

Políticas públicas e indicadores socioeconômicos: um estudo empírico sobre os municípios brasileiros*

*Public Policies and Socioeconomic Indicators: An Empirical Study on Brazilian
Municipalities*

Ingridhe Magalhães e Adilson Giovanini**

Resumo: O papel ativo das instituições públicas e a maior autonomia dada à esfera municipal pela Constituição de 1988 tornaram relevantes os estudos sobre as capacidades dos governos municipais, que passaram a ter grande influência sobre a efetividade das políticas públicas e, por conseguinte, nos indicadores de bem-estar da população. Este trabalho tem como objetivo mensurar empiricamente, através de regressões, os efeitos das quatro dimensões da gestão pública – capacidades técnicas, administrativas, institucionais e políticas – nos indicadores socioeconômicos dos municípios brasileiros, sendo estimadas regressões pelo *Método de Mínimos Quadrados Ordinários* a partir de dados *cross-sections* tabulados para o ano de 2015. Os resultados apontam que a capacidade administrativa das burocracias locais exerce influência positiva e elevada, explicando o comportamento observado para as variáveis relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico, mensurado pelo Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal (IFDM), bem como as capacidades técnicas do governo municipal se mostraram significativas para todas as variáveis socioeconômicas. Ademais, dentre outras conclusões, os resultados indicam que a maior quantidade de servidores municipais com nível de formação de ensino superior eleva a capacidade técnica do governo local.

Palavras-chave: Economia pública. Municípios. Desenvolvimento econômico.

Abstract: The active role of public institutions and the greater autonomy given to the municipal sphere by the Constitution of 1988 made studies on the capacities of municipal governments relevant, which came to have a great influence on the effectiveness of public policies and, consequently, on the indicators of well-being of the population. This work aims to measure empirically, through regressions, the effects of the four dimensions of public management - technical, administrative, institutional and political capacities - on the socioeconomic indicators of Brazilian municipalities, with Ordinary Least Squares

* Submissão: 19/01/2021 | Aprovação: 27/06/2021 | DOI: 10.5380/re.v43i82.78949

** Respectivamente: (1) Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Universidade Federal do Paraná (PPGDE/UFPR), Brasil | ORCID: 0000-0002-7551-7587 | E-mail: ingridhemagalhaes@gmail.com | (2) Professor do Departamento de Governança Pública CESFI, Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), Brasil | ORCID: 0000-0001-8948-1186 | E-mail: adilsoneconomia@gmail.com



Method regressions being estimated from *cross-sections* tabulated data for the year 2015. The results indicate that the administrative capacity of local bureaucracies has a positive and high influence, explaining the observed behavior for variables related to socioeconomic development, measured by the FIRJAN Municipal Development Index (IFDM). As well as the technical capacities of the municipal government proved to be significant for all socioeconomic variables. In addition, among other conclusions, the results indicate that the greater number of municipal employees with a higher education level raises the technical capacity of the local government.

Keywords: Public Economics. Municipalities. Economic Development.

JEL: H75. H7. O1.

1. Introdução

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 consolidou a redemocratização e incumbiu ao Estado o desafio de formular, executar e coordenar políticas públicas em ampla interação com a sociedade civil, cada vez mais participativa (Gomide, 2016). No âmbito burocrático brasileiro, a Constituição de 1988 demarca importante evento no federalismo nacional, sendo, por um lado, um importante avanço sociopolítico, e por outro, a gênese da implantação de complexidades no ambiente político-institucional.

Para além da implantação de complexidades, a Constituição de 1988 teve papel crucial sobre a modernização das capacidades estatais, em razão da descentralização política que transferiu aos governos municipais maior autonomia fiscal, administrativa e política. Ainda que os municípios de menor porte tenham se beneficiado quanto ao volume de recursos *per capita* descentralizados, isto não se transcreveu, necessariamente, na provisão de serviços públicos de melhor qualidade e para uma maior quantidade de pessoas (Salomão; Saiani, 2019; Mattos *et al.*, 2013; Blanco; Carvalho, 2001; Rosenblatt; Shildo, 1996). Essa constatação sugere que os requisitos jurídico-organizacionais, propostos pela Constituição de 1988, trouxeram também maiores responsabilidades e desafios à implementação de políticas públicas.

Neste contexto de maior autonomia dos governos locais, o desenvolvimento das quatro dimensões de capacidade estatal – a saber: técnicas, administrativas, institucionais e políticas – passa a ter grande influência sobre a efetividade das políticas públicas levadas à cabo pelos municípios. Depara-se, assim, com a seguinte problemática: em qual medida cada uma dessas quatro dimensões impacta os indicadores de bem-estar da população nos municípios brasileiros? A hipótese testada é de que o maior desenvolvimento dessas dimensões nos municípios resulta em gestão mais eficiente e, logo, em melhores indicadores de desenvolvimento relacionados à saúde, educação, emprego e renda.

Destarte, este artigo tem como intuito mensurar empiricamente os efeitos das quatro dimensões da gestão pública – capacidades técnicas, administrativas, institucionais e políticas – nos indicadores socioeconômicos dos municípios brasileiros. Para tanto, faremos uma breve reconstituição do debate sobre capacidades estatais, de modo a discutir a multidimensionalidade deste conceito. A partir desta contextualização será realizada uma análise do papel da Constituição

Federal de 1988 na descentralização política e seus efeitos sobre a implementação de políticas públicas nos municípios. Ademais, serão realizadas estimações com dados *cross section* de 5.570 municípios brasileiros, com o propósito de mensurar o impacto das capacidades dos governos municipais nos índices de desenvolvimento socioeconômico dos municípios. O estudo é realizado a partir de dados tabulados para o ano de 2015, exceto para os dados de capacidades estatais e para variáveis sociodemográficas específicas, conforme detalhado na metodologia.

Os resultados deste artigo contribuem com a literatura empírica nacional de gestão pública municipal e servem de base para orientar gestores e formuladores de políticas públicas sobre eventuais gargalos que possam restringir o nível de bem-estar em âmbito municipal. Destarte, os resultados deste trabalho fornecem evidências orientadoras, que ajudam a identificar os fatores capazes de contribuir para a realização de políticas públicas mais eficientes nos municípios brasileiros. A exemplo, dentre outros resultados, o artigo sugere que o maior número de funcionários com ensino superior e a maior quantidade de conselhos municipais afetam positivamente os indicadores socioeconômicos municipais. Por outro lado, a maior presença de servidores públicos contratados por meio de concurso público exerce efeito negativo sobre as variáveis socioeconômicas.

Para atingir os objetivos supracitados, este trabalho está dividido em cinco partes, além desta introdução. A segunda seção analisará a multidimensionalidade do conceito de capacidades estatais e os efeitos da descentralização política sobre a implementação de políticas públicas municipais. A terceira seção descreve a base de dados, métodos e informações relevantes sobre o estudo empírico. A quarta seção apresenta e analisa os resultados do estudo empírico e, por fim, na quinta parte, são feitas as considerações finais.

2. Descentralização e políticas públicas

O conceito de “capacidade estatal” não exhibe uma definição única, sendo empregado com diferentes finalidades pelas literaturas especializadas, que o discriminam em diferentes dimensões. A princípio, esse termo foi formalizado por Tilly (1990), com o objetivo de avaliar as habilidades do Estado em arrecadar tributos. Também foi amplamente utilizado nas pesquisas levadas à cabo nas áreas de ciências sociais e políticas, acerca da formação e atuação do Estado no

desenvolvimento econômico (Evans *et al.*, 1985; Tilly, 2007; Cingolani, 2013). Já Boschi e Gaitan (2012) associam esse termo à habilidade do Estado em estabelecer metas e cumpri-las. Por outro lado, Mann (1984) o define como a habilidade desse em penetrar em um território e solidarizar grupos sociais para implantar, logicamente, as políticas públicas.

A promoção das políticas públicas, que decorre por meio do aparato burocrático brasileiro, é diretamente influenciada pela dimensão técnico-administrativa do Estado, derivada do conceito de burocracias estatais de Weber, e que influencia diretamente na eficiência e no êxito das políticas de desenvolvimento econômico (Gomide; Pires, 2014). Dentre os trabalhos que ressaltam a relevância da estrutura organizacional estão Skocpol (2002) e Willian (2000), que compreendem a construção de capacidades estatais como forma de melhorar a eficiência e o desempenho governamental através de competências técnicas, gerenciais e administrativas.

Cabe ressaltar que o destaque dado às capacidades técnicas e administrativas do Estado é característico à discussão de Weber (2000), que exalta o papel da organização burocrática e a compreende como a forma mais eficiente de organizar as atividades administrativas em grande escala. Alguns trabalhos avaliam a capacidade estatal sob a ótica do arranjo burocrático e de suas implicações sobre a implantação das políticas públicas e destacam a importância de burocracias qualificadas na condução das políticas públicas (Olsen, 2008; Evans, 2012; Geddes, 1990; Hendrix, 2010).

Em contrapartida, alguns trabalhos destacam o papel das capacidades administrativas e fiscais na eficiência associada à realização das políticas públicas. Além de Tilly (2007), outros autores relacionam capacidades estatais e tributação. Geddes (1990) associa a capacidade administrativa às formas de tributar e à habilidade do Estado em promover soluções burocráticas eficazes. Segundo Kocher (2010), o papel desses recursos financeiro é custear os objetivos das políticas públicas, em razão disso, a capacidade de tributar se torna crucial. Já Kjaer *et al.* (2002) define a habilidade de mobilizar recursos financeiros como a base de sustentação sobre a qual se erguem todas as demais capacidades do Estado.

Para além do aspecto técnico e administrativo, Gomide e Pires (2014) afirmam que, no contexto burocrático, as capacidades estatais podem ser compreendidas através de componentes políticos e institucionais, associados às

habilidades burocráticas do executivo em ampliar os canais de negociação e interlocução com os atores sociais, de modo a compreender os interesses específicos e processar conflitos. Em face à importância dos aspectos políticos, Repetto (2004) argumenta que a avaliação das capacidades estatais apenas a partir de aspectos técnicos e administrativos reflete uma forma limitada de análise, haja vista que é intrínseca às políticas públicas a negociação entre o Estado e os atores sociais. De forma semelhante, Skocpol e Finegold (1982) e Evans (2012) avaliam as capacidades estatais sob o ângulo político-institucional, e definem como capacidade estatal a habilidade do governo em mobilizar, de forma ágil, as instituições e organizações sociais necessárias para implementar políticas públicas.

Para além da discussão teórica, alguns trabalhos testam empiricamente o impacto das capacidades estatais de cunho técnico-administrativo nos indicadores dos governos municipais. Marengo (2017), por exemplo, indica que a presença de mais de 20% dos funcionários com formação superior, contratados através de concurso público, eleva significativamente as chances de implementação de diversas políticas de urbanização – tais como, plano diretor, leis de zoneamento urbano, parcelamento do solo –, em detrimento dos municípios com menor participação deste grupo de funcionários qualificados. De forma análoga, Marengo, Strohschoen e Joner (2017) apontam que as administrações municipais com funcionários mais profissionalizados incrementam suas proporções de arrecadação do imposto patrimonial. Eles ressaltam que em pequenos municípios a arrecadação do IPTU chega a variar 40% em relação a municípios com menor concentração de servidores com ensino superior.

No Brasil, as capacidades estatais em suas diferentes dimensões passaram por transformações significativas a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), à medida que foram reforçados os mecanismos de prestação de contas, transparência e definidas regras mais favoráveis à participação da sociedade civil e dos poderes Legislativo e Judiciário. Nesse aspecto, Gomide e Pires (2014) afirmam que foram introduzidos desafios nada triviais à implementação de políticas públicas no Brasil.

Para além das complexidades político-institucional, a Constituição de 1988 promoveu a descentralização política, transferindo para os governos subnacionais responsabilidades, receitas e uma maior autoridade fiscal, administrativa e política (Brasil, 1988). Ressalta-se que, neste processo, foi promovida a expansão das

transferências constitucionais da União e dos estados para os municípios, bem como foi viabilizada a taxa própria. Ambos os fatores possibilitaram uma maior receita/autonomia fiscal aos municípios, aspecto decisivo para o processo de descentralização política no Brasil (Blanco; Carvalho, 2001; Santos *et al.*, 2002; Varsano; Mora, 2001).

Por definição, o processo de descentralização política pode ser entendido como a divisão territorial de um país em termos jurídicos, políticos e fiscais. Na literatura, alguns autores avaliam positivamente a maior autonomia dada aos municípios, já que confere aos governos locais capacidades burocráticas mais favoráveis à implementação de políticas públicas. Em sua análise sobre o processo de descentralização, Tiebout (1956) alega que os governos locais possuem capacidade maior de identificar as preferências de suas populações por conta da maior proximidade dos eleitores do que os governos centrais, que optam por padrões homogêneos de oferta de serviços públicos, haja vista que possuem uma maior assimetria informacional diante dos seus eleitores. Sendo assim, os governos locais seriam incentivados a otimizar a oferta de bens e serviços públicos, tendo em vista que os seus eleitores “votam com os pés” e mudam-se para as comunidades cujo governo local melhor satisfaça seu conjunto de preferências. Nesse sentido, Oates (1972) alega que os governos locais são favorecidos pela combinação entre menor assimetria informacional e maior proximidade dos seus eleitores. Estes fatores elevam o controle social e a sensibilidade dos governantes, sendo os dirigentes municipais motivados pela maximização dos votos. Este conjunto de fatores colaboram para que os governos locais atendam de forma mais adequada as demandas da população que, segundo o autor, se tornaria mais disposta a pagar tributos.

Por outro lado, autores como Salomão e Saiani (2019) avaliam o processo de descentralização política brasileira como um efeito adverso, à medida que houve um “boom” na criação novos municípios a partir da promulgação da Constituição de 1988. Aproximadamente 20% dos municípios atuais foram criados entre 1991 e 1997. Esta elevação é atribuída a regras mais permissivas quanto às secessões. Esta tendência só foi revertida nos anos 2000, graças às mudanças regulatórias e regras mais rígidas.

Gomes e MacDowell (2000) alegam que a proliferação nas políticas de criação de pequenas cidades se deve ao fato de que recursos financeiros

disponíveis aos municípios foram elevados de maneira distorcida em relação aos estados e à União, fazendo com que cidades com menor população fossem favorecidas. Aliás, Blanco e Carvalho (2001) e Rosenblatt e Shildo (1996), *inter alia*, afirmam que a redistribuição de recursos se deu em favor de municípios menos populosos. Esses autores trazem evidências de que o processo de descentralização brasileira gerou desequilíbrios na distribuição de Fundos de Participações Municipais (FPM) – onde pequenos municípios com maiores receitas *per capita* foram responsáveis por prover bens para uma menor quantidade de pessoas.

Do ponto de vista do desempenho fiscal, os municípios foram afetados pela descentralização, tanto pela ótica das receitas, quanto pela ótica das despesas. Ao analisar os efeitos da descentralização nas despesas sociais *per capita* dos municípios, Salomão e Saiani (2019) sugerem uma relação positiva entre gastos sociais e receitas nos municípios brasileiros no período entre 1990 e 2000, estes resultados são favoráveis à hipótese de ilusão fiscal nos governos municipais. Além disso, os resultados do estudo sugerem que os municípios desmembrados foram associados a um crescimento médio das despesas sociais inferior aos demais municípios, fato este que não seria atribuído à redistribuição de receitas de transferência, mas sim às motivações próprias destes municípios.

Nesse sentido, cabe questionar em que medida os municípios brasileiros, com suas diferentes tipologias, são capazes de prover aos seus territórios infraestrutura urbana e social, a partir da maior descentralização promovida pela Constituição de 1988. Alguns estudos que relacionam a criação de municípios à eficiência no gasto público municipal apontam para prejuízos no âmbito das políticas públicas sociais. Mattos, Rocha e Ponczek (2013), por exemplo, avaliam os efeitos das divisões municipais sobre os indicadores sociais e concluem que, de maneira geral, houve deterioração em indicadores socioeconômicos e na provisão de serviços públicos relacionados à saneamento básico e educação. Para além, os autores apontam para a existência de ganhos de escala na provisão de serviços públicos. Dessa forma, a existência de municípios menores e com mais recursos *per capita*, oriundos de transferência governamental, resulta em maior dificuldade em reverter esses recursos em bens públicos para a população.

Os problemas na provisão de bens públicos podem estar relacionados à divisão de funções e de recursos financeiros entre os entes da federação. Oates

(1999) e Stewart (2000) apontam para a ocorrência de desequilíbrios fiscais verticais, que são definidos como irregularidades entre a capacidade tributária (receitas) e a necessidade de gastos (despesas) do governo, sendo o *gap* fiscal vertical a diferença entre receitas e despesas. Ruggeri *et al.* (1993) apontam que este desequilíbrio ocorre entre os diferentes níveis de governo e que é decorrente do maior controle de receitas por parte do governo central e de despesas por parte dos governos locais. Os autores sugerem que isto se deve à maior eficiência da arrecadação centralizada, ao passo que as políticas públicas seriam mais eficazes quando exercidas pelos governos locais. Logo, o governo central teria mais fontes de receitas em relação aos seus gastos, à medida que os governos locais apresentariam insuficiência de recursos para financiar suas políticas. Ruggeri *et al.* (1993) e Oates (1999) destacam que as transferências intergovernamentais podem suavizar estes desequilíbrios entre arrecadação e prestação de serviços públicos.

Sob outra ótica, Palos (2006) argumenta que o aumento no número de municípios resulta em maior demanda por estruturas governamentais, o que conduz para aumentos nos custos municipais. Em consonância, Bremaeker (2001) alega que a maioria dos municípios criados a partir de 1988 não teria condições de se autocustear, sendo inviáveis financeiramente. Ainda que as transferências governamentais aos municípios tenham se elevado, a capacidade de gerir a arrecadação própria fica a cargo de cada governo local, com suas diferentes necessidades e particularidades. A depender de como a arrecadação própria é gerida, o município pode apresentar maior ou menor grau de autonomia/dependência financeira. Como a habilidade em mobilizar recursos financeiro afeta diretamente a provisão das demais capacidades do Estado, a capacidade de tributar se torna crucial para a promoção de políticas públicas (Kjaer *et al.*, 2002; Kocher, 2010).

Por outro lado, Davoodi e Gregorian (2007) e Fenochietto e Pessino (2013) chamam a atenção para o processo de ilusão fiscal motivada pelas transferências intergovernamentais, que podem desincentivar os governos locais a cobrar os tributos de sua responsabilidade. Este baixo esforço fiscal pode impedir que o governo municipal se aproxime de sua arrecadação potencial.

De acordo com o exposto, nota-se que a Constituição de 1988 exerceu efeito direto sobre a descentralização política, que elevou os recursos financeiros a favor dos municípios em detrimento de outras esferas da federação. Contudo,

isto não implicou, necessariamente, na ampliação da capacidade de provisão de bens e serviços públicos. Afinal, para além da capacidade de arrecadação fiscal, a eficiência das políticas públicas depende da construção de competências técnicas, gerenciais e administrativas, isto é, das capacidades estatais (Gomide; Pires, 2014).

Dada a multidimensionalidade desse conceito, este trabalho irá avaliar o efeito da presença dessas capacidades sobre os indicadores de bem-estar social dos municípios brasileiros, mediante a sua discriminação em quatro dimensões, conforme Grin *et al.* (2018). São elas: i) capacidade administrativa, que trata da estrutura organizacional do Estado para executar funções essenciais na promoção de bens e serviços; ii) capacidade técnica, que remete à habilidade de formular e gerenciar políticas públicas; iii) capacidade institucional, que trata das regras que regulam a conduta política, social e econômica; iv) capacidade política, que estabelece canais legítimos e eficientes para articular as demandas sociais.

Por fim, para a realização do exercício empírico proposto, faz sentido afirmar que a presença de capacidades fortalecidas nos governos municipais se transcreve em maior eficiência nas políticas públicas em geral. Dessa forma, assumiremos como argumento central que, dada a maior autonomia dos municípios brasileiros, quanto mais desenvolvidas estiverem as capacidades técnicas, administrativas, institucionais e políticas dos municípios, mais eficiente serão as políticas públicas relacionadas à saúde, educação, emprego e renda. Inspirados pelas hipóteses estabelecidas no estudo de Grin *et al.*, (2018), iremos segmentar nosso argumento central em quatro hipóteses:

H1: A maior capacitação administrativa da gestão municipal tem efeito positivo sobre os indicadores socioeconômicos do município.

H2: A maior capacitação técnica do governo municipal tem efeito positivo sobre os indicadores socioeconômicos do município.

H3: O aparato institucional mais desenvolvido impacta positivamente nos indicadores socioeconômicos municipais.

H4: Instâncias de controle social e o maior número de consórcios e conselhos intermunicipais disponíveis têm efeitos positivos nos indicadores socioeconômicos do município.

Em suma, dotados destas premissas, admitimos a importância do desenvolvimento das capacidades estatais para o desempenho dos indicadores de

desenvolvimento econômicos e sociais dos municípios que serão estudados a seguir.

3. Procedimentos metodológicos

Embasados no debate teórico acerca do tema de políticas de desenvolvimento e capacidades estatais daremos início ao estudo empírico. As hipóteses formuladas na seção anterior são utilizadas para testar os efeitos das quatro dimensões da gestão pública – capacidades técnicas, administrativas, institucionais e políticas – nos indicadores socioeconômicos dos municípios. Para tanto, usaremos como *proxy* para o desenvolvimento socioeconômico o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal do município (IFDM). Ademais, foram adicionadas variáveis de controle que identificam o nível de desenvolvimento sociodemográfico da população. A seguir, estão expostas informações relevantes sobre a base de dados e a metodologia empregada.

A análise empírica se inicia com a formalização dos dados, compilados na Tabela 1, que apresenta as variáveis utilizadas para verificar quais fatores relacionados à gestão municipal influenciam nos indicadores socioeconômicos, discriminados de acordo com a sigla utilizada, a fonte e a hipótese testada. No total, a amostra é constituída por 39 variáveis *cross-sections* tabuladas para 5.570 municípios brasileiros, a partir de dados extraídos de diferentes fontes. As variáveis tabuladas mensuram as dimensões que compõem a administração pública local, sendo também adicionadas variáveis de controle que identificam o nível de vulnerabilidade social da população (percentual de mulheres de 10 a 17 anos que tiveram filhos; mortalidade infantil; IDEB), o tamanho do município (o logaritmo do número de habitantes), a capacidade de organização da sociedade civil (número de organizações da sociedade civil) e o nível de dependência dos municípios em relação às transferências da União (transferências correntes/receitas correntes).

Todas as variáveis são tabuladas para o ano de 2015, exceto para os dados de capacidade estatal, extraídos da Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Como essa pesquisa levanta informações específicas em cada ano de realização, esses dados precisam ser compilados a partir de informações disponibilizadas para anos distintos, de modo que essa limitação nos dados restringe significativamente o tamanho e a composição da amostra. Com efeito, os dados de capacidade estatal são compilados a partir das pesquisas realizadas nos anos de 2014 e 2015. Já os

dados referentes às características exibidas pelo gestor municipal são disponibilizados pela pesquisa Munic apenas para o ano de 2013, sendo aplicáveis a todos os anos que compõem o respectivo ciclo político (2013-2016), inclusive 2015.

Tabela 1 – Variáveis utilizadas, discriminadas por sigla, fonte e hipótese testada

Sigla	Variável	Fonte	Hipótese
Lic	Informatização das licitações	Munic 2014	H1
Ouvid	Ouvidoria, serviço de atendimento ao cidadão	Munic 2014	H1
Comp	Número de computadores com acesso à internet	Munic 2014	H1
Serv	Número de servidores per capita	Munic 2014	H1
Fund	Logaritmo do número de funcionários com ensino fundamental	Munic 2014	H2
Médio	Logaritmo do número de funcionários com ensino médio	Munic 2014	H2
Sup	Logaritmo do número de funcionários com ensino superior	Munic 2014	H2
Int	Atendimento pela internet	Munic 2014	H2
Imob	Cadastro imobiliário informatizado	Munic 2015	H2
ISSQN	Cadastro de ISSQN informatizado	Munic 2015	H2
Plan	Planejamento urbano	Munic 2015	H2
Mand	O prefeito foi reeleito	Munic 2013	H2
Sexo	Sexo do prefeito	Munic 2013	H2
Idade	Idade do prefeito	Munic 2013	H2
Supp	Prefeito com ensino superior	Munic 2013	H2
Médp	Prefeito com ensino médio completo	Munic 2013	H2
Pol	Orientação política (1 = direita, 2 = centro e 3 = esquerda)	Munic 2013	H2
Centro	A orientação política do prefeito é de centro	Munic 2013	H2
Dir	A orientação política do prefeito é de direita	Munic 2013	H2
Esq	A orientação política do prefeito é de esquerda	Munic 2013	H2
Estat	Percentual de funcionários estatutários	Munic 2014	H2
Gen	Existência de Planta Genérica de Valores informatizada.	Munic 2015	H3
Zon	Lei zoneamento urbano	Munic 2015	H3
Dir	Plano diretor	Munic 2015	H3
Obras	Código de obras	Munic 2015	H3
Contr	Taxa de contribuição	Munic 2015	H3
Empr	Incentivos para a implantação de empreendimentos	Munic 2015	H3
Cons	Consórcios intermunicipais	Munic 2015	H4

Conselhos	Número de conselhos possuídos pelo município	Munic 2015	H4
Pop	Logaritmo do número de habitantes do município	IBGE 2015*	-
Mul	Percentual de mulheres de 10 a 17 anos que tiveram filhos	PNUD2015*	-
Mort	Mortalidade infantil	PNUD2015*	-
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica	INEP 2015*	-
Civil	Número de organizações da sociedade civil	IPEA 2015*	-
Dep	Dependência fiscal (transferências correntes/receita corrente)	SICONFI 2015*	-
IFDM	IFDM	FIRJAN 2015*	-
IFDMS	IFDMSaúde	FIRJAN 2015*	-
IFDMY	IFDM emprego e renda	FIRJAN 2015*	-
IFDME	IFDM educação	FIRJAN 2015*	-

Fonte: elaboração própria.

* Variáveis de controle. Munic é a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, realizada pelo IBGE; SICONFI é o Sistema de Informações Fiscais; PNUD é o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Contábeis do Setor Público Brasileiro; e FIRJAN é a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro.

Hipóteses testadas: H1, H2, H3 e H4, de que a capacidade administrativa, a capacidade técnica, o aparato institucional e as relações interinstitucionais, respectivamente, têm efeitos positivos nos indicadores socioeconômicos municipais.

Além das variáveis utilizadas por Grin *et al.* (2018), a hipótese H2 também é testada através da adição da variável percentual de funcionários estatutários e de variáveis que mensuram o perfil do gestor municipal (sexo, idade, segundo mandato, ensino superior, ensino médio e orientação política), sendo o efeito da orientação política também mensurado através de três variáveis binárias (Centro, Direita e Esquerda), adicionadas ao modelo apenas nos casos em que a variável original não se mostra significativa.

Ademais, tendo em conta o número relativamente grande de variáveis utilizadas, recorre-se à análise fatorial para reduzi-lo, sem incorrer em grandes perdas de informações relevantes (CORRAR, 2009). Esta técnica é aplicada por meio do seguinte procedimento:

- 1) Utilizar a comunalidade das variáveis para identificar o quanto da variação observada em cada variável é explicada pelo fator criado.
- 2) Testam-se se as variáveis utilizadas para construir cada um dos fatores são independentes contra a hipótese nula de que elas são interdependentes,

possuindo correlação elevada. Os testes de esfericidade de Bartlett e Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) são utilizados com tal propósito;

3) Extrair os fatores. No total, a análise fatorial é realizada em quatro etapas, a saber: (i) elaboração da matriz de correlação para todas as variáveis que constituem cada fator; (ii) extração dos fatores através da análise de componentes principais; (iii) rotacionar os fatores através do método Varimax; (iv) avaliar os escores fatoriais (CORRAR, 2009).

Os fatores são extraídos a partir da combinação linear entre as variáveis originais, conforme segue:

$$F_j = \varphi_1 X_1 + \dots + \varphi_n X_n, \quad (1)$$

Sendo F_j o j -ésimo fator, X_i as φ_i observadas e os coeficientes obtidos para os escores fatoriais. Os fatores, isoladamente, capturam parte da variação observada para a massa total de dados em análise.

3.1 Regressões estimadas

O modo como as diferentes dimensões da capacidade estatal se relaciona com o nível de bem-estar da população é identificado por meio da estimação de uma regressão, pelo Método de Mínimos Quadrados Ordinários, específica para o Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal, para os municípios brasileiros no ano de 2015, conforme segue:

$$IFDM_i = \alpha_1 + \alpha_2 F_{ca,i} + \alpha_3 F_{ct,i} + \alpha_4 F_{ci,i} + \alpha_5 F_{cpi} + \sum_{j=1}^n \alpha_{5+j} x_{j,i} + \epsilon_i, \quad (2)$$

sendo $IFDM_i$ o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal do município i , F_{ca} o fator que identifica a capacidade administrativa, F_{ct} o fator que mensura a capacidade técnica, F_{ci} o fator alusivo à capacidade institucional, F_{cp} o fator referente à capacidade política, x um vetor de variáveis de controle e ϵ_i o termo de erro da regressão.

Em caráter análogo, a equação (2) é replicada para cada um dos indicadores que compõem o IFDM, a saber:

$$IFDMS_i = \alpha_1 + \alpha_2 F_{ca,i} + \alpha_3 F_{ct,i} + \alpha_4 F_{ci,i} + \alpha_5 F_{cpi} + \sum_{i=1}^n \alpha_{5+i} x_i + \epsilon_i, \quad (3)$$

$$IFDME_i = \alpha_1 + \alpha_2 F_{ca,i} + \alpha_3 F_{ct,i} + \alpha_4 F_{ci,i} + \alpha_5 F_{cpi} + \sum_{i=1}^n \alpha_{5+i} x_i + \epsilon_i, \quad (4)$$

$$IFDMY_i = \alpha_1 + \alpha_2 F_{ca,i} + \alpha_3 F_{ct,i} + \alpha_4 F_{ci,i} + \alpha_5 F_{cpi} + \sum_{i=1}^n \alpha_{5+i} x_i + \epsilon_i, \quad (5)$$

em que *IFDMS* é o *IFDM* saúde, *IFDME* é o *IFDM* educação e *IFDMY* é o *IFDM* emprego e renda.

Adicionalmente, também serão estimadas regressões para cada indicador de bem-estar em função das variáveis utilizadas para mensurar as características possuídas pela gestão pública municipal. Isto é, será testada a significância de cada uma das variáveis utilizadas para extrair os fatores.

4. Resultados encontrados

A Tabela 2 mostra os resultados encontrados para os testes realizados para a extração dos fatores. O teste de KMO indica que a massa de dados referente às variáveis apresenta elevada correlação, resultado corroborado pelo teste de Bartlett. Ademais, os fatores extraídos para as hipóteses H1, H2, H3 e H4 explicam 34,504%, 38,280%, 46,414% e 52,435%, respectivamente, da variância das variáveis que compõem estes fatores, de modo que os fatores extraídos conseguem capturar parte significativa na variação de cada um dos grupos dos indicadores analisados, podendo ser utilizados para se verificar se as diferentes dimensões da gestão pública municipal ajudam a explicar o comportamento dos indicadores de bem-estar.

Tabela 2 – Resultados encontrados para os testes realizados para a extração dos fatores

Teste	H1	H2	H3	H4
KMO	0,542	0,732	0,740	0,500
Bartlett	584,377	10032,862	4456,797	13,219
Variância explicada	34,504	38,280	46,414	52,435

Fonte: elaboração própria.

A Tabela 3 mostra os resultados encontrados para as regressões que possuem os fatores extraídos pela análise fatorial como variáveis explicativas. O teste de Breusch-Pagan testa a hipótese nula de que a regressão exibe heterocedasticidade contra a hipótese alternativa de que ela é homocedástica. Os resultados encontrados indicam que as regressões estimadas para o *IFDM* e o *IFDM* Emprego e renda são homocedásticas, sendo corrigidas pelo método

proposto por White. Todos os fatores estimados para o IFDM e para o IFDM educação apresentam coeficientes positivos e estatisticamente significativos ao nível de confiança de 95%. Assim, corrobora-se a hipótese alternativa de que as quatro dimensões relacionadas às burocracias estatais locais (capacidade administrativa, capacidade técnica, capacidade institucional e capacidade política) ajudam a explicar o nível de desenvolvimento dos municípios. O que ocorre principalmente através do efeito que a administração pública local exerce sobre a educação da população. Os resultados também indicam que o fator H3 não é significativo para o IFDM Educação, de modo que a capacidade dos governos locais em estabelecer uma legislação que regula o comportamento dos agentes econômicos não é relevante para o avanço do capital humano.

Tabela 3 – Resultados encontrados para as regressões estimadas com base nos fatores extraídos pela análise fatorial

Variável	IFDM		IFDM saúde		IFDM emprego renda		IFDM Educação	
	Coef.	e.p.	Coef.	e.p.	Coef.	e.p.	Coef.	e.p.
Pop	-0,036**	0,003	-0,048**	0,003	-0,026**	0,003	-0,033**	-0,997
Mulheres	-0,009**	0,001	-0,013**	0,001	-0,002	0,001	-0,014**	0,003
Organização	0,003	0,002	0,009**	0,002	0,01**	0,002	-0,009**	0,001
Dep.	-0,458**	0,015	-0,438**	0,015	-0,483**	0,015	-0,462**	0,002
H1	0,013**	0,001	0,016**	0,001	0,008**	0,001	0,014**	0,015
H2	0,013**	0,003	0,008	0,003	0,022**	0,003	0,008**	0,001
H3	0,01**	0,001	0,016**	0,001	0,018**	0,001	-0,001	0,001
H4	0,005**	0,001	0,001	0,001	0,005**	0,001	0,009**	0,001
Constante	1,414**	0,032	1,602**	0,032	1,078**	0,032	1,572**	0,003
R ²	0,3897		0,2312		0,3376		0,288	
F	273,61		129,33		218,4		173,81	
Breusch-Pagan	2,74 [#]		177,04		28,46		0,57 [#]	

Fonte: elaboração própria.

Hipóteses testadas: H1, H2, H3 e H4, de que a capacidade administrativa, a capacidade técnica, o aparato institucional e as relações interinstitucionais, respectivamente, têm efeitos positivos nos indicadores socioeconômicos municipais.

Heterocedasticidade corrigida por White.

Ademais, apenas os coeficientes estimados para o IFDM saúde para os fatores H1 e H3 são significativos. Isto é, as dimensões do governo local relacionadas à capacidade administrativa e à capacidade institucional contribuem para a melhoria nas condições de saúde do município, de modo que a capacidade política e a capacidade técnica não contribuem para a melhoria nas condições de saúde do município.

Conforme destacado na metodologia, além das regressões para cada um dos fatores extraídos, também foram estimadas regressões para todas as variáveis que compõem as quatro dimensões da governança pública local.

A Tabela 4 consolida os resultados encontrados para as regressões estimadas. Para certificar-se acerca da validade das inferências estatísticas realizadas, todos os testes tradicionais, recomendados pela literatura econométrica foram implementados. O teste de Breusch-Pagan mostra que as regressões estimadas não apresentam heterocedasticidade, ao passo que o fator de inflação da variância indica ausência de multicolineariedade. Já o coeficiente de determinação e o Teste F indicam que os modelos estimados possuem um grau elevado de ajuste, explicando o comportamento apresentado pelas variáveis dependentes.

Tabela 4 – Resultados encontrados para as regressões estimadas

Hipótese	IFDM	MQO	-	Saúde	-	Educação	-	Renda	-
	Variável	Coef.	ep.	-	-	Coef.	ep.	Coef.	ep.
H1	Serv.	-	-	0,264**	0,106	-	-	0,505**	0,088
H1	Ouv	0,012**	0,002	0,015**	0,004	0,007**	0,003	0,011**	0,003
H1	Lic	0,01**	0,002	0,011**	0,004	0,015**	0,003	0,007**	0,003
H2	Médio	-0,021**	0,002	-0,048**	0,004	-0,024**	0,003	-0,018**	0,003
H2	Sup	0,018**	0,002	0,01**	0,004	0,019**	0,003	0,011**	0,003
H3'	Estat	-0,033**	0,004	-0,021**	0,007	-0,062**	0,006	-0,019**	0,006
H2	Plan	0,002	0,002	0,005*	0,003	-0,004*	0,002	0,006**	0,002
H2	ISSQN	0,003	0,004	-	-	0,017**	0,006	0,004	0,006
H2	Imob	0,022**	0,005	0,022**	0,008	0,032**	0,007	0,014**	0,007
H2'	Mand	-	-	-	-	0,005*	0,003	-0,004	0,003
H2'	Supp	0,011**	0,002	-	-	0,025**	0,004	0,007**	0,003
H2'	Médp	-	-	-0,006	0,004	0,009**	0,004	-	-
H2'	Idade	0,000**	0,000	-	-	0,000**	0,000	0,001**	0,000
H2'	Sexo	0,009**	0,003	-	-	0,013**	0,004	0,007	0,005
H2'	Pol	-0,003**	0,001	-	-	-	-	-	-
H2'	Dir	-	-	-	-	0,007**	0,003	-	-
H2'	Esq	-	-	-	-	-	-	0,007**	0,003
H3	Gen	-	-	-	-	-0,006*	0,004	-	-
H3	Zon	0,007**	0,003	0,021**	0,005	-	-	0,008*	0,004

H3	Cont	0,009**	0,002	-	-	0,008**	0,003	0,015**	0,004
H3	Dir	0,006**	0,003	0,004	0,005	-	-	0,016**	0,004
H3	Obras	-	-	-	-	-0,013**	0,003	-	-
H3'	Emp	0,006**	0,001	0,007**	0,001	0,003**	0,001	0,008**	0,001
H4	Conselhos	0,008**	0,001	0,007**	0,001	0,01**	0,001	0,005**	0,001
H4	Consórcios	-0,001**	0,000	-0,003**	0,001	-0,001	0,001	-	-
	Dep	-0,406**	0,013	-0,362**	0,031	-0,415**	0,018	-0,44**	0,033
	Civil	-	-	0,001	0,003	-0,009**	0,003	0,008**	0,003
-	Mul	-0,009**	0,001	-0,012**	0,001	-0,012**	0,001	-	-
	Pop	-0,023**	0,003	-	-	-0,025**	0,004	-	-
	Constante	1,159**	0,023	1,21**	0,039	1,351**	0,032	0,68**	0,043
	R ²	0,452		0,25		0,3682		0,3665	
	Teste F	156,46		72,96		84,39		103,93	
	Breusch-Pagan	1,84 [#]		209,52		1,4 [#]		52,42	

Fonte: elaboração própria.

Nota: (***) , (**) e (*) indicam que os coeficientes são significativos estatisticamente a um nível de significância de 1%, 5% e 10%, respectivamente.

Hipóteses testadas: H1, H2, H3 e H4, de que a capacidade administrativa, a capacidade técnica, o aparato institucional e as relações interinstitucionais, respectivamente, têm efeitos positivos nos indicadores socioeconômicos municipais.

[#]Heterocedasticidade corrigida por White.

Os resultados encontrados para as regressões estimadas, compilados na Tabela 4, mostram que a grande maioria das variáveis relacionadas à hipótese H1 são significativas e possuem sinal de acordo com o esperado. De modo que a capacidade administrativa das burocracias locais exerce influência positiva e elevada e explica o comportamento observado para as variáveis relacionadas ao IFDM. Isto é, a presença de uma estrutura organizacional mais organizada dota os municípios de maior capacidade administrativa, o que resulta em maior prestação de serviços públicos e contribui para que os municípios registrem melhores indicadores de desenvolvimento humano.

Na hipótese H1 (capacidade administrativa), a única variável que não se mostrou significativa é o número de computadores conectados à internet. O número de servidores *per capita* apresenta coeficiente estimado significativo apenas para as regressões que possuem o IFDM saúde e o IFDM renda como

variáveis dependentes. Já as variáveis procedimentos de licitação on-line, ouvidoria e sistema de atendimento ao cidadão apresentam coeficientes significativos para todas as regressões estimadas. Elas indicam que a maior transparência e controle na contratação e realização de serviços públicos exerce efeito positivo sobre os indicadores de desenvolvimento municipal (Gomide; Pires, 2014).

Cabe salientar que a presença de fatores que dificultam, restringem e inibem a participação da população nas licitações e que resultam em menor transparência provavelmente estão diretamente relacionados à presença de práticas clientelistas. Isto é, a cooptação do governo por elites locais e/ou grupos de interesse específicos resulta em concessão de benefícios para grupos específicos, em detrimento do fornecimento de serviços direcionados para a população que se encontra em situação de maior vulnerabilidade social. A inclusão de cláusulas e barreiras que dificultam e/ou impedem a participação da população em licitações e reduzem a concorrência é um dos meios utilizados para garantir a perpetuidade de benefícios para grupos específicos, o que afeta os indicadores de bem-estar municipais, uma vez que reduz a qualidade e restringe o leque de serviços oferecidos para a população mais carente, seja diretamente ou indiretamente, devido à menor disponibilidade de recursos e à menor priorização das políticas sociais.

Análise análoga é válida para a variável ouvidoria e sistema de atendimento ao cidadão. A ausência de mecanismos que possam ser utilizados pelos cidadãos para reclamar dos serviços recebidos pode indicar menor grau de desenvolvimento dos mecanismos de participação democrática da sociedade, bem como menor desenvolvimento dos mecanismos formais através dos quais a população pode pressionar os líderes políticos e os responsáveis pelo fornecimento de serviços, de modo a exercer os seus direitos de cidadania ao exigir melhor qualidade nos serviços realizados. Isto resulta em menor profissionalismo da máquina pública, menor necessidade de eficiência nos serviços prestados e menor capacidade administrativa e limita os recursos disponíveis e destinados a alinhar as políticas públicas de bem-estar social às reais necessidades da população.

Todas as variáveis utilizadas para testar a hipótese H2 se mostram significativas e apresentam sinal de acordo com o esperado, exceto ensino fundamental. A variável ensino médio exhibe sinal negativo, a maior presença de funcionários que possuem apenas ensino médio reduz a capacidade técnica do

governo local e pode comprometer a realização das políticas públicas responsáveis por promover a melhoria nos indicadores de bem-estar social dos municípios. Por outro lado, o coeficiente estimado para o número de funcionários com ensino superior apresenta sinal positivo, sendo significativo, de modo que a maior capacidade técnica dos funcionários públicos locais contribui para a adoção de políticas públicas que promovem maior bem-estar social.

Já a variável estatutários apresenta sinal contraditório. A maior presença de servidores públicos contratados por meio de concurso público exerce efeito negativo sobre as variáveis de bem-estar social. Algumas explicações factíveis são de que os funcionários contratados através de concursos públicos talvez não apresentem o perfil adequado às atividades de gestão que precisam ser realizadas, tenham dificuldade em criar a estrutura de articulação necessária à implementação das políticas públicas e não tenham identificação e/ou interesse com a promoção de políticas que promovem o maior bem-estar social.

O planejamento urbano é significativo ao nível de confiança de 95% para a regressão que possui o IFDM emprego e renda como variável dependente, e significativo apenas ao nível de confiança de 90% para as regressões cujas variáveis dependentes são o IFDM saúde e o IFDM educação, não sendo significativo para a regressão que possui o IFDM como variável explicada. Isto é, o planejamento urbano contribui principalmente para o avanço no emprego e na renda, não exibindo relação elevada com os indicadores mais relacionados ao bem-estar social.

O cadastro informatizado do ISSQN apresenta coeficiente estimado significativo exclusivamente para a regressão do IFDM educação, enquanto o coeficiente estimado para cadastro imobiliário informatizado se mostra significativo para todas as regressões estimadas. Assim, o grau de qualificação dos funcionários públicos importa para a melhoria na capacidade de implementação das políticas públicas responsáveis por promover o bem-estar, enquanto que o desenvolvimento organizacional e a modernização da gestão contribuem de forma mais tímida.

As variáveis utilizadas para verificar se as características do gestor público municipal influenciam no nível de bem-estar da população não apresentam resultados consistentes, sendo significativas apenas para algumas regressões. Nenhuma das variáveis se mostra significativa para a regressão que possui o IFDM

saúde como variável explicada e apenas as variáveis segundo mandato (com efeito negativo), idade e orientação política de esquerda (efeito negativo) são significativas para o IFDM emprego e renda.

Já o IFDM educação é a variável que sofre maior influência das características do prefeito, sendo explicada pela experiência do prefeito (segundo mandato), escolaridade (ensino médio e ensino superior), idade, sexo e orientação política de direita, sendo que todas as variáveis apresentam coeficiente estimado com sinal positivo. Por conseguinte, os pleitos eleitorais tendem a influenciar principalmente nas políticas públicas destinadas à educação.

Cabe ainda destacar que a orientação política do gestor municipal se mostra explicativa. Prefeitos de direita tendem a atribuir maior importância para a educação, enquanto prefeitos de esquerda tendem a conferir baixa relevância à geração de empregos e ao crescimento da renda. Paradoxalmente, os resultados indicam que municípios com prefeitos de esquerda apresentam piores indicadores de desenvolvimento municipal, sendo necessário se ponderar que os resultados encontrados não permitem se realizar uma análise de causalidade. Isto é, não é possível se afirmar que a eleição de prefeitos de esquerda resulte em piores indicadores sociais, uma vez que a relação de causalidade pode ser inversa: municípios com piores indicadores sociais podem apresentar predileção por prefeitos de esquerda.

A maioria das variáveis utilizadas para testar a hipótese H3, de que a capacidade institucional das burocracias locais exerce influência positiva sobre os indicadores de bem-estar municipais, foram significativas, tendo-se, portanto, evidências favoráveis ao argumento de que a capacidade dos governos locais em criar legislações que ordenam o comportamento dos agentes econômicos é importante para a promoção do bem-estar.

O zoneamento urbano é a única variável com coeficiente estimado significativo para o IFDM saúde. Planta genérica e código de obras exercem efeito negativo sobre o IFDM educação, ao passo que a taxa de contribuição exerce efeito positivo sobre o IFDM educação. Além disso, zoneamento urbano, taxa de contribuição e plano diretor exercem efeito positivo sobre o IFDM e o IFDM emprego e renda, de modo que as legislações locais, responsáveis por disciplinar o comportamento da população, influenciam os indicadores de desenvolvimento municipal principalmente através da renda.

Já a variável que identifica a realização de políticas que estimulam a implantação de empreendimentos apresenta coeficiente estimado significativo e positivo para todas as regressões estimadas. Assim, a presença de uma gestão municipal mais ativa, que realiza políticas que buscam promover o crescimento econômico, o surgimento e a atração de empresas contribui para o desenvolvimento municipal.

Já as variáveis adicionadas para avaliar a hipótese H4, de que a criação de arenas locais de diálogo com a sociedade contribui para a melhoria nos indicadores de bem-estar, apresentam resultados instigantes. O número de conselhos municipais exibe coeficientes estimados positivos e significativos para todas as regressões estimadas. Assim, a maior especialização da máquina administrativa local e a sua maior capacidade em estabelecer arenas de interlocução e de debate com grupos específicos da sociedade indicam a maior sensibilidade dos gestores públicos locais em relação às diferentes demandas da sociedade. O que resulta em melhor calibração e alinhamento das políticas públicas e se traduz em maior eficácia e contribuição para o avanço nos indicadores de bem-estar social.

Por outro lado, a variável número de consórcios municipais é significativa apenas para duas regressões, para o IFDM e para o IFDM saúde, com sinal negativo, de modo que não foram encontrados indícios de que a presença de maior capacidade de articulação seja favorável à melhoria da educação e do emprego e da renda. Estudos adicionais são necessários para identificar quais fatores explicam este resultado paradoxal.

Já a dependência financeira apresenta sinal de acordo com o esperado e indica que municípios com menor arrecadação própria apresentam menor capacidade de implementação de políticas públicas. Como resultado, esses municípios exibem piores indicadores de desenvolvimento municipal. Este resultado mostra que o grau de autonomia financeira reflete na capacidade dos municípios em implementar políticas públicas mais adequadas às necessidades da população local, o que influencia no nível de bem-estar social auferido.

Finalmente, em relação às variáveis de controle adicionadas, a organização da sociedade civil apresenta coeficiente significativo e positivo para o IFDM renda, mas negativo para o IFDM educação. O percentual de mulheres de 10 a 17 anos que tiveram filhos exibe coeficiente significativo e negativo para todas as regressões, exceto IFDM emprego e renda. Já o logaritmo do número de habitantes

do município possui coeficientes estimados significativos e negativos para o IFDM e para o IFDM educação.

5. Conclusão

A Constituição de 1988 teve papel crucial em termos de modernização das capacidades estatais. Ela promoveu a descentralização política, de modo que os governos municipais passaram a desfrutar de maior autonomia fiscal, administrativa e política. Em concomitância, o aumento das transferências de recursos da União e dos estados para os municípios viabilizou a maior receita fiscal. No entanto, também resultou em maior repasse de responsabilidades, que passam a demandar a efetivação de maior contingente de políticas públicas. Apesar dos ganhos provenientes desse novo pacto federativo, algumas evidências na literatura indicam que a maior quantidade de recursos *per capita* não implicou necessariamente em provisão de serviços públicos para uma maior parcela da população, sobretudo nos municípios de menor porte. Dentre as principais causas apontadas para esta ineficiência estão a perda de escala, os maiores custos com burocracia e legislativo municipal e a subutilização do espaço tributário municipal.

Nesse sentido, a eficiência na promoção das políticas públicas depende do quão desenvolvido se encontram as dimensões que compõem as capacidades estatais municipais, as quais são discriminadas em técnica, administrativa, institucional e política. Com efeito, o objetivo desse estudo empírico é verificar se a presença dessas capacidades nos municípios resulta em melhores indicadores de bem-estar social, mensurado através do IFDM. Os resultados corroboram a hipótese de que cada dimensão influencia de forma distinta os indicadores de saúde, educação e renda.

Eles apontam que a capacidade administrativa exerce influência positiva e elevada e explica o comportamento observado para as variáveis relacionadas ao grau de desenvolvimento socioeconômico, mensurados pelo IFDM. Variáveis como “procedimentos de licitação on-line”, “ouvidoria” e “sistema de atendimento ao cidadão” apresentam coeficientes significativos para todos os índices que compõem o IFDM (saúde, educação e renda). Esse fato indica que a maior transparência e controle na contratação e realização de serviços públicos exercem efeitos positivos sobre os indicadores de desenvolvimento municipal.

No que diz respeito às capacidades técnicas do governo municipal, todas as variáveis utilizadas se mostraram significativas. A maior quantidade de servidores municipais apenas com o ensino médio reduz a capacidade técnica do governo local. Por outro lado, o coeficiente estimado para o número de funcionários com ensino superior apresenta sinal positivo, sendo significativo, de modo que a maior capacidade técnica dos funcionários públicos locais contribui para a adoção de políticas públicas que promovem maior bem-estar social. A variável estatutários evidencia que a maior presença de servidores contratados por meio de concurso público exerce efeito negativo sobre as variáveis socioeconômicas do município. Variáveis como o planejamento urbano contribuem principalmente para o avanço no emprego e na renda e não exibem relação elevada com os indicadores mais relacionados à saúde e educação.

Ademais, algumas características do gestor público, tal como idade, orientação política de esquerda e segundo mandato, influenciam negativamente no IFDM emprego e renda. Em contrapartida, os indicadores de educação são influenciados positivamente pela experiência do prefeito (segundo mandato), escolaridade (ensino médio e ensino superior), idade, sexo e orientação política de direita. Cabe ainda destacar que a orientação política do gestor municipal se mostra explicativa. Prefeitos de direita tendem a atribuir maior importância para a educação, enquanto prefeitos de esquerda tendem a conferir baixa relevância à geração de empregos e ao crescimento da renda.

A maioria das variáveis utilizadas para testar a capacidade institucional das burocracias locais exerce influência significativa e positiva sobre os indicadores de bem-estar dos municípios, tendo-se, portanto, evidências favoráveis ao argumento de que a capacidade dos governos locais em criar legislações que ordenam o comportamento dos agentes econômicos é importante para promover o bem-estar social. Além disto, variáveis relacionadas às capacidades políticas, como o número de conselhos municipais, e que remetem à criação de arenas locais de diálogo com a sociedade, contribuem para a melhoria nos indicadores de saúde, educação e renda.

Por fim, os resultados auferidos indicam que o grau de autonomia financeira indica que municípios com menor arrecadação própria apresentam menor capacidade de implementação de políticas públicas. Isto é, ainda que as transferências governamentais aos municípios tenham se elevado, de maneira

geral, a arrecadação própria se mostra decisiva para o grau de autonomia financeira municipal. Isto sugere que o desenvolvimento de capacidades estatais – em especial as técnico-administrativas – para gerir a arrecadação própria é relevante, o que afeta diretamente a implementação de políticas públicas e, por conseguinte, os indicadores de bem-estar da população.

Referências

- BLANCO, F. A.; CARVALHO, L. M. Os Efeitos expansivos das transferências intergovernamentais e transbordamentos espaciais de despesas públicas: evidências para os municípios brasileiros. *Pesquisa Planejamento Econômico*, v. 31, n. 1, p. 1-50, 2001.
- BOSCHI, R; GAITÁN, F. *Brasil e os atores emergentes em perspectiva comparada: capacidades estatais e a dimensão político-institucional*. Brasília: CDES, 2012.
- BRASIL, S. F. *Constituição da república federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- BREMAEKER, F. *Necessidades financeiras para fazer face à pressão demográfica sobre os Municípios*. Rio de Janeiro: Ibam, 2001.
- CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. *MERIT Working Papers*. United Nations University - Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT), v. 53, n.1, 2013.
- CORRAR, L. J.; DIAS FILHO, J. M.; PAULO, E. *Análise multivariada para os cursos de administração, ciências contábeis e economia*. São Paulo: Atlas, 2009.
- DAVOODI, H. R.; GRIGORIAN, D. Tax potential vs. tax effort: a cross-country analysis of Armenia's stubbornly low tax collection. *IMF Working Papers*, p. 1-38, 2007.
- EVANS, P. B. *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 2012.
- EVANS, P. B. RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-106.1985.
- FENOCHIETTO, R. PESSINO, C. “Understanding countries’ tax effort”. *IMF Working Paper*, n. 13/244, 2013.

GEDDES, B. Building "state" autonomy in Brazil, 1930-1964. *Comparative Politics*, v. 22, n. 2, p. 217-235, 1990.

GOMES, G. M.; McaDOWELL, M. C. Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. Brasília. Brasília: *Ipea, Texto para discussão*. n. 706, p. 1- 29, 2000. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2339/1/TD_706.pdf. Acesso em: 30 mai. 2023.

GOMIDE, A. Á.; PIRES, R. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do brasil. In: GOMIDE, A. de Á. (Ed.). *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Ipea, p. 1-534, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6057>. Acesso em: 30 maio 2023.

GOMIDE, A. Á.; PIRES, R. Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. In: GOMIDE, A. de Á. (Ed.). *Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ipea, Cap. 1. p. 1-394, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6057>. Acesso em: 30 maio 2023.

GRIN, E.; NASCIMENTO, A. B.; ABRUCIO, F. L.; FERNANDES, A. S. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 23, n. 76, p. 312-1336, 2018.

GRINDLE, M. S. Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries, *The Journal of Politics*, v. 62, n. 2, p. 625-627, 2000.

HENDRIX, C. S. Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. *Journal of peace research*, v. 47, n. 3, p. 273-285, 2010.

KJÆR, M.; HANSEN, OLE H.; THOMSEN, J. P. F. Conceptualizing state capacity. *Demstar Research Report*, n. 6, p. 1-32. 2002.

KOCHER, M. A. State capacity as a conceptual variable. *J. Int'l Aff.*, v. 5, p. 137, 2010.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie*, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

MARENCO, A. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, 2017.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017.

MATTOS, E.; PONCZEK, V. Efeitos da divisão municipal na oferta de bens públicos e indicadores sociais. *Revista Brasileira de Economia*, v. 67, n. 3, p. 315-336, 2013.

OATES, W. E. *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich. Nova York: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.

OATES, W. E. An essay on fiscal federalism. *Journal of economic literature*, v. 37, n. 3, p. 1120-1149, 1999.

OLSEN, J. P. The ups and downs of bureaucratic organization. *Annual Review of Political Science*, v. 11, p. 13-37, 2008.

PALOS, Aurélio Guimarães Cruvinel. *Criação de municípios, eficiência e produtividade na provisão de serviços públicos locais: um estudo não-paramétrico*. 2006. 112 f. Dissertação (Mestrado). Curso de Economia do Setor Público, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

REPETTO, F. Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. *Inter-American Development Bank, Working paper*, v. 52, p. 1-46, 2004.

ROSENBLATT, D.; SHILDO, G. Quem tem mais recursos para governar? uma comparação das receitas per capita dos estados e municípios brasileiros. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 16, n. 1, 1996.

RUGGERI, G. C; WART, V. D; ROBERTSON, K. G; HOWARD, R. Vertical fiscal imbalance and the reallocation of tax fields in Canada. *Canadian Public Policy/Analyse de Politiques*, p. 194-215, 1993.

SALOMÃO, B. A. N.; SAIANI, C. C. S. Descentralização, Esforço Fiscal e Captura de Recursos Públicos: efeitos da criação de municípios no Brasil. 47º

Encontro Nacional de Economia, 2019, São Paulo. São Paulo: Anpec, n. 47, p. 1-20, 2019.

SANTOS, A. M. P.; COSTA, L. S.; ANDRADE, T. A. Federalismo no Brasil: análise da descentralização financeira da perspectiva das cidades médias. *Economia Aplicada*, v. 4, n. 2, p. 295-335, 2002.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research. In: EVANS, P. B.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

SKOCPOL, T. FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early New Deal. *Political science quarterly*, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

STEWART, K. *Fiscal federalism in Russia*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2000.

TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

TILLY, C. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

TILLY, C. *Coercion, capital, and European States, AD 990*. 1. Cambridge: Wiley - Blackwell, p. 1-288, 1990.

VARSANO, R.; MORA, M. Fiscal decentralization and subnational fiscal autonomy in Brazil: some facts of the nineties. *Texto para discussão*, n. 854. Brasília: IPEA, 2001.

WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 4ª ed. Brasília: Editora Unb, v. 2, p. 1-584, 2000.