



Capacidade de gestão pública e desenvolvimento municipal na região norte do Brasil: uma análise multivariada e espacial de indicadores

Public management capacity and municipal development in northern Brazil: a multivariate and spatial analysis of indicators

Fabrini Quadros Borges¹

Fabrcio Quadros Borges²

Educélio Gaspar Lisboa³

Heriberto Wagner Amanajás Pena⁴

Maria Graciete Rodrigues do Amaral⁵

Emerson Duarte Monte⁶

João Marcio Palheta da Silva⁷

Silvane Vatrax Borges⁸

Resumo

A investigação possui o objetivo de analisar as relações entre a capacidade de gestão pública e o desenvolvimento nos municípios da Região Norte do Brasil. O ambiente do planejamento e do controle na gestão pública estão inseridos em um amplo e relevante debate no Brasil para a construção de mecanismos capazes de aperfeiçoar regionalmente a capacidade de gestão

¹ Doutor em Administração de Empresas, Universidade do Estado do Pará (UEPA), Travessa Doutor Enéas Pinheiro. E-mail: fabrini.borges@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4689-8472>

² Doutor em Desenvolvimento Sustentável dos Trópicos Úmidos, Universidade da Amazônia (UNAMA), Avenida Alcindo Caçela. E-mail: posdoctorborges@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1326-959X>

³ Doutorando em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano, Universidade do Estado do Pará (UEPA), Travessa Doutor Enéas Pinheiro. E-mail: lisboa.uepa@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6656-0594>

⁴ Doutor em Ciências Agrárias, Universidade do Estado do Pará (UEPA), Travessa Doutor Enéas Pinheiro. E-mail: professorheriberto@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3949-9377>

⁵ Doutora em Administração de Empresas, Universidade do Estado do Pará (UEPA), Travessa Doutor Enéas Pinheiro. E-mail: mariagraciete.amaral@uepa.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5041-0735>

⁶ Doutor em Educação, Universidade do Estado do Pará (UEPA) Avenida João Paulo II. E-mail: emerson@uepa.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6331-0418>

⁷ Doutor em Geografia Universidade do Federal do Pará (UFPA), Rua Augusto Correa Guamá. E-mail: jmpalheta@ufpa.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0354-4639>

⁸ Doutora em Ciências Florestais, Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA), Estrada Principal da Curio Utinga. E-mail: vatraz@yahoo.com.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6599-3424>

municipal em favor da promoção do bem-estar das populações. Todavia, é imprescindível a compreensão das dinâmicas que envolvem as relações entre a gestão pública e o processo de desenvolvimento em cada região brasileira. Nesta perspectiva, por meio de um banco de dados que envolveu os 450 municípios da Região Norte do Brasil, a investigação questiona em que medida a capacidade de gestão municipal está relacionada ao desenvolvimento nos municípios da região Norte do Brasil. Na análise espacial do Índice de desenvolvimento Municipal (IDM), realizada por meio do Box Map, o estudo destacou indicativos de um perfil de cluster de elevado IDM nos Estados do Amazonas e do Pará. No tocante ao Índice de Capacidade de Gestão Municipal (ICGM), a investigação apontou a dimensão terceirização e informação como aquela que apresentou melhor nível de desempenho. O estudo mensurou para a Região Norte do Brasil um IDM de 0,166, classificado como crítico, e um ICGM de 0,358, classificado como em nível de Aler

Palavras-chave: Gestão Pública. Índice de Desenvolvimento Municipal. Terceirização e Informação.

Abstract

The research aims to analyze the relationship between public management capacity and development in the municipalities of Northern Brazil. The environment of planning and control in public management is part of a broad and relevant debate in Brazil for the construction of mechanisms capable of regionally improving municipal management capacity in favor of promoting the well-being of populations.. However, it is essential to understand the dynamics that involve the relations between public management and the development process in each Brazilian region. The methodology of this study used a database that involved the 450 municipalities of the Northern Region of Brazil. From this perspective, through a database involving the 450 municipalities of the Northern Region of Brazil, the investigation questions the extent to which municipal management capacity is related to development in the municipalities of Northern Brazil. In the spatial analysis of the Municipal Development Index (MDI), performed through Box Map, the study highlighted indicatives of a high IDM cluster profile in the states of Amazonas and Pará. Regarding the Municipal Management Capacity Index (MMCI), the research pointed out the outsourcing and information dimension as the one that presented the best performance level. The study measured for the Northern Region of Brazil an MDI of 0.166, classified as critical, and an MMCI of 0.358, classified as Alert.

Keywords: Public Administration. Municipal Development Index. Outsourcing and Information.

Introdução

O desafio de investigar a respeito da capacidade de gestão pública municipal e suas relações com o desenvolvimento na Região Norte do Brasil, por meio de uma análise empírica dos indicadores, representa um compromisso com o planejamento da melhoria da qualidade de vida das populações desta extensa Região brasileira.

O debate a respeito da capacidade de gestão pública sempre despertou interesses dos estudiosos da administração pública. A administração pública possui como objetivo a maximização do bem-estar da sociedade, otimizando o uso dos recursos públicos, e neste contexto, o gestor público deve desenhar estratégias que atendam às demandas da população, usando de maneira eficiente os recursos públicos disponíveis com foco no desenvolvimento socioeconômico (ALONSO; CLIFTON; DÍAZ-FUENTES, 2015; SILVA; CRISÓSTOMO, 2019). A administração pública, por meio de sua capacidade de gestão, apresenta vínculo importante e estratégico com o processo de desenvolvimento da sociedade.

Nesta perspectiva, a capacidade de gestão pública é trabalhada nas mais diferentes organizações e sua força se fez mais presente, especialmente após a Constituição de 1988, com a maior profissionalização das diversas organizações públicas (BRESSER- PEREIRA, 1996). Esta capacidade de gestão pública esteve distanciada da política, da universalidade e de seus princípios por muito tempo. A capacidade de gestão precisa ser objeto de comprometimento dos gestores públicos com valores essenciais, que serviram de base, quase como uma ética universal de gestão, em que a equidade, a eficiência e a eficácia condicionem comportamentos administrativos (DENHARDT, 2012).

A capacidade de gestão articula a gestão e a política como forma de instrumentalização, ou seja, como forma de articulação para a promoção do bem-estar social. Esta capacidade é entendida como a ação de direcionar recursos públicos, gerir programas, pessoas e avaliar os objetivos alcançados, ainda é um desafio e é desenvolvida diferentemente nas três escalas federativas, União, estados e municípios, já que os municípios na menor escala decisória não apresentam tanta habilidade na capacidade de gestão quanto a União e os estados (IPEA 2018).

O que se observa é que os estudos mencionados, independentemente de seu recorte teórico ou espacial, representam uma contribuição cada vez mais relevante aos esforços de compreensão das relações entre o ambiente da gestão governamental e o processo de desenvolvimento da qualidade de vida das populações, e mostram lacunas para que novos estudos sejam desenvolvidos tomando como base a geração de indicadores sintéticos e a relação entre eles.

O debate ganha ainda mais complexidade no caso brasileiro, quando a supremacia da União, mesmo em um contexto de incentivos à descentralização, estava presente na própria Constituição Federal de 1988, que transferiu, de modo geral, apenas a execução das políticas para estados e municípios, mantendo ainda o poder do governo federal para normatização e financiamento da maioria das políticas (ARRETCHE, 2012). De acordo com Arretche (2012), esse processo de descentralização veio combinado com uma tentativa de não diminuir a importância estratégica do poder central em relação a seu papel redistributivo.

A Região Norte do Brasil desperta atenção para a discussão estratégica sobre municípios enquanto espaços privilegiados para o desenvolvimento de instrumentos de gestão, na medida em que se observam vários municípios que não dispõem de estrutura razoável ao planejamento urbano municipal (IBGE, 2019e), o que fragiliza a qualidade de vida destas populações. A Região Norte possui baixa densidade demográfica e distribuição desigual da população, o que também ocasiona modificações nas condições de vida das populações. A estrutura de distribuição da população contribui notadamente às condições de vida de populações, em decorrência da integração e/ou não-integração aos fluxos produtivos (PIKE; RODRÍGUEZ-POSE; TOMANEY, 2016).

Especialmente por meio de informações com base na MUNIC (IBGE, 2019e) dos últimos anos da década de 2010, verifica-se na Região Norte brasileira a existência de localidades que não possuem estrutura mínima para que se faça um planejamento no campo da urbanização, da educação ou da saúde. Os municípios de Alenquer (PA), Floresta do Araguaia (PA), Pauini (AM), Santa Izabel do Rio Negro (AM), Tupirantins (TO) e Figueirópolis (TO) compreendem algumas destas realidades verificadas na Região Norte do Brasil (IBGE, 2019e).

Nesta perspectiva, esta investigação questiona: Em que medida a capacidade de gestão municipal está relacionada ao desenvolvimento nos municípios da Região Norte do Brasil? A compreensão dos meandros responsáveis pela relação entre a capacidade de gestão pública e o desenvolvimento municipal atribuirão uma contribuição estratégica ao futuro da gestão pública nesta extensa Região brasileira.

A investigação intitulada “Capacidade de gestão pública e desenvolvimento municipal na Região Norte do Brasil: uma análise multivariada e espacial de indicadores” se justifica pela:

- a) Contribuição aos estudos sobre o tema Administração Pública, especialmente, no levantamento de subsídios para o planejamento de políticas públicas que atuem em favor de um projeto de desenvolvimento, capaz de dinamizar a economia e promover ganhos em termos de desenvolvimento humano.

b) Possibilidade de atribuir diretrizes à capacidade da gestão pública municipal na Região Norte do país, por meio de um Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) e por meio de um Índice de Capacidade de Gestão Municipal (ICGM), na intenção de que forneçam elementos norteadores ao enfrentamento estratégico dos desafios na melhoria da qualidade de vida das populações daquela região.

Referencial Teórico

O referencial teórico que sustenta esta investigação é contextualizado por meio de uma abordagem do processo de desenvolvimento e é centrado nos pressupostos da gestão pública gerencial e da teoria institucional. Esta seção está composta por seis partes a saber: abordagem conceitual sobre o desenvolvimento, a contribuição da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE para o desenvolvimento, gestão pública e o processo de desenvolvimento, gestão pública e o Estado brasileiro, Teoria Institucional e capacidade de gestão pública municipal; e abordagem sobre índices e indicadores na Gestão pública.

2.1 Abordagem Conceitual sobre o Desenvolvimento

A conceituação do termo desenvolvimento representa um significado complexo e elástico, e tanto pode ser utilizado como um meio, quanto como um fim. A sua utilização como meio, compõe-se de um processo orientado que objetiva alcançar um bem maior para a sociedade, seja ele, progresso técnico, crescimento econômico, riqueza, prosperidade bem-estar, entre outros; ao configurar-se como um fim, o desenvolvimento se transforma no objetivo do planejamento, das estratégias e ações utilizadas para alcançá-lo (SOUZA; SPINOLA, 2017).

Na literatura, as definições, com algumas variações e particularidades, são próximas. O conceito dado ao crescimento econômico assenta em um crescimento contínuo da renda per capita, em um processo de longo prazo; já o conceito de desenvolvimento, é possível defini-lo como sendo as alterações da composição do produto e a alocação dos recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social (VASCONCELOS; CÂNDIDO, 2011; ALENCAR; BORGES, 2013). O crescimento econômico refere-se aos dados quantitativos (investimento, crescimento populacional, mudança tecnológica e produção industrial) de um país. Já o desenvolvimento econômico trata-se de um avanço em termos qualitativos (redução da pobreza, do desemprego, das desigualdades, melhores condições de educação, moradia). Neste sentido,

o bem-estar de uma população, por meio de produtos e serviços de boa qualidade em termos de alimentação, habitação, vestuário, saúde, educação, transporte, cultura e lazer, refletem o nível de desenvolvimento socioeconômico de uma população em uma determinada região, num período de tempo definido.

2.2 Gestão Pública e o Processo de Desenvolvimento

No ambiente de discussão do processo de desenvolvimento, o estudo sobre território e os recursos advindos do território vem crescendo cada vez mais. Para Santos et al. (2007), o território é o fundamento do trabalho, o lugar de resistência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. Segundo Raffestin (2011), quando se fala de estruturas territoriais para que não ocorra confusão com o ambiente, o conjunto de elementos físicos, a flora e a fauna. Em relação a produção territorial é um processo complexo que deve ser entendido para só assim poder contribuir e modifica-lo através do planejamento territorial, e para melhor entender se faz necessário saber diferenciar espaço e território pois não significam a mesma coisa pois o espaço antecede ao território, porque o território é gerado a partir do espaço, onde para se construir um território o ator projeto no espaço um trabalho, isto é energia e informações, adaptando as condições das necessidades da sociedade (RAFFESTIN, 2011).

O papel do uso do território para o desenvolvimento local, destaca-se sobretudo o fortalecimento da sociedade civil no território onde podemos observar e identificar as práticas de gestão pública voltadas ao desenvolvimento territorial, principalmente nas relações de política de Estados e governos e dos programas e serviços no dialogo institucionalizado com a sociedade, que também, faz uso do território, esse diálogo é sobretudo, promovido pelas ações que eficientemente construídas, produzem novas formas de entender as particularidades locais (BRADFORD, 2011). O desenvolvimento local e regional do território, tornou-se a grande preocupação dos governos nacionais e locais, desde as décadas de 1960 e 1970.

2.3 Teoria Institucional e Capacidade de Gestão Pública Municipal

A Teoria institucional é um campo relativamente novo de estudo na área de gestão, porém, no campo da economia, sociologia e política, esta Teoria já é trabalhada em inúmeras investigações a algum tempo. Essa teoria possui em sua essência o institucionalismo, que busca a explicação motivacional das organizações para incorporarem práticas e procedimentos em suas rotinas (ALVARENGA; RODRIGUES, 2017). A estrutura de discussão desta Teoria traz como perspectiva, que as organizações necessitam de legitimidade das partes interessadas

e para isso adotam elementos tangíveis como a estrutura e os processos para corresponder a um conjunto de normas e valores intangíveis no ambiente institucional. Esse comportamento acaba se tornando regra nas organizações, refletindo as expectativas cognitivas e emocionais de sua audiência, o que a sociedade, de uma forma mais ampla, vê como a forma adequada da organização agir (RIBEIRO, 2011). A seguir, por meio da Figura 1, verifica-se uma estrutura resumida do ambiente de discussão da Teoria Institucional.



Figura1: Estrutura de discussão da Teoria Institucional

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Teoria institucional foi concebida a partir da ideia de que as instituições progridem e esse progresso não ocorre apenas a partir de pressões de grupos internos, mas também pelos valores da sociedade, se adaptando as pressões dos ambientes, não orientadas apenas por questões de racionalidade e eficiência. Essa orientação também ocorre pela necessidade de legitimação e aceitação social diante das complexidades detectadas (MENDONÇA; ANDRADE, 2003; GUERRA; AGUIAR, 2007; RIBEIRO, 2011). Ao detectar esta complexidade, destaca-se a necessidade de um desenvolvimento local integrado ao global, o que só é possível com a presença de instituições legitimadas em âmbito municipal, visto que elas representam potencialidade e dão voz à sociedade (SALAZAR et al., 2008).

A contribuição da Teoria institucional para esta investigação, que aborda as relações existentes entre a capacidade de gestão pública e o processo de desenvolvimento municipal, reside na possibilidade de favorecer as instituições públicas e as mudanças institucionais por meio de mecanismos de mensuração gerencial que conformem às normas sociais de comportamento institucional aceitável, além de promover possibilidades de alcance de níveis de capacidade de gestão comprometidos com o bem-estar da sociedade.

As ferramentas de gestão precisam trazer ao processo de gerenciamento público as variáveis relacionadas ao comportamento social, consideradas na Teoria Institucional, na

medida em que permitem, através da possibilidade de atualização constante, a introdução de variáveis do comportamento social que atribuem legitimidade ao processo de gestão. Essas práticas e estruturas, constituídas de aspectos cognitivos, normativos e regulatórios, conferem estabilidade e significado ao comportamento social e que se adotadas pelas organizações as tornam socialmente legítimas (MEYER; ROWAN, 1991; SCOTT, 2001). O lugar expressão máxima da gestão, onde se pode observar o seu resultado, como é o caso do território municipal, torna-se o *locus* do rebatimento e da expressão dos poderes no território, que decidem sobre a capacidade do gestor municipal realizar a gestão do território, a partir da descentralização financeira e política no poder de decisão dos governos nas políticas públicas.

Procedimentos Metodológicos

Esta investigação foi desenvolvida com base nos pressupostos de uma abordagem quantitativa. A discussão central da pesquisa foi sustentada a partir da organização de dados quantitativos oficiais e não oficiais obtidos de fontes secundárias. Trata-se, portanto, de um estudo que utiliza as ferramentas da estatística descritiva clássica e espacial para produzir indicadores sínteses resultantes da aplicação das técnicas estatísticas multivariadas e que contribuíram para responder ao problema de pesquisa proposto. A pesquisa, definida como exploratória e descritiva, visa a manipulação de um conjunto de informações documentais sobre a literatura que trata: da capacidade de gestão de municípios da Região Norte brasileira; de estatísticas sobre a gestão destes municípios; e de outros aspectos sociodemográficos e político-institucionais.

3.1 Local de Estudo

Essa escolha pela Região Norte do país se volta em atenção à discussão estratégica sobre municípios enquanto espaços privilegiados para o desenvolvimento de instrumentos de gestão, capazes de orientar seu crescimento e desenvolvimento de forma sustentada, evitando ou monitorando os problemas que são enfrentados por grandes metrópoles do país. Na Região Norte brasileira, verificam-se inúmeros municípios que não dispõe de estrutura razoável ao planejamento urbano municipal (IBGE, 2019e), o que compromete substancialmente a qualidade de vida destas populações.

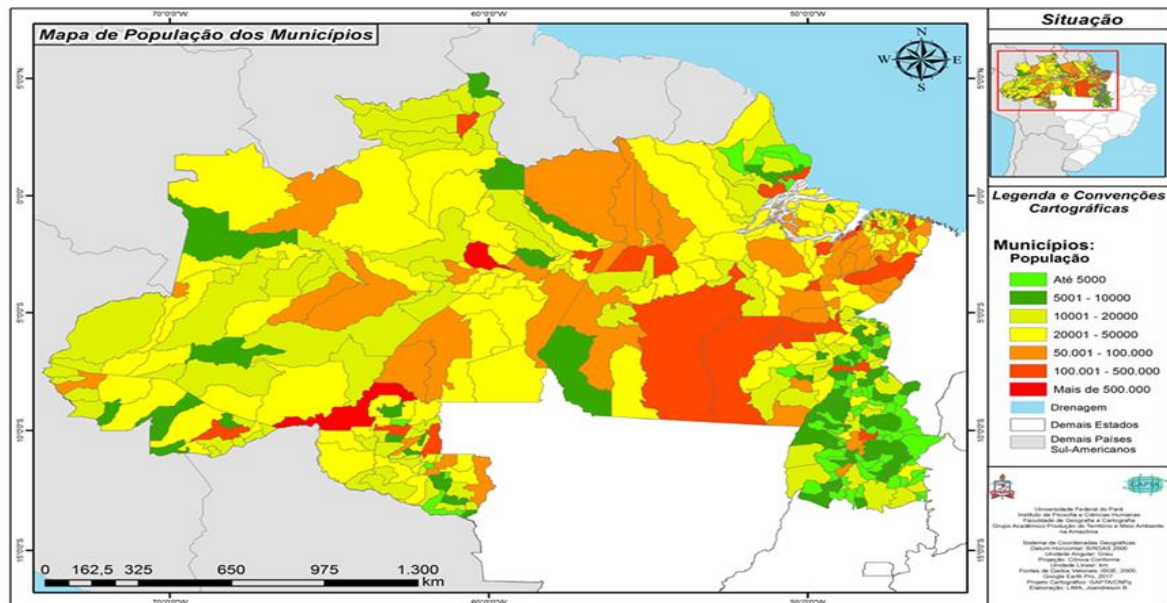


Figura 2: Mapa da Região Norte do Brasil com estratificação de municípios por faixa de população.
Fonte: IBGE (2019a).

3.2 Técnicas de Pesquisa

As técnicas de pesquisa desta investigação foram organizadas de maneira a possibilitar uma compreensão sistemática da análise da relação entre a capacidade de gestão e o desenvolvimento dos municípios da região Norte do Brasil. Neste sentido, esta análise tomou como foco: um exame da estrutura institucional e organizacional da gestão dos municípios da região pesquisada; a construção e exame do índice de capacidade de gestão com base nas dimensões especificadas nesta metodologia; a construção e exame do índice de desenvolvimento municipal dos municípios da Região Norte do Brasil; e o exame do efeito do índice de capacidade de gestão municipal sobre o índice de desenvolvimento dos municípios pesquisados. Esta seção foi dividida em três etapas principais: coleta de dados, tratamento de dados e análise de dados.

3.3 Coleta de dados

Tarefa 1: Constituiu-se de uma pesquisa bibliográfica na intenção de compreender os meandros teóricos que envolvem a relação entre a capacidade de gestão e o desenvolvimento dos municípios da região Norte do Brasil. Esta tarefa foi desenvolvida a partir de consulta à base de repositórios disponíveis de artigos científicos. A tarefa forneceu bases conceituais e estruturas de interpretação para a construção do referencial teórico desta investigação, assim

como, forneceu apoio para a discussão e reflexão sobre as relações entre a capacidade de gestão pública e o desenvolvimento municipal junto a realidade da Região Norte brasileira.

Tarefa 2: Constituiu-se de uma pesquisa documental, com o propósito de alicerçar os aspectos quantitativos junto à realidade da Região Norte brasileira. Esta tarefa foi realizada junto: à Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC (IBGE, 2019e), ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do setor público brasileiro - Siconfi (STN) ao Sistema Nacional de Informações sobre saneamento - SNIS (SNS), todos referentes ao ano de 2017. O sistema MUNIC tem periodicidade anual com defasagem de dois anos para publicação e as bases de informações apresentam conjunto expressivo de indicadores de avaliação e monitoramento de dados sobre a situação institucional e administrativa dos municípios brasileiros, e que contribuem para o processos avaliativos das políticas públicas implementadas pelas prefeituras considerando a oferta dos serviços, a qualidade e a capacidade dos gestores municipais em realizá-las em favor de melhorias de bem-estar da população local (IBGE, 2019e).

3.3.1 Tratamento de dados

A etapa de tratamento de dados envolve a organização e sistematização dos dados coletados pela pesquisa de maneira a construir condições de análise da relação entre a capacidade de gestão municipal e o desenvolvimento dos municípios da Região Norte do Brasil. Neste sentido, os dados foram tratados de modo a alicerçar a elaboração de dois conjuntos de indicadores: o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM), que toma como referência o ano de 2017, e o Índice de Capacidade de Gestão Municipal (ICGM), que toma como referência o ano de 2015, ambos funcionam como medidas síntese da agregação indicadores. Justifica-se que a referência do ICGM foi o ano de 2015 (IBGE, 2018) e não de 2017, em virtude dos dados de 2015 corresponderem a aspectos estratégicos da gestão municipal e com sistemático potencial de caracterização da capacidade de gerenciamento público. As dimensões utilizadas pelo IBGE após 2015, conforme se pode observar nos bancos de dados disponibilizados pelo órgão, não mais apresentaram esta característica estrutural, na medida em que foram inseridas dimensões de resultados. A construção destes conjuntos de indicadores seguiu as recomendações de Jannuzzi (2004), que são: significado para a realidade investigada e para o enfoque da pesquisa; relevância para as decisões que orientam as políticas públicas; capacidade de refletir as mudanças temporais; capacidade de proporcionar um enfoque integrado e sistêmico; composição a partir de variáveis

mensuráveis; facilidade de interpretação e comunicação; e perfil metodológico bem definido e transparente. O tratamento de dados nesta investigação foi composto por 4 (quatro) tarefas.

Tarefa 1: Escolha das dimensões que serviram de base para a elaboração do Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM). O IDM constitui-se como um índice de Resultado, pois procura indicar o produto das ações públicas realizadas em cada município. As dimensões selecionadas foram: educação, saúde e saneamento. Estas dimensões foram escolhidas por responderem juntas por 72,7% dos gastos totais dos municípios na Região Norte do país em 2017 (BRASIL/SICONFI, 2019b). Observa-se na Tabela 1, esta composição (%) dos gastos públicos municipais na Região Norte em 2017:

Unidade da Federação	Educação	Saúde	Saneamento	Adm. Púb.	Outras	%
Acre	35,2	19,1	17,0	18,8	9,9	100
Amazonas	39,4	20,6	17,0	13,6	9,4	100
Amapá	36,9	21,0	7,7	22,5	12,0	100
Pará	44,3	25,3	10,1	12,4	7,9	100
Rondônia	32,5	29,3	8,0	20,1	10,1	100
Roraima	33,8	19,8	19,8	16,1	10,6	100
Tocantins	36,4	24,5	11,8	15,3	12	100
Região Norte	36,9	22,8	13,0	17,0	10,3	100

Tabela 1: Composição dos gastos públicos municipais na Região Norte em 2017.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Brasil/Siconfi (2019).

Tarefa 2: Dentro das três dimensões escolhidas para a construção do IDM, que tomou como base o ano de 2017 (ano mais recente, na ocasião da coleta de dados nesta investigação, conforme as bases do Governo Federal em 2019), foram relacionados respectivamente indicadores (variáveis) para comporem cada uma das dimensões. Estes indicadores foram criados pelo Governo Federal e constam nas bases de dados da Secretaria do Tesouro Nacional - STN (BRASIL/SNS, 2019), do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do setor público brasileiro - SICONFI (BRASIL, 2019b) e do Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA (IBGE, 2019g). A escolha por estes indicadores considerou aspectos como representatividade junto ao processo de desenvolvimento, disponibilidade junto a totalidade dos municípios da Região Norte, simplicidade de interpretação, além de haver considerado as recomendações de Jannuzzi (2004). No Quadro 3, podem ser observadas as dimensões e os indicadores, com suas respectivas descrições, para a composição do IDM:

Tarefa 3: Escolha das dimensões que serviram de base para a elaboração do Índice de Capacidade de Gestão Municipal (ICGM). As dimensões foram: planejamento urbano, recursos para gestão, terceirização e informação, gestão ambiental, e articulação interinstitucional. O ICGM constitui-se como um índice Estrutural, isto é, composto por partes que compõe o ambiente estrutural da gestão pública. Assim, as dimensões escolhidas foram

aquelas registradas pelo IBGE em 2015 (IBGE, 2018), conforme justificado no início da seção.

Tarefa 4: Dentro das dimensões escolhidas para a construção do ICGM foram relacionados indicadores (variáveis). Estes indicadores foram criados pelo IBGE e constam na base MUNIC daquele instituto e foram selecionados considerando a sua utilidade, enquanto elemento mensurador do processo de gestão pública, e, sobretudo, a sua disponibilidade registrada junto a totalidade dos municípios da região pesquisada para o período analisado. No Quadro 4, podem ser observadas as dimensões e os indicadores para o ICGM:

3.3.2 Análise de dados

Esta etapa apresenta as ferramentas estatísticas utilizadas nesta investigação e os seus percursos de análise conforme os objetivos desta investigação

ÍNDICE (0-1)	NÍVEL DO IDM
0,0000 - 0,2500	Crítico
0,2501 - 0,5000	Alerta
0,5001 - 0,7500	Aceitável
0,7501 - 1,0000	Ideal

Tabela 2: Classificação e representação do IDM.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Martins e Cândido (2008).

A seguir, apresenta-se a abordagem de construção do Índice de Capacidade de Gestão Municipal (ICGM), que compreende o outro conjunto de indicadores necessários a análise da relação entre a capacidade de gestão e o desenvolvimento dos municípios da região Norte do Brasil.

Análise do Índice de Desenvolvimento Municipal

A análise do Índice de desenvolvimento municipal será composta nesta seção por 3 (três) partes, a saber: estatística descritiva e análise das dimensões do IDM; cálculo do Índice de desenvolvimento municipal; e apreciação do Índice de desenvolvimento municipal.

4.1 Estatística Descritiva e Análise das Dimensões do IDM

O Tabela 3 apresenta a estatística descritiva do IDM geral e para cada uma de suas dimensões na Região Norte.

VARIÁVEL	MÉDIA	DESVIO PADRÃO	VARIÂNCIA	MÍNIMO	MEDIANA	MÁXIMO
IDM_Educação	0,29944	0,17043	0,02905	0,00000	0,26959	1,00000
IDM_Saúde	0,17591	0,13266	0,01760	0,00000	0,14466	1,00000
IDM_Saneamento	0,01220	0,05796	0,00336	0,00000	0,00272	1,00000
IDM	0,16556	0,07319	0,00536	0,02246	0,15521	0,45786

Tabela 3: Estatística descritiva do IDM geral e por dimensão para a Região Norte.

Fonte: Elaborado pelo autor.

As dimensões utilizadas para a composição do IDM, conforme já mencionado na metodologia desta investigação, foram: educação, saúde e saneamento. Estas dimensões foram objeto de uma breve análise descritiva considerando as realidades da Região Norte brasileira, conforme verificado nesta pesquisa.

A dimensão saneamento vinculou-se a aspectos pertinentes a questão da água, incluindo o alcance de atendimento, volume e qualidade. Em uma análise global, esta investigação destacou também dois aspectos importantes. O primeiro é o indicador que registra o percentual da população atendida com abastecimento de água. O município de São Sebastião da Boa Vista (PA) anotou um péssimo resultado de 5,89% de sua população atendida com abastecimento de água. O outro aspecto é referente ao indicador de volume de água faturado nos municípios da Região Norte do país. O município de Maués (AM), de acordo com esta investigação, registrou um percentual baixíssimo quando indicou o valor de 10,78% de volume de água faturado no ano pesquisado.

A dimensão saúde foi composta de indicadores apoiados no número de diferentes profissionais envolvidos na área de saúde e nas consultas médicas ambulatoriais. O indicador mais relevante foi o que indica o número de médicos por 1.000 habitantes. Dentre os resultados observados, merecem destaque dois pontos. O primeiro ponto refere-se ao número de médicos. Os municípios de Afuá (PA), Garrafão do Norte (PA) e São Salvador do Tocantins (TO) foram os municípios da Região Norte que apresentaram o menor número de médicos por 1.000 habitantes, com 0,21, 0,28 e 0,32 respectivamente. O outro ponto está relacionado ao número de consultas médicas ambulatoriais por 1.000 habitantes. O Estado do Tocantins situa os três municípios que ficaram com os menores registros neste indicador, são eles: Campos Lindos (0,07), Figueirópolis (0,14) e Tupirantins (0,27).

A dimensão educação trouxe indicadores importantes para auxiliar a caracterização do IDM. O mais relevante deles é o número de analfabetos. Dentre os resultados apontados pelos indicadores desta dimensão, apresentam-se, a seguir, dois que mereceram maior destaque. O primeiro deles está no analfabetismo verificado nos 450 municípios pesquisados. Os municípios de Santa Isabel do Rio Negro (AM), Melgaço (PA) e Pauini (AM) registraram as piores taxas de analfabetismo de toda a Região Norte, com 36,1%, 31,3% e 25,9% respectivamente. A taxa de aprovação, que é aquela que indica a porcentagem de alunos que

atingiram os critérios mínimos para a conclusão satisfatória da etapa de ensino no ano da pesquisa, foi o outro indicador revelador de atenção. Os municípios de Itamarati (AM) e Breves (PA) anotaram as mais baixas taxas de aprovação da região, com 68,8% e 68,4% respectivamente.

A seguir, apresenta-se o Quadro 7, onde se verificam os 5 (cinco) melhores e o 5 (cinco) piores IDM, por dimensão, para a Região Norte do país.

DIMENSÃO EDUCAÇÃO		
Melhores	Município	IDM
1º	Itamarati (AM)	1,0000
2º	Almeirim (PA)	0,9008
3º	Pauini (AM)	0,8534
4º	Canutama (AM)	0,8035
5º	Juruá (AM)	0,7878
Piores	Município	IDM
446º	Tupirama (TO)	0,0450
447º	Ji-paraná (RO)	0,0382
448º	Pedro Afonso (TO)	0,0353
449º	Guaraí (TO)	0,0291
450º	Palmas (TO)	0,0000
DIMENSÃO SAÚDE		
Melhores	Município	IDM
1º	Augustinópolis (TO)	1,0000
2º	Palmas (TO)	0,8389
3º	Porto Nacional (TO)	0,7030
4º	Jacareacanga (PA)	0,6876
5º	Cacoal (RO)	0,6651
Piores	Município	IDM
446º	Anajás (PA)	0,0191
447º	Ponta de Pedras (PA)	0,0159
448º	Gurupá (PA)	0,0069
449º	Bagre (PA)	0,0064
450º	Afuá (PA)	0,0000
DIMENSÃO SANEAMENTO		
Melhores	Município	IDM
1º	Manaus (AM)	1,0000
2º	Belém (PA)	0,5107
3º	Novo Aripuanã (AM)	0,3009
4º	Boa Vista (RR)	0,2096
5º	Palmas (TO)	0,1860
Piores	Município	IDM
446º	Chapada de Areia (TO)	0,0002
447º	Teixeirópolis (RO)	0,0002
448º	Vale do Paraíso (RO)	0,0001
449º	Oliveira de Fátima (TO)	0,0001
450º	Pedra Branca do Amapari (AP)	0,0000
IDM GERAL		
Melhores	Município	IDM
1º	Jacareacanga (PA)	0,4579
2º	Augustinópolis (TO)	0,4405
3º	Manaus (AM)	0,4404
4º	Pau D'Arco (PA)	0,4321
5º	Japurá (AM)	0,4131

Piores	Município	IDM
446º	Tupiratins (TO)	0,0474
447º	Itapiratins (TO)	0,0360
448º	Aparecida do Rio Negro (TO)	0,0348
449º	Goianorte (TO)	0,0312
450º	Bom Jesus do Tocantins (TO)	0,0225

Tabela 4: Melhores e piores IDM, por dimensão e geral, na Região Norte.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise descritiva das dimensões do IDM auxilia no conhecimento pontual de realidades que compõem o panorama de desenvolvimento da Região Norte do Brasil.

4.2 Análise do Índice da Capacidade de Gestão Municipal

A análise do Índice da capacidade de gestão municipal será composta nesta seção por 3 (três) partes, a saber: estatística descritiva e análise das dimensões do ICGM; cálculo do Índice da capacidade de gestão municipal; e apreciação do Índice da capacidade de gestão municipal.

4.2.1 Estatística descritiva e análise das dimensões do ICGM

O Quadro 8, a seguir, apresenta a estatística descritiva do ICGM geral, e por dimensão, para a Região Norte.

DIMENSÃO	MÉDIA	DESVIO PADRÃO	VARIÂNCIA	MÍNIMO	MEDIANA	MÁXIMO
Índice Planejamento Urbano	0,3564	0,2916	0,0850	0,00000	0,2857	1,00000
Índice de Recursos para Gestão	0,48724	0,12620	0,01593	0,10000	0,50000	0,88889
Índice de Terceiriz. e Inform.	0,55838	0,15208	0,02313	0,00000	0,59091	0,93333
Índice de Gestão Ambiental	0,3308	0,2765	0,0765	0,0000	0,2857	1,00000
Índice de Articul. Institucional	0,06057	0,12966	0,01681	0,00000	0,00000	1,00000
Índice Geral – ICGM	0,35869	0,11287	0,01274	0,13333	0,34233	0,68318

Tabela 5: Estatística descritiva do ICGM geral, e por dimensão, para a Região Norte.

Fonte: Elaborado pelo autor.

As dimensões que compuseram o Índice da capacidade de gestão municipal foram: planejamento urbano, recursos para gestão, terceirização e informação, gestão ambiental, e articulação interinstitucional. Este item possui o propósito de examinar estas dimensões na intenção de compreender suas composições e aspectos mais relevantes de suas realidades na Região Norte. Assim, serão conquistadas condições ideais para a demonstração do processo de cálculo e elaboração do Índice de capacidade de gestão municipal nos itens seguintes. Na intenção de ilustrar didaticamente a composição do ICGM, destaca-se a seguir, por meio da Figura 7, a representação desta composição a partir de suas dimensões.

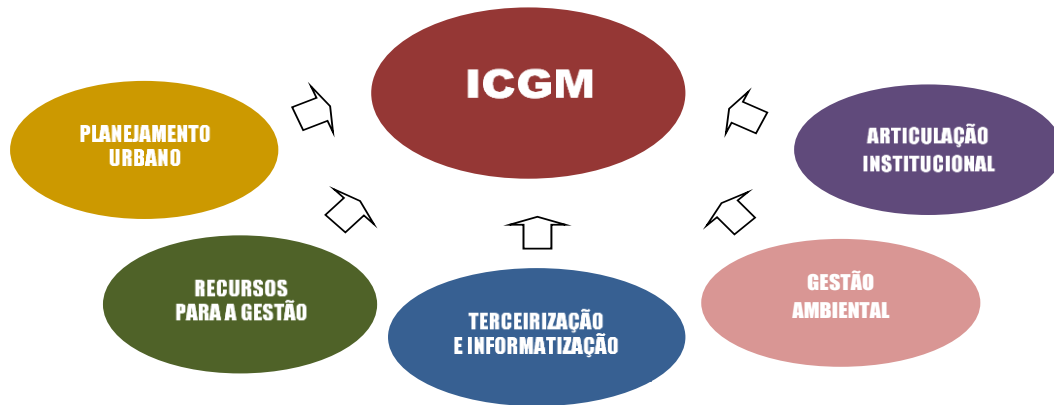


Figura 3: Índice de Capacidade de Gestão Municipal e suas dimensões.

Fonte: Elaborado pelo autor.

O planejamento urbano compreende uma dimensão vinculada ao crescimento e funcionamento dos municípios. Preocupações com o plano diretor e com questões pertinentes a legislação, foram consideradas diante das realidades verificadas na Região Norte brasileira.

4.3 Análise de Associação Espacial Global

Este item aborda a análise de associação espacial global, ou seja, uma análise de representação da estatística territorial e contínua visualização de padrões de correlação espaciais (NETER; WASSERMAN, 1974). A ferramenta utilizada para esta análise foi o Índice de Moran que indica o grau de associação espacial presente no conjunto de dados e possibilita examinar até que ponto o nível de uma variável para uma área é semelhante ou diferente das localizações circundantes.

A seguir, apresentam-se por meio das Figuras 8, 9 e 10, os resultados das distribuições espaciais do IDM para as dimensões saneamento, saúde e educação, mensuradas por esta investigação para a Região Norte do Brasil

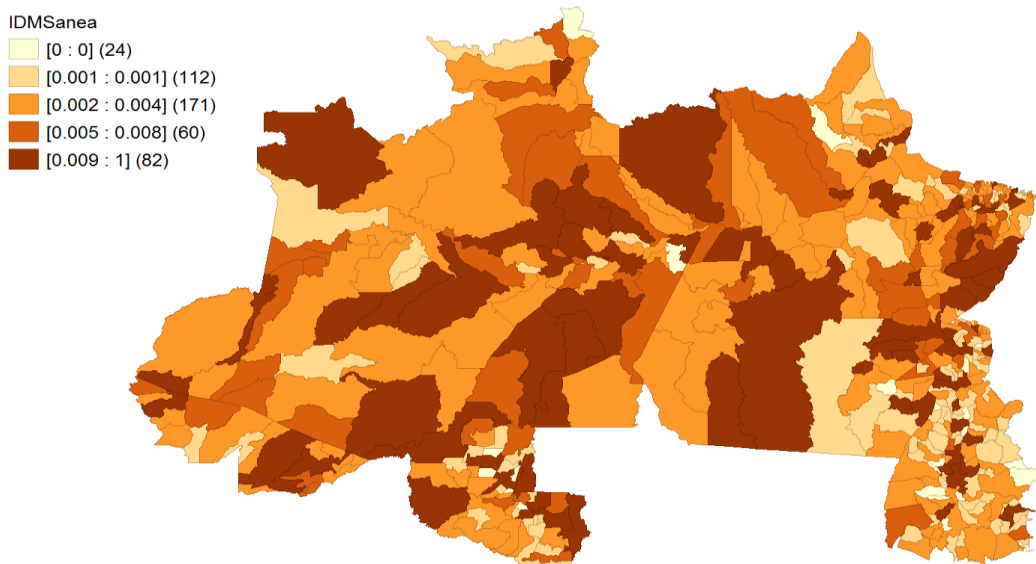


Figura 4: Distribuição espacial do IDM para a dimensão saneamento.

A distribuição espacial do IDM para a dimensão saneamento ilustrada na Figura 8, demonstra que os 82 municípios que apresentam os melhores índices estão presentes em todos os Estados da Região Norte. Todavia, todos os níveis verificados nesta distribuição espacial em todos os estados são considerados baixos. A maior concentração de número de municípios encontra-se na terceira faixa (172), registrando índices entre 0,002 e 0,004.

Considerações Finais

O desenvolvimento de regiões e países pode ser verificado pela melhoria na qualidade de vida de suas populações e pelas bases condicionantes de manutenção desta melhoria em direção as futuras gerações. Neste sentido, a gestão pública nas esferas federal, estadual e municipal devem procurar se aparelhar para o enfrentamento de desafios nos campos da: educação, saúde, saneamento, energia, transporte, habitação, entre outros. Este estudo está inserido no enfrentamento destes desafios e, consciente do papel da gestão pública no processo de desenvolvimento, aprofundou sua reflexão no ambiente público municipal da Região Norte do Brasil.

Observou-se que nenhuma dimensão que compôs o ICGM foi classificada como ideal, conforme a indicação de classificação de Martins e Cândido (2008).

O estudo verificou que a dimensão terceirização e informatização correspondeu aquela que apresentou melhor nível no ICGM. Esta dimensão registrou 0,5584 e detém desempenho apenas aceitável dentre os municípios da Região Norte do Brasil. Enquanto que a dimensão articulação institucional apresentou um nível crítico, na medida em que registrou um ICGM de 0,060 para a referida região. A dimensão denominada recursos para a gestão registrou um

ICGM de 0,487 para a região pesquisada e apesar de estar classificada em nível de alerta, esta dimensão foi a que apresentou melhor desempenho dentre as demais que também se enquadraram neste mesmo nível. Na mensuração do ICGM global para a Região Norte do Brasil, o estudo mediu um ICGM de 0,358, o que a classificou como em nível de alerta. Este resultado global indica que a região precisa rever ações públicas em várias de suas dimensões, em particular, na dimensão articulação institucional. Esta dimensão, em especial, contribuiu muito negativamente ao resultado do ICGM da região no ano pesquisado.

Em relação ao IDM, que abordou indicadores correspondentes às dimensões saneamento, saúde e educação, e contou com o apoio dos *Softwares GeoDa from Spatial@*. e *Statistical IBM SPSS* para a realização de análises multivariadas e espaciais, esta investigação concluiu que a Região Norte brasileira apresenta um perfil de desenvolvimento municipal caracterizado por níveis de desenvolvimento bem abaixo daqueles que conhecemos para a região. Esses baixos níveis de desenvolvimento são resultados de uma proposta metodológica de mensuração, apresentada por este estudo, que buscou uma leitura mais detalhada do desenvolvimento dentro de cada uma das dimensões selecionadas.

Alguns índices de desenvolvimento mais conhecidos, como é o caso do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), salvo sua incalculável contribuição aos estudos do desenvolvimento, mensuram um panorama de desenvolvimento a partir de poucas dimensões (educação, longevidade e renda) e poucas variáveis (alfabetização, taxa de matrícula, esperança de vida ao nascer e PIB per capita). Por meio de inúmeros indicadores e dimensões, e com o apoio de ferramentas estatísticas, esta investigação adentrou aspectos mais específicos das realidades dos 450 municípios da extensa Região Norte do Brasil.

A investigação mensurou um IDM que apontou baixos resultados para as dimensões analisadas na região pesquisada. A dimensão saneamento foi a que mais registrou estes baixos desempenhos, quando anotou resultados abaixo de 0,004 para 307 dos 450 municípios. O IDM global para a Região Norte foi de 0,166, considerado crítico, de acordo com a classificação metodológica de Martins e Cândido (2008). Na análise espacial, o índice de Moran revelou, em âmbito global, uma baixa correlação espacial através das dimensões examinadas, o que demonstra que estes indicadores possuem pouca influência no desenvolvimento dos municípios vizinhos. A exceção foi a dimensão educação que apontou uma correlação espacial com um índice de Moran médio (0,618). Em uma análise espacial mais específica, por meio dos resultados do Box Map do IDM geral, observam-se indicativos de um possível perfil de *clusters* de elevado IDM nos Estados do Amazonas e do Pará. No Estado do Amazonas destacam os municípios de: Eirunepe, Envira, Itamarati, Labrea, Canutama, Tapaua, Coari, Tefé, Jurua, Carauari, Jutai, Uarini, Fonte Boa, entre outros. No Estado do Pará destacam-se

os municípios de: São Felix do Xingu, Novo Repartimento, Cumaru do Norte, Anapu, Porte, Cametá, Porto de Moz, entre outros. Este perfil de *clusters* deve ser objeto de estudos mais aprofundados na intenção de adentrar aos meandros pertinentes a dinâmica de desenvolvimento na Região Norte.

Quanto ao modelo de análise proposto por este estudo, concluiu-se que o IDM pode ser explicado pelo ICGM por meio da equação, isto é, que existe uma relação positiva e significativa entre o ICGM e o IDM confirmando a hipótese inicial desta Tese. Além de observar que nos municípios mineradores a relação é positiva e o IDM é superior aos que não desenvolvem a atividade da mineração em seu território.

Assim como, nos municípios com população de até 10.000 habitantes e nos municípios com população entre 10.001 e 20.000 habitantes o IDM fica abaixo daqueles com mais de 20.001 habitantes. Nesses casos a intensidade da relação entre o IDM e o ICGM foi de 0,098 e 0,108, respectivamente.

Referências

- ALENCAR, A. BORGES, F. Q. *Análise da sustentabilidade das fontes energéticas utilizadas na transformação do minério de ferro em ferro-gusa para o estado do Pará*. São Paulo: Alphagraphics, 2013.
- ALONSO, J. M., CLIFTON, J., & DÍAZ-FUENTES, D. The impact of new public management on efficiency: an analysis of Madrid's hospitals. *Health Policy*, 119, 2015.
- ALVARENGA, T. H. de Paula. RODRIGUES, C. M. T. Institucional e sua aplicabilidade nas pesquisas relacionadas à gestão de operações. In: *VII congresso brasileiro de engenharia da produção*. Ponta Grossa: CBEP, 2017.
- ARRETICHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV/ Fiocruz, vol.1, 2012.
- BRADFORD, N. Territory and Local Development: a place-based perspective. In: *Forum Internacional d'Économie Social et Solidaire*. Montreal: Chantier d'Économie Sociale, 2011.
- BRESSER PEREIRA, L. C. *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*. Texto para Discussão no 9. Brasília, MARE/ENAP, 1996.
- DENHARDT, R. B. *Teoria geral da Administração pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- GUERRA, C. E.; AGUIAR, A. C. Institucionalização do terceiro setor brasileiro: da filantropia à gestão eficiente. In: *Congresso virtual brasileiro de Administração*. Anais CONVIBRA, 07. São Paulo, 2007.

- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Portal de Mapas do IBGE*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019a.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de informações básicas municipais - *MUNIC*. (2019) Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e> Acesso em: janeiro de 2019. 2019e
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de informações básicas municipais - MUNIC*. (2015) Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e> Acesso em: maio de 2018.
- IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Atlas da Vulnerabilidade*. Brasília: IPEA, 2018.
- JANNUZZI, P. M. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações*. Campinas: Alínea, 2004.
- MENDONÇA, J. R. C.; ANDRADE, J. A. Gerenciamento de impressões: em busca da legitimidade organizacional. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo. V.3 n.1 p.37, jan.-mar., 2003.
- MEYER, J. W., ROWAN, B. Institutionalised organisations: formal structures as myth and ceremony. In: *POWELL, W. W., DIMAGGIO, P.J. (Eds)*. The New Institutionalism in Organizational Analysis, p. 41-62, Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- NETER, J; WASSERMAN, W. *Applied Linear Statistical Models - Regression, Analysis of Variance and Experimental Designs*. Homewood: Richard Irwin, 1974.
- PIKE, A.; RODRIGUEZ-POSE, A.; TOMANEY, J. *Local and regional development*. London: Routledge, 2016.
- RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 2011.
- RIBEIRO, M. L. *A sustentabilidade ambiental como isomorfismo institucional: um estudo dos mecanismos de adaptação que conduzem a similaridade do setor bancário brasileiro*. Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Nove de Julho - UNINOVE. 2011 (Dissertação de Mestrado).
- SALAZAR, G. T.; OLIVEIRA, E. R.; SILVA, S. S.; ARRUDA, M. A.; ROCHA, P. A. M.; RODRIGUES, L. A. Componente institucional. In: *SCOLFORO, J. R. S.; OLIVEIRA, A. D.; TAVARES, L. M. (Ed.)*. *Zoneamento ecológico-econômico do Estado de Minas Gerais: Componente socioeconômico*. Lavras: UFLA, p. 101-140, 2008.
- SANTOS, M.; BECKER, B.; SILVA, C.; GONÇALVES, C.; LIMONAD, E.; LIMA, F.; BINSZTOK, J.; SILVA, J.; OLIVEIRA, J.; FERNANDES, N.; ERTHAL, R.; MOREIRA, R.; CUNHA, S.; MUZUBUTI, S. *Território e territórios: ensaio sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.
- SCOTT, W. R. *Institutions and Organizations*. California: Sage, 2001.

SILVA, C. R. M. da; CRISSÓSTOMO, V. L. Gestão fiscal, eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 53(4):791-801, jul.-ago., 2019.

SOUZA, J. G.; SPINOLA, N. D. Medidas do desenvolvimento econômico. *Revista de Desenvolvimento Econômico*. Ano XIX, v. 1 - n. 36, Abr/2017, Salvador, BA. p.78-113, 2017.

VASCONCELOS, A. C. F. de; CÂNDIDO, G. A. Índice de desenvolvimento sustentável municipal participativo: uma aplicação no município de Cabaceiras-PB. *Revista Capital Científico*. Guarapuava-PR. v.9 n.2 - jul./dez., 2011.

Submetido em: 17.03.2023

Aceito em: 17.04.2023