises anteriores são apresentadas na figura 21 os valores individuais por município e suas respectivas médias conforme região geográfica imediata do município.

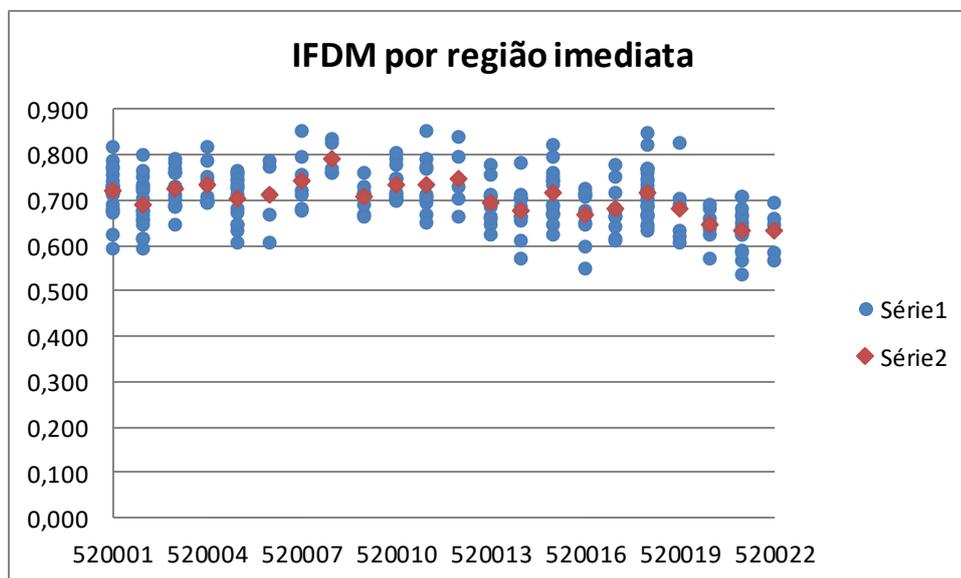


Figura 21. IFDM organizado por região geográfica imediata.

A partir da figura 21 pode-se visualizar que de acordo com o IFDM, no Estado de Goiás há poucos municípios com índice desenvolvimento considerado regular (entre 0,4 e 0,6) e que a maioria dos municípios goianos encontra-se entre índice moderado (entre 0,6 e 0,8) e poucos municípios se encontram com índice alto (entre 0,8 e 1), portanto podemos afirmar que o Estado

de Goiás possui em sua maioria municípios de desenvolvimento municipal moderado, o que indica que esta maioria de municípios têm mantido um ambiente de negócios propício à geração local de emprego e renda, educação infantil e fundamental e atenção básica em saúde.

Pela análise dos dados, pode-se atestar, também, que há uma grande disparidade de desenvolvimento municipal dentro do estado, independentemente da região geográfica imediata à qual o município pertence considerando que em uma única região geográfica imediata há diversas realidades, indicando que o desenvolvimento municipal independe da localização geográfica do município e sim de outros fatores a serem analisados.

Sem considerar a região, foram analisados o IFDM pela perspectiva do tamanho municipal. As médias por tamanho populacional foram calculadas e os resultados encontram-se dispostos na tabela 30 a seguir.

Tabela 30. IFDM organizado por faixa populacional.

<b>Código</b>	<b>Tamanho populacional</b>	<b>IFDM</b>	<b>IFDM Emprego &amp; Renda</b>	<b>IFDM Educação</b>	<b>IFDM Saúde</b>
1	Até 5.000	0,696	0,477	0,829	0,784
2	5.001 até 10.000	0,694	0,493	0,819	0,768
3	10.001 até 20.000	0,694	0,502	0,812	0,754
4	20.001 até 50.000	0,725	0,523	0,846	0,806
5	50.001 até 100.000	0,740	0,592	0,830	0,799
6	100.001 até 500.000	0,728	0,564	0,792	0,828
7	Maior que 500.000	0,794	0,712	0,793	0,876

Ao se analisar os dados da tabela 30, é possível identificar que conforme os índices anteriores, há uma tendência de crescimento do desenvolvimento municipal conforme se aumenta o tamanho populacional. Em relação ao IFDM verificou-se que a variável emprego e renda tem grande impacto no índice, em especial nas regiões mais populosas (maiores que 500.000), observa-se que entre as variáveis que compõem o IFDM esta é a que apresenta maior valor em relação aos demais, pois nas variáveis de saúde e educação, os municípios apresentam índices pouco divergentes.

Na figura 22 a seguir os valores de IFDM dos municípios goianos foram dispostos conforme faixa populacional e suas respectivas médias.

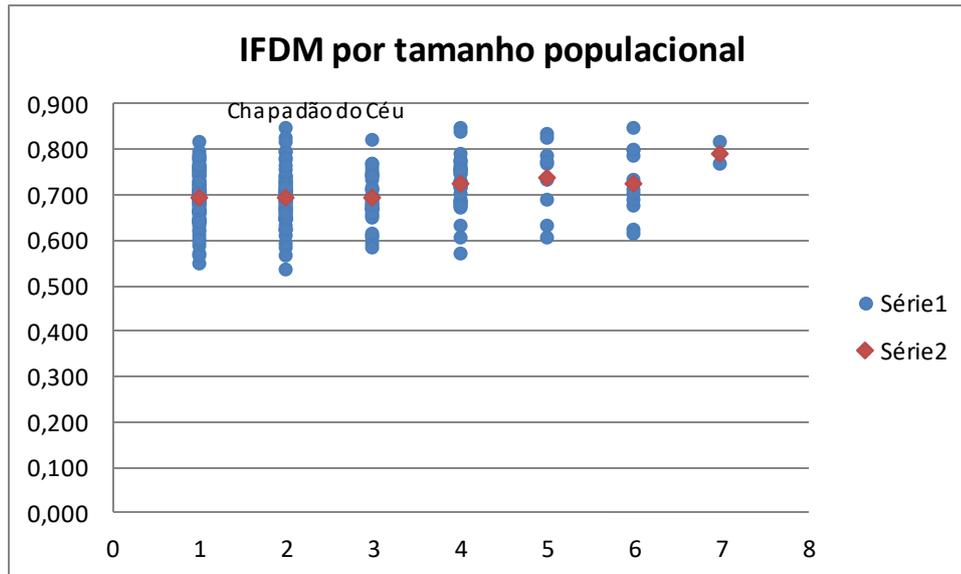


Figura 22. IFDM organizado por tamanho populacional.

Com a figura 22 é possível visualizar melhor as informações da tabela 31, de que nos municípios maiores que 500.001 há maior índice de desenvolvimento municipal, no entanto observa-se o município de Chapadão do Céu, que possui população estimada de 9.110 habitantes possui o maior IDFM de estado.

Para verificar se há relação entre o ICTAM encontrado e o IFDM foi realizado uma matriz de correlação entre os valores encontrados de capacidade administrativa e IFDM e das variáveis que compõem este índice: emprego e renda, educação e saúde. A matriz calculada está expressa na tabela 31 a seguir:

Tabela 31. Correlação entre ICTAM e IFDM e das variáveis que o compõe.

	População estimada	ICTAM	IFDM	IFDM Emprego & Renda	IFDM Educação	IFDM Saúde
<b>População estimada</b>	1,000					
<b>ICTAM</b>	0,171	1,000				
<b>IFDM</b>	0,192	0,216	1,000			
<b>IFDM Emprego &amp; Renda</b>	0,222	0,264	0,718	1,000		
<b>IFDM Educação</b>	-0,019	0,179	0,610	0,176	1,000	
<b>IFDM Saúde</b>	0,131	0,021	0,647	0,096	0,241	1,000

Em relação ao IFDM e tamanho populacional verifica-se que há uma fraca correlação (0,171) entre esses fatores, o que indica que há uma tendência de que quanto maior o município maior o índice de desenvolvimento municipal. Esta correlação direta e positiva pode ser observada também entre as variáveis emprego e renda (0,222) e saúde (0,131), onde ambos

apresentam correlação direta, no entanto observa-se que em relação a variável educação não há correlação (-0,019) entre tamanho populacional e índices de educação, pois não há correlação significativa entre esses fatores, portanto pode-se afirmar que os índices de educação independem do tamanho populacional e que há equidade de esforços quando se trata do alcance de metas educacionais para a população municipal.

Correlacionando o ICTAM e o IFDM pode-se observar que há uma correlação direta (0,216) entre esses fatores, o que indica que a capacidade técnica administrativa do município tem sim impacto no desenvolvimento municipal. Essa correlação também pode ser observada entre o emprego e renda (0,264) e o educação (0,179) onde apresentam-se correlações diretas com o ICTAM.

No entanto, não é possível afirmar que há correlação entre saúde (0,021) e ICTAM pois não há valores expressivos de correlação a serem considerados, com isso, pode-se inferir que para analisar o desenvolvimento em saúde devem-se considerar outras variáveis além daquelas escolhidas para capacidade técnica administrativa.

#### **4.4.2 Capacidade técnica administrativa e o desenvolvimento humano**

Assim como foi feito para o IFDM também foi analisado o impacto do ICTAM junto ao Índice De Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Para tal, os dados de IDHM também foram organizadas conforme região geográfica imediata e os valores encontrados foram dispostos individualmente por município e com sua respectiva média municipal regional conforme a figura 23 a seguir.

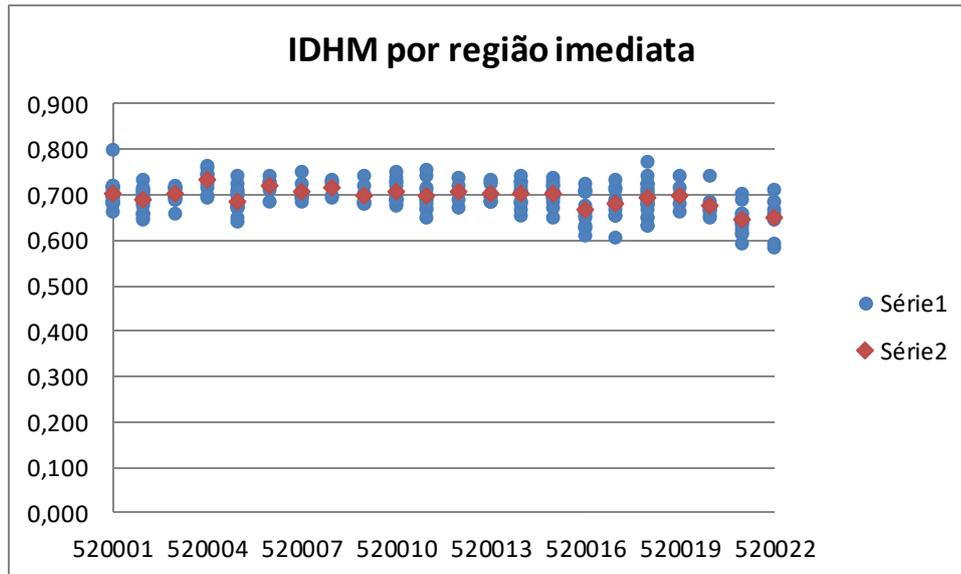


Figura 23. IDHM organizado por região geográfica imediata.

A partir da análise dos dados da figura 23, pode-se afirmar que no Estado de Goiás há poucos municípios com baixo índice de desenvolvimento humano (entre 0,500 e 0,599) e que a maior parte dos municípios goianos está entre índice de desenvolvimento humano médio (entre 0,600 e 0,699) e alto (entre 0,700 e 0,799), e que não há nenhum município com índice de desenvolvimento humano muito alto (entre 0,900 e 1).

Conforme os índices estudados anteriormente, o IDHM dos municípios foram dispostos individualmente conforme sua respectiva faixa de tamanho populacional junto com suas relativas médias, e o resumo destes dados encontra-se na tabela 32 a seguir:

Tabela 32. IDHM organizado por faixa populacional.

<b>Código</b>	<b>Tamanho populacional</b>	<b>IDHM</b>	<b>IDHM Renda</b>	<b>IDHM Longevidade</b>	<b>IDHM Educação</b>
1	Até 5.000	0,687	0,670	0,824	0,590
2	5.001 até 10.000	0,687	0,678	0,821	0,583
3	10.001 até 20.000	0,697	0,690	0,827	0,595
4	20.001 até 50.000	0,712	0,708	0,832	0,614
5	50.001 até 100.000	0,712	0,714	0,830	0,609
6	100.001 até 500.000	0,725	0,712	0,834	0,641
7	Maior que 500.000	0,759	0,770	0,836	0,680

Pelos dados da tabela 32 é possível afirmar que há uma tendência de que quanto maior o tamanho populacional maior o IDHM. E que essa tendência de crescimento do índice conforme o tamanho populacional também é observada quando se considera individualmente as variáveis que compõem o IDHM no âmbito de renda, longevidade e educação.

As informações da tabela 32 anterior também foram organizadas em gráfico para melhor visualização dos dados. A figura 24 a seguir foi organizado conforme faixa populacional incluindo os valores individuais de IDHM dos municípios (série 1) e suas respectivas médias regionais (série 2).

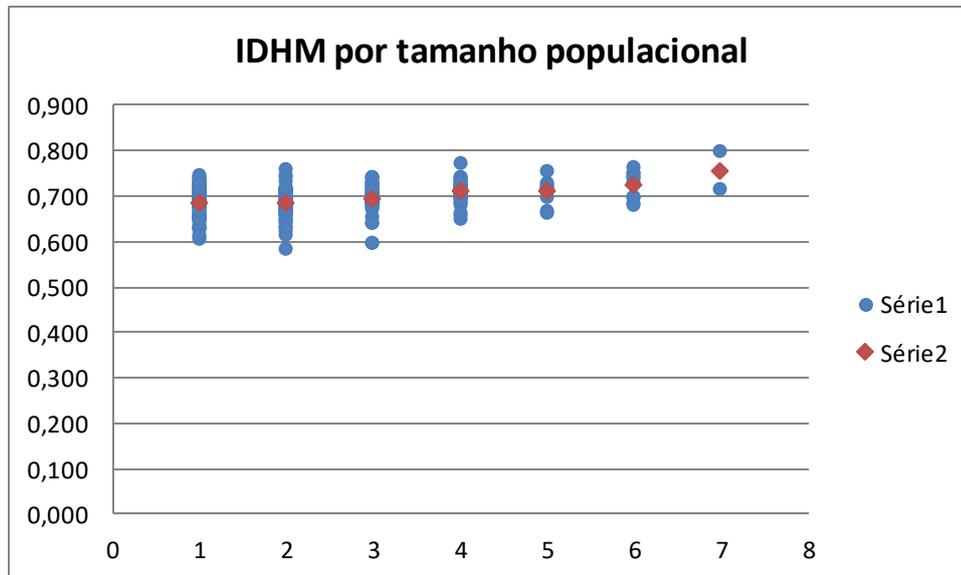


Figura 24. IDHM organizado por tamanho populacional.

Na figura 24 é possível observar que há grande diversidade de IDHM dentro das faixas populacionais, ou seja, que municípios de tamanhos semelhantes possuem desenvolvimento humano regional diverso. É possível observar também que há uma tendência de que quanto maior o município maior o IDHM, conforme observado nos índices anteriores.

Para analisar se há alguma relação entre ICTAM encontrado e o IDHM foi realizada uma matriz de correlação para verificar se há relação entre esses índices, bem como as variáveis de renda, longevidade e educação que compõem o IDHM.

Tabela 33. Correlação entre ICTAM e IDHM e das variáveis que o compõe.

	População estimada	ICTAM	IDHM	IDHM Renda	IDHM Longevidade	IDHM Educação
<b>População estimada</b>	1,000					
<b>ICTAM</b>	0,171	1,000				
<b>IDHM</b>	0,283	0,313	1,000			
<b>IDHM Renda</b>	0,302	0,340	0,836	1,000		
<b>IDHM Longevidade</b>	0,115	0,111	0,502	0,395	1,000	
<b>IDHM Educação</b>	0,231	0,250	0,920	0,579	0,325	1,000

Baseando-se na matriz de correlação calculada na tabela 33, é possível verificar que há uma fraca correlação direta entre o IDHM e o tamanho populacional do município (0,283), e esta correlação positiva também pode ser visualizada em relação às variáveis de renda (0,302), longevidade (0,115) e educação (0,231) que compõem o IDHM. A partir do exposto, pode-se afirmar que há uma tendência de que quanto maior o município maior a possibilidade de se ter maiores índices de desenvolvimento humano dos municípios.

Em relação ao IDHM e o ICTAM encontrado é possível verificar que também há uma correlação positiva entre eles (0,313), portanto pode-se afirmar que a capacidade técnica administrativa possui impacto na qualidade de vida nos municípios.

Esta mesma correlação com o ICTAM também é observada nos fatores de renda, longevidade e educação. Em se tratando da variável renda (0,340) essa correlação é nítida, sendo a maior correlação entre as variáveis, seguido pela correlação do índice de educação (0,250), em relação à longevidade (0,111), e esta relação também é positiva, porém ela é menos expressiva que os demais índices.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho apresentou resultados de pesquisa sobre capacidades administrativas em municípios do estado de Goiás. Utilizando dados e informações demográficas, orçamentárias, e administrativas dos 246 governos municipais do estado, buscou-se identificar e compreender o cenário municipal no que diz respeito aos recursos financeiros e humanos par construir um indicador de sua capacidade administrativa. Com isso, analisou-se o impacto desse indicador de capacidade encontrado nos índices já existentes de desenvolvimento municipal e humano dos municípios Goianos.

Adotou-se uma definição restrita de “capacidade administrativa”, relacionando-a ao corpo estável técnico e burocrático, qualificação da administração e quantidade dos funcionários, receitas e arrecadação. Para dimensionar sua presença nas administrações municipais, adotou-se, respectivamente, a proporção de funcionários públicos municipais da administração direta e indireta estatutários, proporção de funcionários públicos municipais da administração direta e indireta com nível superior, proporção do número de funcionários públicos por habitantes, proporção das receitas municipais em relação à quantidade de habitantes do município, proporção entre valores arrecadados e transferências recebidas.

As dimensões e o índice de capacidade técnica administrativas encontrada foram ordenadas conforme região geográfica, para verificar se há relevância regional no em relação a capacidade administrativa e conforme tamanho populacional, para verificar possíveis inferências entre o tamanho municipal e a capacidade administrativa. A análise sobre efeitos da capacidade administrativa restringiu-se aos índices já existentes de desenvolvimento municipal e humano, mais especificamente o IFDM e IDHM.

Não há uma relação direta entre região geográfica e as dimensões de capacidade administrativa analisadas, observou-se que dentro da mesma região imediata há municípios que apresentam valores diversos para cada uma dessas dimensões, o que demonstra que a capacidade administrativa não é fundamentalmente um fenômeno regional. Por outro lado, observou-se uma relação direta entre o tamanho populacional e as dimensões de capacidade encontradas.

Em relação aos servidores públicos municipais, observou-se uma relação direta em relação à qualificação profissional e o tamanho populacional em que quanto maior o município maior a qualificação dos servidores. Esta inferência foi prejudicada devido à falta de dados dos municípios de faixa populacional acima de 500.001 habitantes quanto à qualificação dos

servidores. No entanto, dentro dos dados obtidas foi possível visualizar essa relação direta. No âmbito de extensão de atendimento ao público observou-se que quanto maior o município menor é o seu quadro de servidores. Isto pode significar que os serviços públicos ofertados não sejam suficientes para o atendimento das demandas da população nos municípios do estado de Goiás.

A partir das duas dimensões anteriores pode-se afirmar que os municípios maiores tem menos servidores disponíveis, porém, possui servidores mais qualificados, portanto pode-se deduzir que no processo de seleção dos quadro de servidores há maior exigência em relação à qualificação dos mesmos, e contrata-se menos funcionários, ou seja, investem em profissionais mais qualificados. Isto pode ocorrer simplesmente porque os maiores municípios têm maior possibilidade de atrair profissionais mais qualificados tanto em função de maiores salários quanto pela oferta de serviços de forma geral, algo que pode ser analisados em pesquisas futuras. Com a soma das três dimensões de recursos humanos (estabilidade, qualificação e extensão de atendimento), para obtenção de um índice de capacidade do quadro de servidores, observou-se que há uma relação de que quanto maior o município maior é a sua capacidade burocrática.

Quanto aos recursos financeiros, observou-se que há uma relação inversa em relação ao tamanho populacional e receitas per capita disponíveis, pois quanto maior o município menor é a receita disponível, ou seja os municípios maiores tem menos recursos para investir em serviços à população. Por outro lado, observou-se que há uma relação direta em relação à arrecadação municipal e o tamanho do município. Esta relação expressa que quanto maior município maior é o percentual de arrecadação de suas receitas para atendimento da população, mas relativamente menor como já se observou.

A partir da análise dessas duas dimensões anteriores pode-se afirmar que os municípios menores recebem maiores transferências de receita e conseqüentemente possuem maior receita per capita, sendo mais dependentes financeiramente quando comparados aos municípios maiores, estes, em contrapartida, por possuem menores receitas per capita precisam arrecadar mais para manutenção das políticas públicas. Para esta inferência deve-se considerar que a participação relativa no Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é menor à medida em que cresce o tamanho da cidade. Desta forma, grandes municípios necessitam aumentar sua arrecadação própria para compensar menor fluxo de transferências (Marengo, et al, 2019).

Com a soma das variáveis de recursos humanos e recursos financeiros observou-se que há uma relação direta entre tamanho do município e capacidade administrativa, uma vez que, quanto maior o município, maior o seu índice de capacidade encontrado.

Para análise sobre efeito da capacidade administrativa o índice encontrado foi relacionado com os índices desenvolvimento humano e o índice de desenvolvimento municipal. Ao analisar o índice de desenvolvimento municipal (IFDM) e o índice de desenvolvimento humano (IDHM) observou-se que os maiores municípios possuem maiores índices de desenvolvimento. E ao se compararem ambos os índices ao índice de capacidade percebeu-se relação direta em capacidade administrativa e desenvolvimento municipal e humano, sendo possível inferir que há impacto da capacidade administrativa no desenvolvimento dos municípios.

A partir do exposto podemos afirmar que após a descentralização das políticas públicas e o aumento da autonomia municipal os maiores municípios do Estado realizaram maiores investimentos em capacidade administrativa o que resultou em um possível impacto em relação aos seus índices de desenvolvimento e a qualidade de vida da população.

Com isso, pode-se afirmar que os municípios maiores trabalham com menos receita per capita, com reduzido quadro de servidores, mas são capazes de entregar melhores resultados no que tange o desenvolvimento municipal e humano da população, portanto, podemos dizer que há uma tendência de que quanto maior o município maior a sua capacidade administrativa.

Marenco et al. (2017) relaciona essa tendência à probabilidade de que o insulamento provocado pela autonomia e estabilidade do quadro burocrático, mais característico nos municípios de faixa populacional 5 e 6, permite uma redução de custos de transação políticos associados à implementação de políticas regulatórias, pois burocratas de carreira não estão submetidos aos ciclos políticos e eleitorais, tendo, desta forma, mais incentivos para equacionar vetos e resistências mobilizados pela imposição de custos concentrados gerados por este tipo de legislação.

Um ponto que não deve ser negligenciado é que essa tendência não se aplica a todos os municípios uma vez que há grandes municípios que com baixa capacidade administrativa ou baixos índices de desenvolvimento humano e municipal, da mesma forma que há municípios pequenos com alta capacidade burocrática e altos índices de desenvolvimento humano e municipal.

Como ponto fraco do presente estudo ressalta-se o uso de apenas duas variáveis para mensurar a capacidade técnico administrativa que foram os índices de desenvolvimento humano e o índice de desenvolvimento municipal o que pode ser considerado uma explicação circular ou tautológica, sendo o ideal utilizar mais variáveis para o enriquecimento do estudo.

Para futuras pesquisas é interessante analisar esses municípios de pequeno porte que se destacam em desenvolvimento municipal e humano bem como em suas capacidades administrativas uma vez que fogem da tendência encontrada no presente estudo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alkmim, A. C. (2019). Índice de gestão municipal: 2001 e 2014. In *Panorama Nacional e Internacional da produção de indicadores sociais: Estatísticas de governança* (pp. 67–84).
- Bastos, C. R. (2010). *Direito Constitucional* (22nd ed.). São Paulo: Malheiros.
- Brandt, C. T. (2010). A criação de municípios após a Constituição de 1988 O impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda. *Revista de Informação Legislativa*, 47(187), 59–76.
- Cingolani, L. (2013). *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*.
- Dancey, C., & Reidy, J. (2006). *Estatística Sem Matemática para Psicologia: Usando SPSS para Windows*. Porto Alegre: Artmed.
- Evans, P., & Rauch, J. E. (2014). Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado “weberiano” sobre o crescimento econômico. *Revista Do Serviço Público Brasília*, 407–437.
- FIRJAN. (2018). *IFDM 2018 Índice Firjan Desenvolvimento Municipal: Ano-Base 2016*.
- Fonseca, J. J. S. da. (2002). *Metodologia da pesquisa científica* (1st ed.). Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará.
- Freitas, H., Oliveira, M., Saccol, A. Z., & Moscarola, J. (1999). O método de pesquisa Survey. *Revista de Administração*, 35, 105–112.
- Garman, C., Haggard, S., & Willis, E. (2001). FISCAL DECENTRALIZATION A Political Theory with Latin American Cases. *World Politics*, 53(5), 205–236.
- Gil, A. C. (2002). *Como Elaborar Projetos de Pesquisa* (4th ed.). São Paulo: Atlas.
- Goertz, G. (2006). *Social science concepts: A user's guide*. Princeton University Press.
- Gomide, A. D. Á., Pereira, A. K., & Machado, R. A. (2018). Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In V. E. de Roberto Pires, Gabriela Lotta & Oliveira (Eds.),

- Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas* (1st ed., pp. 85–104). Brasília: Ipea.
- Gomide, A. de Á. (2016). Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des) vantagens comparativas do Brasil. In *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada* (pp. 15–49). Brasília: Ipea.
- Gomide, A. de Á., & Boschi, R. R. (2016). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Ipea.
- Gomide, A. de Á., & Pires, R. R. C. (2014a). Análise comparativa: arranjos de implementação e resultados de políticas públicas. In *Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas* (pp. 351–379). Brasília: Ipea.
- Gomide, A. de Á., & Pires, R. R. C. (2014b). *Capacidades Estatais e Democracia Arranjos Institucionais de Políticas Públicas*. Brasília.
- Guedes, J. (2001). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. Rio de Janeiro.
- Guimarães, S. C. (2008). *Avaliação de desempenho na gestão pública municipal*. FGV.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2016). A chilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures. *Regulation & Governance*, 10(4), 2016.
- Huerta, A. R. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, 30, 119–134.
- IBGE. (n.d.-a). IBGE Cidades. Retrieved May 26, 2018, from <https://cidades.ibge.gov.br/>
- IBGE. (n.d.-b). IBGE Munic. Retrieved May 26, 2018, from <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=downloads>
- IBGE. (2017). *Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias: 2017* (C. de G. IBGE, Ed.). Rio de Janeiro.
- IBGE. (2018). *Perfil dos Municípios Brasileiros 2017*. Rio de Janeiro.
- IMB. (2019). Instituto Mauro Borges. Retrieved February 3, 2019, from

<http://www.imb.go.gov.br/>

- Jreisat, J. E. (2012). Rethinking administrative capacity development: The Arab states. *Public Organization Review*, 12(2), 139–155.
- Knack, S., & Keefer, P. (1995). Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures. *Economics & Politics*, 7(3), 207–227.
- Marengo, A. (2017). Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. *Revista Ciências Sociais*, 60(4), 1025–1058.
- Marengo, A., Strohschoen, M. T. B., & Joner, W. (2017). Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, 25(64), 3–21. <https://doi.org/10.1590/1678-987317256401>
- Marshall, C., & Rossman, G. B. (2016). *Designing qualitative research* (6th ed.). Sage.
- Meirelles, H. L. (2017). *Direito municipal brasileiro* (18th ed.). São Paulo: Malheiros.
- Melo, D. L. de. (1993). O Governo Municipal Brasileiro: Uma visão comparativa com outros países. *Revista de Administração Pública*, 27(4), 36–53.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis* (2nd ed.). Sage.
- OLIVEIRA, B. C. (2018). Federalismo e municipalismo na trajetória política do Brasil. *Mercator*, 17, e17023.
- Plano Nacional de Educação. (n.d.). Observatório do PNE. Retrieved May 26, 2018, from <https://www.observatoriodopne.org.br/>
- PNUD, Ipea, & FJP. (2013). *O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro*. Brasília.
- Polidano, C. (2000). Measuring public sector capacity. *World Development*, 28(5), 805–822.
- Prodanov, C. C., & Freitas, E. C. de. (2013). *Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico* (2nd ed.). Novo Hamburgo: Feevale.
- Richardson, R. J. (1999). *Pesquisa Social - Métodos e Técnicas* (3rd ed.). Atlas.

- Robson, C. (2002). *Real World Research* (2nd ed.). Blackwell.
- Santos, C. (2007). Estatística descritiva. *Manual de auto-aprendizagem*, 2.
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2009). *Research methods for business students* (5th ed.). Pearson Education.
- Schneider, A. (2003). *Who gets what from whom? The impact of decentralization on tax capacity and pro-poor policy*.
- Silva, B. (1995). *Teoria das Funções Municipais* (2nd ed.). Rio de Janeiro: IBAM.
- Silva, S. C. da, Silva, W. G. e, & Figueiredo, J. de S. (2012). Dinâmica espacial da capacidade financeira municipal: as Mesorregiões Potiguares no ano de 2008. *Geonordeste*, 1, 34–48.
- Soifer, H. D. (2012). Measuring state capacity in contemporary Latin America. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 585–598.
- Souza, C. (2017). Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*, 27–45.
- Tomio, F. R. de L. (2002). A criação de municípios após a constituição de 1988. Fabricio Ricardo de Limas Tomio. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 17, 62–89.
- Tomio, F. R. de L. (2005). Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. *Revista Da Faculdade de Direito UFPR*.
- Triviños, A. N. S. (2009). *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a Pesquisa Qualitativa em Educação – O Positivismo, A Fenomenologia, O Marxismo* (5 ed.). Atlas.
- Vergara, S. C., & Corrêa, V. L. de A. (2003). *Propostas para uma Gestão Pública Municipal Efetiva*. Rio de Janeiro: FGV.
- Vom Hau, M. (2012). State capacity and inclusive development: new challenges and directions. In *Effective States and Inclusive Development Research Centre Working Paper* (Vol. 2).