



Capacidade governativa e desenvolvimento endógeno: o caso das regiões geográficas imediatas do IBGE na Amazônia (Brasil)

Governing capacity and endogenous development: the case of IBGE's immediate geographic regions in the Amazon (Brazil)

MARCILIO LIMA DE OLIVEIRA

Doutorando em Desenvolvimento Regional e Agronegócio na Unioeste/ Toledo. Bolsista da CAPES.
Toledo – PR – Brasil
orcid.org/0000-0001-6948-9615
marcilio.li@hotmail.com

CARLOS ALBERTO PIACENTI

Economista. Mestre em Economia Rural e Doutor em Economia Aplicada e pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professor do curso de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PGDRA) da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE/Campus Toledo). Pesquisador do Núcleo de Desenvolvimento Regional (NDR), do Grupo de Pesquisas em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (GEPEC).
Toledo – PR – Brasil
orcid.org/0000-0001-6874-7379
piacenti8@yahoo.com.br

Resumo

O esforço de identificação, mapeamento e aferição da qualidade institucional em uma experiência concreta das Regiões Geográficas Imediatas do IBGE na Amazônia brasileira, enriquece a compreensão da relação das capacidades governativas e o desenvolvimento baseado em valores locais. O objetivo deste estudo é analisar se a qualidade institucional representa uma pré-condição endógena local. Para tanto, estruturou-se o Índice de Capacidade Governativa Regional (ICGR). Ao todo, foram investigados setenta e quatro municípios distribuídos em onze regionais alvos. Como contribuição, este estudo fornecerá novos elementos alusivos aos modelos de governança para que os atores locais formulem suas próprias estratégias sobre os espaços de interesses administrativos, e, por extensão, altere as condições sociais vigentes.

Palavras-chave: Valores locais; Desenvolvimento regional; Capacidades governativas municipais.

Abstract

The effort of identifying, mapping and measuring institutional quality in a concrete experience of the IBGE's Immediate Geographic Regions in the Brazilian Amazon, enriches the understanding of the relationship of governing capacities and local value-based development. The objective of this study is to analyze whether institutional quality represents a local endogenous precondition. To this end, the Regional Governing Capacity Index (RGCI) was structured. In all, seventy-four municipalities distributed in eleven regional areas were studied. As a contribution, this study will provide new elements allusive to governance models for local actors to formulate their own strategies on the spaces of administrative interests, and, by extension, change the prevailing social conditions.

Keywords: Local values; Regional development; Municipal governing capacities.



<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvdo.1.013>

Recebido em: 3 de junho de 2021. Aprovado em: 8 de novembro de 2021.

INTRODUÇÃO

Esse estudo faz uma reflexão sobre alguns elementos ou dimensões das capacidades governativas e sua relação com o desenvolvimento regional baseado em valores locais. O espaço territorial aqui abordado se refere às Regiões Geográficas Imediatas do IBGE (2017), cujos recortes foram definidos, entre outros critérios, a partir do polo de maior hierarquia urbana.

Não é por caso que é mais comum analisar o desenvolvimento das regiões com base nos seus aspectos socioeconômicos e em suas capacidades governativas. Tais atributos são entendidos como um conjunto de instrumentos disponíveis a um dado governo regional ou municipal. As ações, os recursos e as estratégias dos distintos níveis de governança permitem imprimir orientações estratégicas para atingir novas fases de desenvolvimento. São aferidas pelas capacidades econômicas-fiscais relacionadas aos instrumentos que maximizam os volumes de recursos econômicos e tributários para a realização do gasto corrente e do gasto em investimento. Ou ainda, pelas capacidades intrínsecas à gestão, como os instrumentos de planejamento e de gestão (MONTEIRO NETO, 2014).

Entende-se que uma evolução em qualidade nas capacidades governativas e na capacidade organizacional dos agentes regionais oportunizam melhores condições nos espaços das interações humanas. A lógica da capacidade governativa é a mesma da capacidade organizacional, mas a chave não é somente o papel do ambiente sociopolítico, e sim a elevada complexidade de interesses e objetivos dos atores e agentes no espaço onde atuam. Portanto, sua análise auxilia nos estudos dos fenômenos socioeconômicos, das transformações na base econômica regional e no processo de desenvolvimento endógeno (ROCHA JUNIOR, 2016, p. 177).

O desenvolvimento baseado em valores locais – endógeno – constitui um passo em frente em relação às transformações regionais. Caracteriza-se por comportar um desenvolvimento auto sustentado nas regiões atrasadas e defende que tantos as instituições como a organização regional são essenciais para introdução de inovações conducentes à diversificação das atividades produtivas e ao acesso ao mercado. Para isso, tanto os atores institucionais devem chegar a acordos sobre estratégias e objetivos, quanto os agentes regionais e locais devem participar na gestão e controle das iniciativas de desenvolvimento (BARQUERO E GIL, 2015).

Na Amazônia brasileira, em especial, em sua porção sudoeste (Acre e Rondônia) esse processo é complexo. A acomodação dos interesses das elites econômicas e políticas com os das comunidades locais nem sempre convergem. Isso faz com que o desenvolvimento nesses territórios seja um processo lento até que novas iniciativas e alternativas se tornem específicas para cada lugar. Envolvem ainda, mecanismos, elementos ou ações que fazem com que uma região atrasada se torne uma região avançada (FERRERA DE LIMA, 2016).

Ante essas premissas, cumpre saber se a capacidade governativa é um atributo endógeno e se representa uma pré-condição ao seu processo de desenvolvimento

ao longo do tempo. Esse conhecimento poderá ajudar a formular políticas públicas eficientes ou até mesmo guiar as ações coletivas para que se crie um ciclo virtuoso de desenvolvimento.

As Regiões Geográficas Imediatas dos estados do Acre e Rondônia e suas unidades municipais conformam o espaço das análises. Como estratégia analítica os condicionantes serão analisados por meio da estruturação do Índice de Capacidade Governativa Regional (ICGR). Para tal, quatro pesquisas foram utilizadas como referência para confirmar, aplicar e comparar os resultados obtidos à luz das teorias do desenvolvimento regional e das capacidades governativas. São base para esta pesquisa os estudos de Monteiro Neto (2014), Piacenti (2016), Duarte, Drumond e Soares (2016) e Sá Barreto, Duarte e Alves (2018).

Esses estudos atentaram para a importância das capacidades governativas alusivo ao desenvolvimento regional, porém, eles não questionam se tais capacidades atuam como pré-condição para fases mais avançadas de desenvolvimento das Regiões Geográficas Imediatas. Da mesma forma, não consideram a influência e o papel dos valores locais sobre a trajetória das organizações naquilo que a sociedade quer para sua região.

Além desta parte introdutória, serão apresentados os conceitos e origem das Regiões Geográficas Imediatas na segunda parte. Na terceira parte, estão as notas metodológicas empregadas neste estudo. Na parte 4, os resultados serão apresentados e discutidos. Por fim, nas considerações finais, a discussão será retomada para analisar os prós e contras das capacidades governativas rondoniense.

APONTAMENTOS TEÓRICOS

Seja qual for a etapa ou a dimensão do desenvolvimento a performance das instituições baliza seu desempenho. As instituições são as regras do jogo, com as quais, as interações humanas participam das organizações sociais. Elas representam os artifícios constituídos pelos homens para dar forma à sua própria interação (NORTH, 1990). Nessa linha, cabe as instituições atuar para reduzir incertezas onde transitam as interações humanas, uma vez que, os mercados não criam, espontaneamente, uma ordem capaz de promover as trocas e a ação econômica privada (BERGNIS e ZEBIELLI, 2010, p. 130).

O desenvolvimento regional, então, depende das instituições para se efetivar. Por isso, em termos conceituais, deve delimitar e circunscrever o fenômeno de forma tal, que permita diferenciá-lo dos outros, conferindo-lhe unicidade e especificidade. Em outros termos, é definido como um processo localizado de troca social sustentada que tem como finalidade última o progresso permanente da região, da comunidade regional como um todo e de cada indivíduo residente nela (BOISIER, 1996, p. 10).

Para Becker (2010) existem condicionalidades para que o desenvolvimento regional ocorra. Dentre elas, destacam-se a econômica, a social e ambiental. Enquanto a primeira se refere ao espaço de reprodução do capital físico e a social alusiva a uma melhor distribuição da renda, a segunda se relaciona a uma maior participação da população nas decisões e competências da região. Já a ambiental se refere o aproveitamento racional dos recursos naturais para manutenção e suporte dos processos produtivos, bem assim, as vantagens comparativas que deles provêm.

O desenvolvimento das regiões com base em valores locais alia-se a uma etapa ou a um processo. A etapa reflete o estágio de desenvolvimento no qual se encontra o espaço denominado região. O processo atrela-se ao um conjunto de ações, políticas e movimentos que são postos em marcha para se chegar a determinados estágios de desenvolvimento (FERRERA DE LIMA, 2020). A divisão regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias balizam esses dois aspectos. O critério para nova regionalização estabeleceu um moderno quadro de referência para o planejamento regional. Tal recorte coincide com o ano base da fonte dos dados para este estudo que se refere ao ano de 2017.

A prioridade deste estudo são as unidades municipais, mas as diferenciações abrangem também as unidades regionais, denominadas de Regiões Geográficas Imediatas (RGIs). Balizadas pelas redes urbanas e suas interconexões com os centros urbanos mais próximos, o novo quadro regional estabeleceu à luz das interações humanas, temas como: a satisfação das necessidades imediatas das populações alusivas as compras de bens de consumo duráveis e não duráveis, busca de trabalho, demanda por serviços de saúde e educação e ainda, a prestação de serviços públicos (IBGE, 2017, p. 19).

Origina-se assim, conjunto regionais, cumulativamente, agrupamentos que variam entre o mínimo de cinco e o máximo de vinte e cinco municípios e quantitativo populacional mínimo de 50 mil habitantes. Para tal combinação, foram utilizados os resultados das Estimativas da População Residente para os Municípios Brasileiros. Ressalta-se que, as convenções mencionadas foram estruturados a partir de avaliação prévia que abrangeu o total dos municípios brasileiros. Neles, foram observados temas alusivos aos fluxos de gestão pública e empresarial, aos deslocamentos para estudo e trabalho e as regiões de influência das cidades (IBGE, 2016).

Neste sentido, justifica-se a análise das capacidades governativas a partir das Regiões Geográficas Imediatas, uma vez que cada uma representa um polo articulador de seu território (IBGE, 2017). Ressalta-se que o polo que dá nome a região, pode ser um município isolado ou um arranjo populacional. Sua transposição para análise de cenários relacionados as ações, aos recursos e as estratégias dos níveis de governança permitem comparar e imprimir orientações estratégicas sobre o quanto de capacidade institucional cada uma acumula em termos de desenvolvimento regional. Além disso, quando comparadas com outros recortes territoriais, sua estrutura simples permite que o leitor desenvolva múltiplas análises para comparar diferentes opções em novos estudos.

Com base nessas premissas, é proposta, neste estudo o Índice de Capacidade Governativa Regional (ICGR), por meio do qual se busca aferir a qualidade institucional municipal dos conjuntos regionais dos estados do Acre e Rondônia. O ICGR decorre do método original (IQIM) estruturado por Piacenti (2016), mas com adaptações destinadas à proposta um de índice mais adequado as distintas realidades Amazônicas.

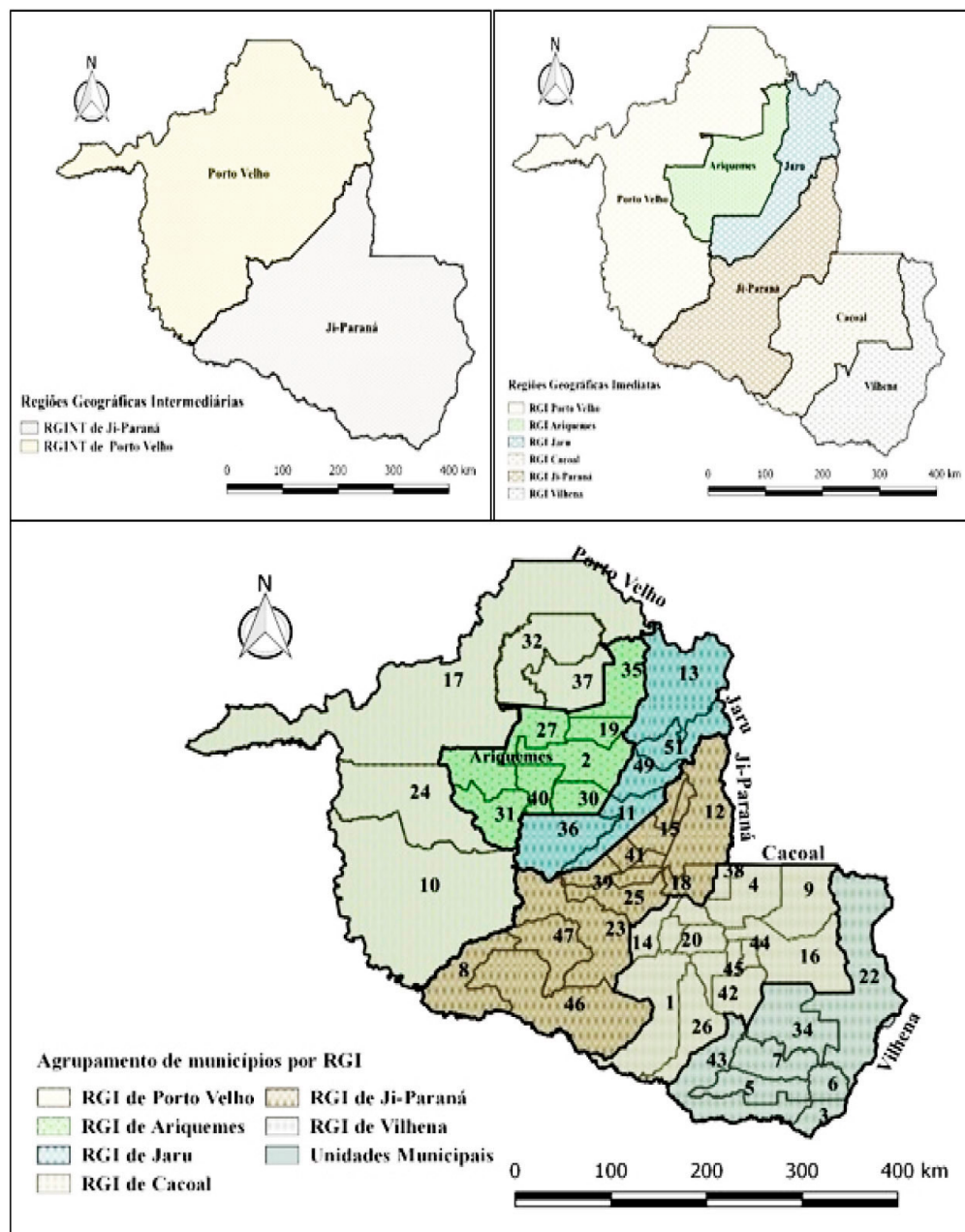
NOTAS METODOLÓGICAS

A abordagem regional do desenvolvimento neste estudo é tratada como multi-dimensional. A despeito das escolhas de suas interfaces, em que pese seja uma etapa complexa e difícil, seguiu-se os três processos destacados por Alkire (2008), a saber: (i) utilizar dados existentes; (ii) fazer suposições ancoradas em uma teoria e (iii) selecionar uma lista de dimensões convalidadas por outros estudos. Dessa forma, definiu-se a dimensão institucional seguindo os processos ante mencionados. Com relação as variáveis que as compuseram, fez-se uso de dados secundários, para tanto foram selecionadas trinta e quatro variáveis distribuídas em três grupos de indicadores. Cabe destacar ainda, que o conjunto de variáveis com as quais busca-se captar as múltiplas faces da capacidade governativa nortearam-se nos trabalhos de Piacenti (2009), Duarte, Drumond e Soares (2016) e Sá Barreto, Duarte e Alves (2018).

Para alcançar progresso no campo empírico, essa pesquisa também se caracteriza como descritiva e interpretativa, para tal, foi utilizada como estratégia metodológica o estudo de dois casos. De acordo com Stake (1995), de forma geral, o estudo de caso é reflexivo porque contrasta e relaciona conceitos. Para este autor, à medida que é atribuído ao contexto metodológico mais de um caso, é adicionado ao estudo amplitude e qualidade. Em sendo assim, dispõe-se trazer à dimensão empírica dois casos singulares: Acre e Rondônia, estados situados no sudoeste da Amazônia brasileira, destacando-se suas capacidades governativas regionais.

Assim, o que é hoje o estado de Rondônia surgiu a partir do desmembramento de terras do estado do Mato Grosso. O Decreto Lei nº 5.812, de 13 de setembro de 1943, o constituiu como Território Federal e assim permaneceu até 22 de dezembro de 1981, quando se tornou uma unidade federada. O espaço está dividido em duas Regiões Geográficas Intermediária e em seis Regiões Geográficas Imediatas, as quais comportam cinquenta e dois municípios IBGE (2017). A Figura 1 apresenta a ordem de distribuição dos municípios em suas respectivas regionais.

Figura 1: Estado de Rondônia: Regiões Geográficas Intermediárias e Regiões Geográficas Imediatas e seus respectivos agrupamentos municipais.

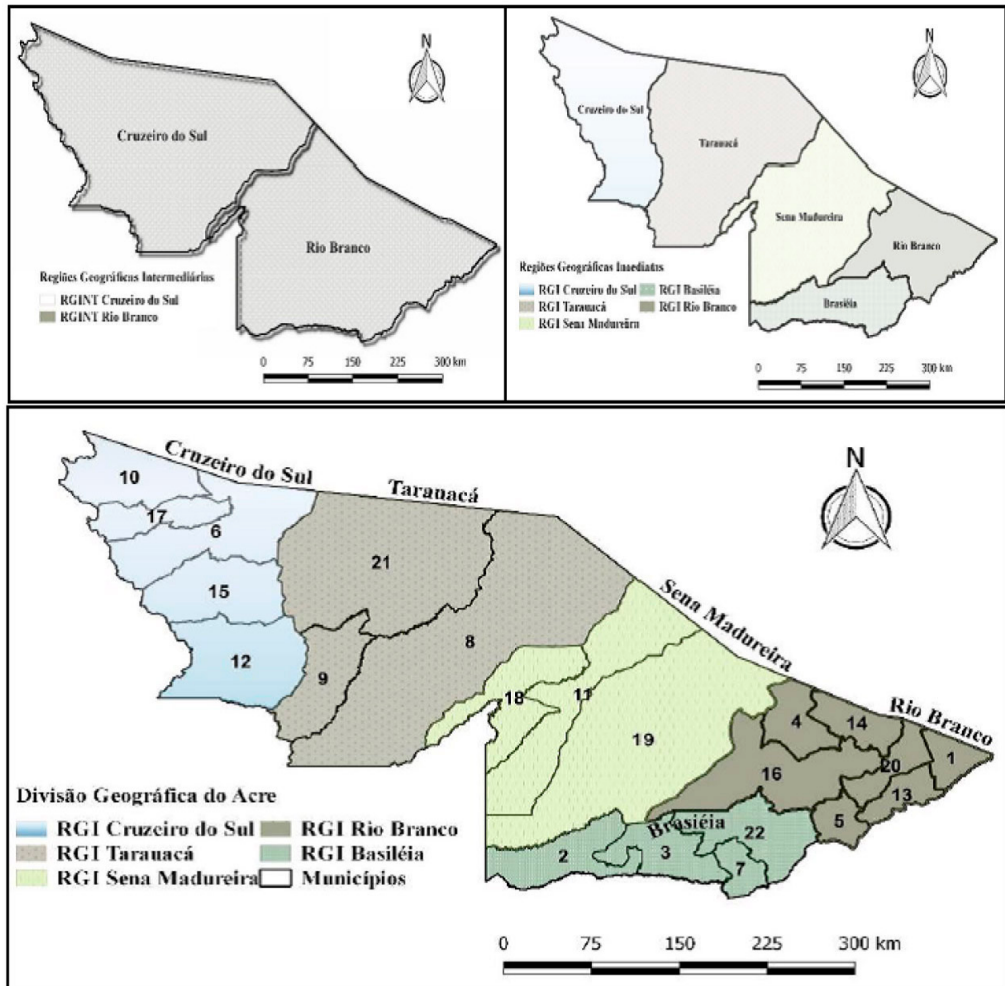


Fonte: Elaborado pelos autores com dados e informações do IBGE (2017).

Nota: 1 - Alta Floresta D'Oeste, 2 - Ariquemes, 3 - Cabixi, 4 - Cacoal, 5 - Cerejeiras, 6 - Colorado do Oeste, 7 - Corumbiara, 8 - Costa Marques, 9 - Espigão D'Oeste, 10 - Guajará-Mirim, 11 - Jaru, 12 - Ji-Paraná, 13 - Machadinho D'Oeste, 14 - Nova Brasilândia D'Oeste, 15 - Ouro Preto do Oeste, 16 - Pimenta Bueno, 17 - Porto Velho, 18 - Presidente Médici, 19 - Rio Crespo, 20 - Rolim de Moura, 21 - Santa Luzia D'Oeste, 22 - Vilhena, 23 - São Miguel do Guaporé, 24 - Nova Mamoré, 25 - Alvorada D'Oeste, 26 - Alto Alegre dos Parecis, 27 - Alto Paraíso, 28 - Buritis, 30 - Cacaulândia, 31 - Campo Novo de Rondônia, 32 - Candeias do Jamari, 33 - Castanheiras, 35 - Cujubim, 34 - Chupinguaia, 36 - Governador Jorge Teixeira, 37 - Itapuã do Oeste, 38 - Ministro Andreazza, 39 - Mirante da Serra, 40 - Monte Negro, 41 - Nova União, 42 - Parecis, 43 - Pimenteiras do Oeste, 44 - Primavera de Rondônia, 45 - São Felipe D'Oeste, 46 - São Francisco do Guaporé, 47 - Seringueiras, 48 - Teixeiraópolis, 49 - Theobroma, 50 - Urupá, 51 - Vale do Anari e 52 - Vale do Paraíso.

Com relação as principais características do estado do Acre, essencialmente está localizado no extremo sudoeste da Amazônia brasileira e conta com 22 municípios, de acordo com Acre (2011), distribuídos em uma extensão territorial de 164.221, 36 Km², agrupando-se em duas Regiões Geográficas Intermediárias (RGINT), sendo elas Cruzeiro do Sul e Rio Branco e cinco Regiões Geográficas Imediatas, sendo elas Cruzeiro do Sul (5 municípios), Tarauacá (3), Sena Madureira (3), Rio Branco (7) e Brasília (4). Limita-se com a República do Peru, com uma extensão de 1.200.986 metros e com a República da Bolívia com 594.189 metros. (Figura 2).

Figura 2: Estado do Acre: Regiões Geográficas Intermediárias e Regiões Geográficas Imediatas e seus respectivos agrupamentos municipais



Fonte: Elaborado pelo autor com dados e informações do IBGE (2017).

Nota: 1-Acrelândia, 2-Assis Brasil, 3-Brasília, 4-Bujari, 5-Capixaba, 6-Cruzeiro do Sul, 7-Epitiaciolândia, 8-Feijó, 9-Jordão, 10-Mâncio Lima, 11-Manoel Urbano, 12-Marechal Thaumaturgo, 13-Plácido de Castro, 14-Porto Acre, 15-Porto Walter, 16-Rio Branco, 17-Rodrigues Alves, 18-Santa Rosa do Purus, 19-Sena Madureira, 20-Senador Guiomard, 21-Tarauacá, 22-Xapuri.

Para identificar, mapear e aferir o quanto a capacidade governativa em escala municipal contribui com o desenvolvimento regional foram organizados três categorias de indicadores parciais (grau de participação, capacidade financeira e capacidade gerencial) com peso igual de (33,33%) sendo que, para cada um deles é atribuído uma nota ao município que oscila entre 1 a 6, conforme disposto na equação (01) (PIACENTI, 2016).

$$MI = \left[\frac{X - menor\ X}{maior\ X - menor\ X} \times 5 \right] + 1$$

(01)

Em que:

X é o dado do município.

A Tabela 1 resume a construção de cada categoria. O indicador grau de participação foi calculado por meio das variáveis que representam a efetiva participação da população no âmbito das administrações públicas. Foi avaliado as características de oito distintos Conselho Municipais¹. Entre elas, a criação, funcionamento efetivo e, atentando-se para àqueles que funcionam como instrumento de pressão alusivos as políticas públicas. Os dados deste estudo fazem distinção entre os Conselhos Municipais criados espontaneamente - movimento endógeno - e os Conselhos Municipais criados em função do imperativo de legislação². Dadas as características específicas destes últimos, eles não foram incluídos no modelo.

1Com base no estudo de Piacenti (2016) foram considerados os seguintes Conselhos: Conselho Municipal de Política Urbana, Desenvolvimento Urbano ou similar, Conselho Municipal de Transporte e Tarifas, Conselho Municipal de Meio Ambiente, Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Conselho Municipal de Cultura. Além destes sugeridos pelo autor, neste estudo serão ainda avaliados o Conselho Municipal da Mulher e Conselho Municipal de Direitos Humanos.

2 Entre outros, destacam-se: Conselho Tutelar, Conselho Municipal da Saúde e o Conselho Municipal de Educação.

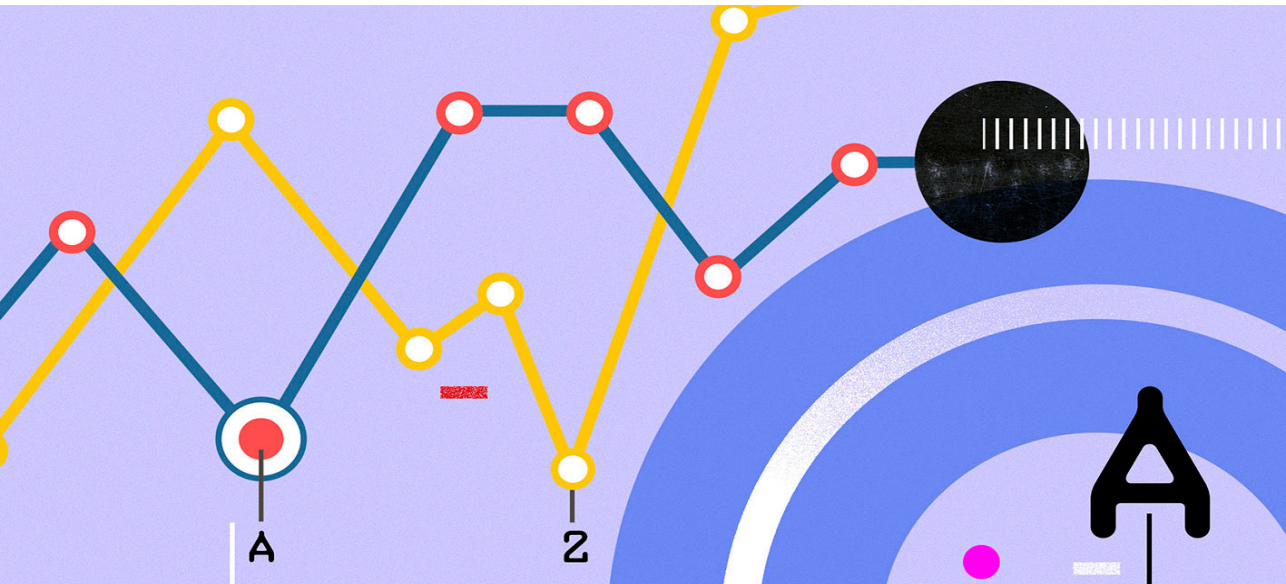


Tabela 1: Índice de Capacidade Governativa Regional (ICGR)

Índice	Subíndices	Microíndices	Peso	Fonte
ICGR (100%)	Grau de Participação (33,33%)	Existência de Conselhos	4,00%	MUNIC/IBGE (2018)
		Conselhos em efetivo funcionamento	4,00%	MUNIC/IBGE (2018)
		Conselhos Consultivos	7.16%	MUNIC/IBGE (2018)
		Conselhos Deliberativos	7.17%	MUNIC/IBGE (2018)
		Conselhos que administram fundos	11,00%	MUNIC/IBGE (2018)
	Capacidade Financeira (33,33%)	Existência de Consórcios	11,11%	MUNIC/IBGE (2018)
		Receita Corrente X Dívida	11,11%	MUNIC/IBGE (2018)
		Poupança Real <i>per capita</i>	11,11%	MUNIC/IBGE (2018)
	Capacidade Gerencial (33,33%)	Existência de Cadastro Imobiliário	8,33%	MUNIC/IBGE (2018)
		Cobrança de IPTU	8,33%	MUNIC/IBGE (2018)
		Instrumentos de Gestão Pública	8,33%	MUNIC/IBGE (2018)
		Instrumentos Planejamento	8,33%	MUNIC/IBGE (2018)

Fonte: ICGR elaborado pelos autores adaptado do modelo de Piacenti (2016)

Como se pode ver na Tabela 1, as classificações em forma de peso são persistentemente mais elevadas para os Conselhos que se definem como deliberativos e administradores de fundos, em relação, àqueles que são apenas consultivos ou formalizaram criação. A menor escala de (4,00%) pontos refletem os conselhos municipais criados e em efetivo funcionamento. Os Conselhos que são apenas consultivos, o peso é maior (7.16%), porém inferior ao peso atribuído para àqueles que exercem funções deliberativas (7.17%) e administradores de fundos, cuja escala é maior (11,00%). Os procedimentos de avaliação foram sim ou não, cuja totalização foi convertido em um percentual máximo que cada unidade municipal obteve com base na quantidade de respostas afirmativas. Nas ocorrências em que as informações não estavam disponíveis foi agregado a unidade municipal o valor 1.

A categoria capacidade financeira seguiu-se os procedimentos do modelo de Piacenti (2016). Foram incluídas três variáveis: o número de consórcios criados para atender a demanda da população, com peso de (11,11%), subdividido em consórcios intermunicipais (6,11%), consórcios com o Estado (2,5%) e consórcios com o Governo Federal (2,5%). Os dados alusivos aos consórcios se restringiram as áreas de educação, saúde, social, formação de mão de obra e emprego, habitação e meio ambiente. A relação entre as receitas arrecadadas e as despesas realizadas (REC/DESP) serve para verificar se o município tem déficit ou superávit orçamentário. Por fim, a Poupança Real *per capita* (PR_{pc}) foi obtida por meio da equação (02).

$$PR_{pc} = \frac{RT - OC - AB - AM - OR}{POP} \quad (02)$$

Em que:

RT = receita total;

OC = operação de crédito;

AB = alienação de bens;

AM = amortizações;

OR = outras receitas de capital

POP = população total

Assim, com base nesta expressão, foi calculada o valor da PR_{pc} para cada município e atribuída uma nota em função do valor obtido referente ao salário mínimo³.

A categoria capacidade gerencial participa com peso de (33,33) na formação do ICGR e foi composto por quatro subindicadores: i) Existência de Cadastro Imobiliário; ii) Cobrança de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); iii) Instrumentos de Gestão Pública; e, iv) Instrumentos de Planejamento, com representação de (8,33%) para cada um deles. O procedimento de avaliação estabelecido foi sim ou não convertido em um percentual máximo que cada unidade municipal poderá obter com base na quantidade de respostas afirmativas.

A existência de cadastro imobiliário pautou-se em seis variáveis: existência de cadastro imobiliários propriamente dito, cadastro imobiliário informatizado, existência de planta genérica de valores, planta genérica de valores informatizadas, existência de cadastro de ISS e a existência de cadastro de ISS informatizado. O que se refere à cobrança de imposto predial e territorial (IPTU) é composto por duas variáveis: se o município efetuava cobrança do IPTU e o ano da publicação da lei que a autorizou.

A classificação de cada município dependerá do número de respostas positivas e do ano em que a lei autorizativa foi promulgada. Para os casos afirmativos da primeira variável será atribuído um percentual de 5,01%. Os 3.33% restantes serão atribuídos em função do ano de publicação da lei. Sendo o ano anterior a 1990, o município obterá nota 6 e percentual alusivo de 0.83%; para as ocorrências entre os anos 1990-2000, a nota atribuída será 5; já para os casos entre 2001 e 2010, a nota será 4; e, por fim, para os municípios cuja autorização ocorreu entre os anos 2011 e 2015, a nota será 2.

3 Conforme o Decreto Presidencial de nº 8.948/2016, o valor do Salário Mínimo nominal para o ano de 2017, foi de R\$ 937,00.

No quesito relacionado aos Instrumentos de Gestão Pública⁴ e Planejamento⁵ envolveram ao todo, vinte e uma variáveis, incluídas com base nas capacidades e nos limites dos governos municipais efetivarem políticas que favorecem o desenvolvimento regional. Os indicadores de gestão pública, pelo qual será verificado a existência ou não de 15 instrumentos estão divididos em quatro aspectos: faixa 01 registro entre 10 a 15 instrumentos; faixa 02 registro entre 5 a 10; faixa 03 registro entre 1 a 5 e faixa crítica, a qual corresponde a nenhum registro com previsibilidade legal no marco regulatório da gestão pública. O nível de condição para cada um dos subíndices será apresentado de acordo com a distribuição percentual em relação à média do ICGR dos municípios selecionados, conforme a Tabela 2.

Tabela 2: Faixas percentuais para o modelo utilizado.

Subíndice	Baixo	Moderado	Médio	Alto
Grau de Participação	De 0% a 15%	De 15% a 25%	De 25 a 30%	De 30% a 33,33%
Capacidade Financeira	De 0% a 15%	De 15% a 25%	De 25 a 30%	De 30% a 33,33%
Capacidade Gerencial	De 0% a 15%	De 15% a 25%	De 25 a 30%	De 30% a 33,33%

Fonte: Elaboração própria

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Análise regional do grau de participação

Nesta parte da pesquisa é apresentada o desempenho de cada indicador que compõe ICGR. Desse modo, quanto ao grau de participação, o impulso é maior nas sociedades que apresentam níveis de enraizamento mais elevados. A Tabela 4, a seguir, apresenta os resultados para os dois estados. Nela, os dados são mostrados de forma que os municípios pertencentes a algum nível de condição pela média ponderada (base 100) apareçam próximos uns dos outros. Ao assim fazer, procurou-se obter informações comuns das características do tecido social na relação com o poder público local. A coluna (2) mostra a quantidade de municípios que se classificaram nas faixas percentuais em relação à média da Unidade Federada.

4 As variáveis consideradas foram: a existência da Lei de Parcelamento do Solo, a existência de Lei de Zoneamento ou equivalente, a existência do Código de Obras e Código de Posturas, existência de lei específica de Contribuição de Melhoria, existência de Lei de Perímetro Urbano, existência de Lei de Transferência do Direito de Construir, existência de Lei de Solo Criado ou Outorga Onerosa do Direito de Construir, existência de Lei de Imposto Predial e Territorial Progressivo, existência de Lei de Operação Urbana Consorciada, existência de Lei de Concessão do Direito Real de Uso, existência de Lei de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, existência de Lei de Desapropriação com Pagamento de Títulos, existência de Lei de Direito de Preempção, existência de Estudo de Impacto de Vizinhança e a existência de Lei de Zoneamento Ambiental ou Zoneamento Ecológico-Econômico.

5 As variáveis consideradas foram a existência do Plano Diretor, se o município revisou o Plano Diretor, se o município estava elaborando o Plano Diretor no ano de 2012, existência de Lei de Zona/Área de Interesse Social, existência de Lei Zona/Área de Proteção Ambiental e existência de Lei de Zona/Área de Interesse Especial.

Na coluna (3) estão apresentados os percentuais de municípios em relação as faixas e aos níveis de condições. Os dados sobre os níveis de condições com o qual se identificou o perfil dos municípios estão na coluna (3).

Tabela 3: Distribuição por faixa percentual em relação à média estadual dos municípios acreanos e rondonienses, segundo o Grau de Participação no Índice de Capacidade Governativa (ICG).

GP - Grau de Participação	(1) Níveis de Condições	(2) Faixas % do Grau de Participação	(3) Número de Municípios	(4) % de Municípios
Acre	Baixo	De 0% a 15%	9	40,91
	Regular	De 15% a 25%	8	36,36
	Moderado	De 25% a 30%	3	13,64
	Alto	De 30% a 33,33%	2	9,09
	Total	33,33%	22	100
Rondônia	Baixo	De 0% a 15%	38	73,08
	Regular	De 15% a 25%	11	21,15
	Moderado	De 25% a 30%	1	1,92
	Alto	De 30% a 33,33%	2	3,85
	Total	33,33	52	100

Fonte: Resultado da Pesquisa

Nos resultados para o Acre, pelos dados da Tabela (4) pode-se notar que os maiores percentuais (40,9%) e (36,36%) correspondem aos municípios que se classificaram entre o intervalo de (0%) a (15%) e de (15%) a (25%), respectivamente. É interessante observar que os valores para os municípios com grau de participação entre moderado e alto correspondem a pouco mais de (22,73%), enquanto aqueles para os níveis baixos e regular formam a maioria (77,27%).

Com relação ao estado de Rondônia, nota-se, então, pela coluna (3) da mesma Tabela, que o maior percentual (73,08%) correspondem aos municípios inseridos no intervalo de 0 a 15%. Em seguida, os valores para os municípios com grau de participação regular correspondem a pouco mais de (21,15%), enquanto aqueles para os níveis moderado e alto formam a minoria (1,92%) e (3,85%), respectivamente. Isso indica que nos dois estados, em análise, a participação da sociedade na definição de políticas públicas é relativamente baixa. Porém, comparando-se os resultados das colunas (3) e (4) da Tabela 4, e admitindo-se que os valores máximos para categoria baixo representam quase a metade do que seria possível para os demais níveis, pode-se dizer que o estado do Acre, apresenta uma ligeira vantagem no grau de participação em relação a Rondônia.

Considerando-se, por aproximação, o número de municípios enquadrados nas faixas menos expressivas, o perfil do grau de participação dessas áreas, no geral, alinha-se aos resultados apresentados por Piacenti (2016). Nesse estudo, o autor

identificou que entre os 399 municípios paranaenses, mais de (91,48%) deles apresentaram valores baixos alusivo ao grau de participação. Resultados semelhantes também foram encontrados nos estudos de Duarte, Drumond e Soares (2016) e o de Sá Barreto, Duarte e Alves (2018).

Entre as RGIs com médias superiores ou próximas a da unidade federativa, Brasília destacou-se de forma isolada. Com escore relativo de (27,41) o seu bom desempenho foi muito em função do escore alto obtido por seu polo cuja localização é região de fronteira e onde se situa a Zona Franca de Cobija, em território boliviano. Hoje, o polo regional de Brasília, em maior ou menor grau, recebe demanda dos países vizinhos nas áreas de saúde, educação e até mesmo na área da assistência social, fatores que ajudam explicar tal desempenho. Outra possível explicação, se refere aos demais municípios que compõem a regional que conforme o indicador, se distribuíram em maior número, no nível moderado, apenas um no nível regular e nenhum no nível baixo.

Em seguida, a RGI de Cruzeiro do Sul tendo registrado escore (19,47) foi a que mais aproximou da média estadual, mas, nesse caso, não sendo suficiente para superá-la. Com exceção do seu polo regional que registrou o quarto melhor escore da série (28,40), os demais municípios foram agrupados entre as categorias baixo e regular. Ressalta-se que esses dois itens refletem a baixa perspectiva de participação da sociedade na definição de políticas públicas. Na prática, o poder público atua sem a efetiva ou pouca participação nas decisões em prol dos municípios (PIACENTI, 2016).

Já as regionais cujas médias ficaram bem abaixo da marca estadual, além de Rio Branco, que registrou escore médio de (18,62), também ficaram atrás, Tarauacá, com (17,19), e Sena Madureira, com (14,22), sendo o pior resultado apontado para esta última. Considerando-se que o grau de participação revela aspectos importantes do capital social e cívico da sociedade em relação às administrações municipais, chama atenção o caso da RGI de Rio Branco, onde mais da metade de seus municípios apresentaram baixa participação. No entanto, esse resultado foi atenuado pelo bom desempenho do seu polo regional (Rio Branco) que assinalou escore alto. Esse resultado positivo é explicado pelo papel que o polo, em destaque, desempenha no estado. Entre outros aspectos internos e externos, cita-se o maior PIB, elevada população e um razoável grau de dinamismo econômico, com destaque para os setores públicos, comércio e serviços. Pesa ainda a favor de Rio Branco, a concentração de universidades e a condição de sediar a administração estadual.

Ao analisar as regionais de Rondônia, nota-se que as diferenças nas médias (abaixo e acima da média estadual), das seis RGIs, quatro registraram médias relativas superiores a encontrada para a unidade federativa cujo escore foi (13,01). Porto Velho, com pontuação média relativa de (16,86) destacou-se de forma isolada. Em seguida, Vilhena, registrou (14,71), Jaru, com (13,47) e ainda Ariquemes, com (13,44). Em relação ao desempenho de RGI de Porto de Velho, tem muito a ver com a pontuação de (33,33) assinalada pelo seu polo. Pode-se considerar que o polo em

questão, é favorecido por sediar os dois níveis de governo (municipal e estadual) e demais poderes constituídos. Esses efeitos emanaram daquilo que Becker (2010) avaliou como resultado de uma maior participação da população nas decisões e competências da região.

Na RGI de Vilhena, constatou-se que municípios receptores de recursos adicionais provenientes da atividade do setor primário apresentaram desempenho abaixo da média regional e estadual. Foi o caso de Corumbiara, com escore relativo de (9,82) e Pimenteiras do Oeste, com (6,58) de média relativa. Por esse critério, mas na perspectiva dos setores secundários e terciário impactarem mais fortemente as estruturas municipais, o município de Vilhena, que logrou escore médio de (23,46) e formou o grupo que representa a participação moderada.

Sob esse prisma, a RGI de Jaru e Ariquemes com médias idênticas (13,47) foram influenciadas pelo desempenho dos municípios que tem como base econômica atividades relacionadas à administração pública, a arrecadação de impostos e agropecuárias. Por exemplo, Machadinho D'Oeste cuja base econômica é a produção leiteira assinalou escore médio relativo de (25,58) e se inseriu no nível regular. Para se ter uma noção do quanto a produção de leite é importante para o município, o volume da produção foi multiplicado em mais de vinte e duas vezes, entre os anos de 2010 e 2017 (Pesquisa da Pecuária Municipal/IBGE, 2017). Adiciona-se ainda a predominância de Jaru – assinalou pontuação de (25,58) – frente aos outros municípios da região, superou em quase duas vezes a média estadual da série, sendo o único a se inserir no grau de participação moderado.

A RGI de Ariquemes pode ter sido beneficiado em função da relativa proximidade com a capital. Entretanto, com exceção do município polo, e de Buritis, cujas pontuações médias relativas foram de (30,04) e (15,51), as quais corresponderam aos níveis alto e Regular, nesta ordem, as demais unidades municipais apresentaram valores baixos. Sobre isso, os dados revelaram uma tendência sequenciados por municípios cuja população alterna entre 2.400 e 25.000 habitantes. Outra exceção foi o município de Guajará-Mirim (RGI de Porto Velho), cuja população é superior a 47.000 habitantes, mas assinalou nível de participação baixo.

Em sentido contrário, as RGIs de Ji-Paraná, com escore médio de (10,25) e Cacoal, com (12,95), apresentaram os piores resultados no indicador, em questão. Esta última chama atenção pelo fato que, do total de 14 municípios, dez deles inseriam-se no grupo com escore baixo. Outros quatro, no grupo que representa nível de participação regular. No agrupamento regional de Ji-Paraná, os resultados foram ainda piores. Com exceção de Ji-Paraná, cujo escore médio foi de (21,11), portanto, acima da média estadual e regional, todos os demais municípios integrantes apresentaram baixo grau de participação.

Avaliando de forma comparativa, nota-se que o grau de participação entre as RGIs se apresenta como crítica. Contudo, a participação na RGI de Porto Velho teve desempenho ligeiramente positivo em relação as demais. Essa diferença é explicada pela maior quantidade de municípios inseridos nos níveis regular, moderado e

alto (73,08%), contra (26,92%) das unidades que registraram valores entre regular, moderado e alto. A diferença é pouca mais existe e fica evidente na medida que se compara os resultados das colunas (3) e (4), ainda da Tabela 3. O raciocínio a ser feito é simples. Admitindo-se que se elevasse de (0 a 15%) para (0 a 25%) as faixas percentuais com quais se estabeleceu os critérios para agrupar os municípios no nível de condição baixo, o resultado seria que, 94% dos municípios rondonienses se classificariam no nível baixo.

Isto sugere e recoloca o esforço que os municípios ainda precisam realizar para uma participação mais efetiva na correlação de força entre o poder público e a sociedade. As características destacadas corroboram e se assemelham aos resultados identificados no estudo para o Paraná realizado por Piacenti (2016). Entre outros aspectos, o autor detectou que, (91,48%) dos municípios paranaenses apresentaram valores equivalentes a baixos. Na mesma linha, os resultados de Duarte, Drumond e Soares (2016) e o de Sá Barreto, Duarte e Alves (2018)

Análise regional da capacidade financeira

A Capacidade Financeira dos municípios acreanos e rondonienses foi aferida por meio de três microíndices: existência de consórcio (União, Estado e Intermunicipal); receita corrente *versus* dívida e poupança real *per capita*. Pelo levantamento pode-se discutir mais a fundo os aspectos fiscais e evidenciar disparidades internas em perspectiva comparativa. Na Tabela 4, estão dispostos os resultados encontrados para o segundo componente do Índice de Capacidade Governativa, em análise.

Tabela 4: Capacidade Financeira pela decomposição dos microíndices existência de consórcios públicos, receita corrente *versus* dívida e poupança real *per capita* dos municípios acreanos e rondonienses.

CF - Capacidade Financeira	Níveis de Condições	Faixas % do Grau de Participação	Número de Municípios	% de Municípios
Acre	Baixo	De 0% a 15%	21	95,00
	Regular	De 15% a 25%	0	0,00
	Moderado	De 25% a 30%	0	0,00
	Alto	De 30% a 33,33%	1	5,00
	Total	33,33%	22	100,00
Rondônia	Baixo	De 0% a 15%	39	75,00
	Regular	De 15% a 25%	11	21,15
	Moderado	De 25% a 30%	1	1,92
	Alto	De 30% a 33,33%	1	1,92
	Total	33,33	52	100,00

Fonte: Resultado da Pesquisa

Para as duas unidades federadas (Acre e Rondônia) pelo recorte da capacidade financeira, em geral, nota-se uma minoritária participação de municípios inserido no nível alto. Ou seja, apenas os polos regionais de Rio Branco e Porto Velho atingiram o patamar mencionado. Os valores baixos, por outro lado, corresponderam a (95%) do total das 22 unidades municipais do Acre. Neste grupo estão inseridos os polos regionais de Brasiléia, Cruzeiro do Sul, Tarauacá e Sena Madureira. Já os resultados encontrados para Rondônia foram mais leves na comparação com o Acre. Isto é, o percentual de municípios associados a baixa capacidade financeira englobam (75%) das unidades, o que indica que há nestes territórios, fissuras nas capacidades fiscais, porém é melhor na comparação com as regionais acreanas, ratificando a necessidade de se aprofundar a análise numa perspectiva regional.

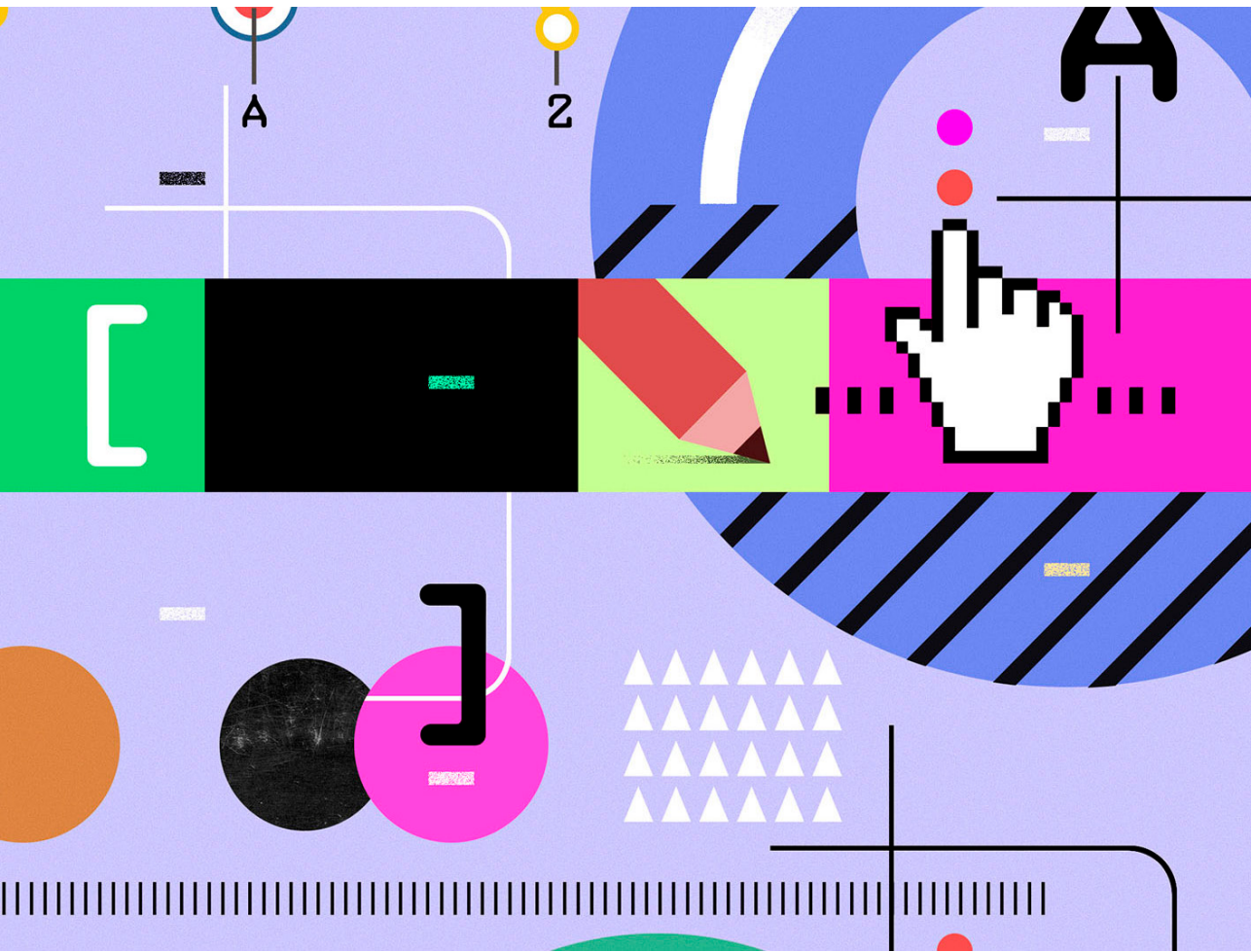
No caso do Acre, a média da capacidade financeira atingida para o conjunto regional foi de (6,53). Entre as regionais, sobressaiu apenas a RGI de Rio Branco cuja média de pontuação relativa equivalente foi de (9,91). Em seguida, com médias próximas, mas, nesse caso, com escores abaixo da marca geral, despontaram: Tarauacá, com (5,54), Brasiléia, com (5,43) e Cruzeiro do Sul, com (5,27). Em termo de destaque negativo, incluir-se a RGI de Sena Madureira, que registrou escore médio de apenas (3,24), sendo, portanto, a menor da série. No resultado para as RGIs de Rondônia cuja média geral foi de (12,88), sobressaiu Ariquemes, com média de pontuação relativa equivalente a (13,92), seguida por Cacoal, com (13,30) e Jaru, com (12,89). Já as médias relativas observadas para as RGIs de Vilhena (12,73), Ji-Paraná (11,97) e Porto Velho (10,76) passa-se de um patamar abaixo da média estadual.

Coube ao subitem que avaliou a existência de consórcios públicos explicar, pelo menos parcialmente esse resultado. Detectou-se insuficiência relacionada à capacidade dos municípios formalizarem parceria em torno dos consórcios públicos, o que indica que a modalidade é pouco praticada nos dois estados e mesmo na eventualidade de que exista, se referem apenas aos consórcios intermunicipais, porém, em números inexpressivos. Como tem sido destacado na literatura sobre o desenvolvimento endógeno (BOLSIER, 1999; AMARAL FILHO, 2001), o fenômeno da pouca utilização dos consórcios públicos contrapõem a ideia por traz do instrumento, que é estimular à cooperação e a colaboração entre os governos locais.

Tem-se a ideia de que a partir de suas três modalidades possíveis seria admissíveis níveis mais elevados de desenvolvimento das regiões, em perspectiva. Esta visão se dá, pois se constituem em alternativas práticas para atenuar o *trade-off* entre recursos decrescentes e problemas sociais crescentes. Caso típico das políticas de saneamento básico e manejo dos resíduos sólidos, os quais, se relacionam diretamente com a política de saúde pública. Segundo o Instituto Trata Brasil (2019), cumulativamente, em termos de oferta nas regiões acreanas e rondonienses são igualmente graves e interferem de maneira geral nos custos da administração pública. Tal característica também foi identificada no estudo de Sá Barreto, Duarte e Alves (2018) para os municípios baianos do território de identidade do sisal.

O indicador que mediu a relação da dívida dos municípios e suas receitas correntes líquidas, também ajudam a explicar os valores baixos em termos de capacidade financeira. No Acre, com exceção dos polos regionais de Rio Branco, Brasiléia e Cruzeiro do Sul, com os maiores saldos positivos, nos demais municípios a situação financeira mostrou-se extremamente difícil e os recursos para investimentos mais escassos. Com saldos negativos, destacam-se o município de Acrelândia (RGI de Rio Branco) e o polo regional de Sena Madureira, indicando assim, pouca preocupação com o controle fiscal.

Para a avaliação de Rondônia, os resultados da relação entre dívidas e as receitas correntes líquidas apresentaram deterioração da capacidade fiscal nos municípios de Ouro Preto do Oeste (RGI de Ji-Paraná), Itapuã do Oeste (RGI de Porto Velho) e Alta Floresta D'Oeste (RGI de Cacoal). Esses três municípios destoaram dos demais pela situação crítica que apresentaram. Por outro lado, Porto Velho, Jaru, Ariquemes, Ji-Paraná, Vilhena e Cacoal assinalaram relativa capacidade financeira. A *performance* de Porto Velho e Rio Branco, assim como os demais polos regionais pode estar relacionada a maior dinamização econômica em função de possuírem estruturas mais consolidadas conexas a oferta de bens e serviços diversos.



Agora, no caso dos municípios que registraram despesas maiores e receitas menores (saldo negativos ou próximo disso), são marcadas pela insuficiência de recursos como elemento fundamental para manutenção plena da estrutura administrativa e viabilizar novos investimentos. O desequilíbrio fiscal dentre os aspectos internos mais comum, foi tratado por Piacenti (2016) como um fator que expressa a ausência de instrumentos de gestão e a alta rigidez do orçamento por conta dos gastos com pessoal. A combinação desses dois fatores ampliam os desafios para um planejamento eficiente e resvala na criação de novas fontes de investimentos em áreas prioritárias.

Os resultados da Poupança Real *per capita* apresentaram certa semelhança para os dois estados. Iniciando pelo Acre, os valores médios do salário mínimo atribuídos aos municípios variaram de (-0,52 SM) a (1,78 SM). O valor médio do indicador aferido para o estado ficou, em torno, de (0,33 SM), sendo tecnicamente baixa, mas é positiva em termos de saldo. Em termos de Poupança Real *Per capita* as variações observadas ficaram entre (1 e 2 SM). Entre os 22 municípios acreanos, apenas 1 (Senador Guiomar) apresentou PRpc > (1,7 SM). Com valores menores outros 10 municípios também assinalaram poupança positiva. A PRpc nessas áreas variaram de (0,39 SM) a (0,53), portanto, superior a marca da unidade federativa. Dentre esses municípios, destacam-se os polos regionais de Brasília e Rio Branco, mas, nesse caso, o desempenho deles foi de apenas (0,4 SM).

A Poupança Real *Per capita* também apresentou um número expressivo de municípios acreanos abaixo do patamar estadual. Ao todo, foram dez unidades que apresentaram PRpc < (0,33 SM), entres eles, destacam-se os polos regionais de Cruzeiro do Sul e Tarauacá, cujas médias registradas foram, respectivamente, de (0,22 SM) e (0,11 SM). Já Acrelândia (RGI de Rio Branco), com média de (-0,15 SM) e o polo regional de Sena Madureira, com (-0,52 SM) registraram saldos negativos. Em termos ilustrativos, caso fosse estimado o quociente para cada habitantes dessas duas áreas, no limite, representaria uma dívida potencial equivalente a (0,15 SM) e (0,5 SM), respectivamente.

A Poupança Real *Per capita* de Rondônia atingiu média relativa de (0,39 SM), sendo tecnicamente baixa, mas é positiva em termos de saldo. Os melhores resultados para as faixas entre (1 e 2 SM) foram obtidos por Castanheiras (RGI de Cacoal), com (1,74 SM), Campo Novo de Rondônia (RGI de Ariquemes), com (1,23 SM), seguidos por Jaru (RGI de Jaru), com (1,16 SM). Já na segunda faixa entre (0,5 e 1 SM), um número de doze municípios se inseriram nesse quesito, sendo a maioria deles, localizados na RGI de Ji-Paraná. Entre eles, São Miguel do Guaporé, com (0,69 SM), Nova União, com (0,67) e Teixerópolis, com (0,66). Completam ainda esse grupo, Corumbiara, Chupinguaia e Pimenteiras do Oeste (RGI de Vilhena), com média de (0,65 SM) e Santa Luzia D'Oeste e Primavera de Rondônia (RGI de Cacoal), como média de (0,52 SM).

No entanto, a maioria dos municípios rondonienses foram inseridos na terceira faixa (Poupança Real *Per capita* entre 0 e 0,5 SM). Entre eles, os polos regionais

de Vilhena, que atingiu apenas (0,39 SM), seguida por Ariquemes que registrou (0,37 SM), Porto Velho (0,35 SM), Ji-Paraná, com (0,29) e Cacoal, com inexpressivo (0,07 SM). Chama atenção o fato que esses municípios inserem-se na tipologia de Médias Concentrações Urbanas (arranjos populacionais próximos ou acima de 100 mil habitantes). Além disso, são os polos de suas RGIs e normalmente apresentam bases de atividades econômicas mais estruturadas (Agropecuária, Indústria e Comércio e Serviços). Ilustrativamente, apenas Ji Paraná, Ariquemes e Porto Velho, juntos respondem por mais de 50% do PIB rondoniense.

Em situação de insolvência econômica crítica encontravam-se: Ouro Preto do Oeste (RGI de Ji-Paraná) com (-0,47 SM) de saldo negativo, Itapuã do Oeste (RGI de Porto Velho), com (-0,14 SM) e Alta Floresta do Oeste (RGI de Cacoal), com saldo negativo equivalente a (0,10 SM). Ou seja, pelos dados há um cenário de insolvência grave por não disporem de recursos em caixa para realizarem investimentos ou quitarem suas dívidas ao longo do tempo. Dessa forma, pode-se afirmar que, proporcionalmente, para cada habitante havia em 2017, uma dívida potencial equivalente a 0,5 SM.

No que concerne a situação de municípios com Poupança Real *Per capita* negativa, Piacenti (2016) os caracterizou como insolventes em função da indisponibilidade de recursos em caixa para realizarem investimentos ou quitarem suas dívidas ao longo do tempo. Acrescente-se a isso, que a análise a Poupança Real *per capita* (divisão do saldo entre receitas e despesas pelo número de habitantes), permite saber o quanto da poupança caberia a cada indivíduo de um município, se todos recebessem partes iguais. E é frequentemente usado como um indicador de qualidade de gestão e eficiência fiscal, seguindo a ideia de que os cidadãos se beneficiariam de um aumento na poupança agregada do seu município. Por isso mesmo, é um indicador importante, mesmo sem levar em consideração diferenças na distribuição dos recursos entre pequeno, médio ou grande porte. Por isso, pode-se dizer que aqueles municípios que apresentaram bom desempenho foi porque adotaram processos mais rigorosos em seus planejamentos fiscais.

Análise regional da capacidade gerencial

Quando comparado aos demais componentes do ICG, o resultado da Capacidade Gerencial para os municípios acreanos e rondonienses, na maior parte dos casos foi ligeiramente melhor. No Acre, o município com maior capacidade gerencial obteve escore de (33,33), enquanto o município de menor capacidade obteve nota de (8,02). Este cenário foi positivo para (36%) dos municípios acreanos uma vez que seus escores de capacidade gerencial ultrapassaram à média estadual (19,11). A tabela 5 mostra a distribuição dos municípios acreanos por faixa e nível de agregação.

Tabela 5: Capacidade Gerencial pela decomposição dos microíndices: existência de cadastro imobiliário, cobrança de imposto predial e territorial urbano (IPTU), instrumentos de gestão pública, e, instrumentos de planejamento dos municípios acreanos e rondonienses.

CG - Capacidade Gerencial	Níveis de Condições	Faixas % do Grau de Participação	Número de Municípios	% de Municípios
Acre	Baixo	De 0% a 15%	8	36.4
	Regular	De 15% a 25%	9	40,9
	Moderado	De 25% a 30%	3	13.6
	Alto	De 30% a 33,33%	2	9.09
	Total	33,33%	22	100.00
Rondônia	Baixo	De 0% a 15%	2	3.85
	Regular	De 15% a 25%	29	55.77
	Moderado	De 25% a 30%	17	32.69
	Alto	De 30% a 33,33%	4	7.69
	Total	33,33	52	100.00

Fonte: Resultado da Pesquisa.

Em Rondônia, quatro municípios registraram capacidade gerencial elevada, sendo que, seus escores ficaram acima de (32,93) e próximo da nota máxima (33,33). Já o município rondoniense com menor capacidade gerencial obteve nota de (13,40). Nesse sentido, convém aqui destacar duas diferenças básicas que opõem os dois estados, a saber, a soma dos percentuais de municípios rondonienses com capacidade gerencial moderada e alta corresponde a (40,46%) o que indica descolamento dos níveis menos expressivos (baixo e regular). No recortes análogos a baixa e regular capacidade gerencial, estas diferenças de percentual de municípios aparecem ainda mais acentuadas. Ou seja, enquanto o número de municípios do Acre classificados nessas duas categorias representam (77,3%) do total, o resultado para Rondônia ficou abaixo de (60%) o que indica um melhor desempenho deste último.

Em termos regionais, os dados mostraram que a média do indicador de capacidade gerencial aferida para o estado do Acre, foi equivalente a (19,11). Acima desta marca, destacaram-se as RGIs de Brasília, com média relativa de (23,00) e Tarauacá, com (22,5). Por outro lado, Cruzeiro do Sul, com média relativa de (18,50), Sena Madureira, com (17,22) e Rio Branco, com (16,77) se situaram abaixo daquela assinalada pelo seu conjunto regional.

A perspectiva comparativa entre as RGIs rondonienses, evidenciou que a média relativa assinalada por seu conjunto foi de (23,56). Entres as RGIs, o destaque foram as RGIs de Ji-Paraná e Cacoal. Nos dois casos, as médias relativas corresponderam a (24,3), o que significa desempenho superior à média estadual. Entretanto, ressalta-se que, no indicador em causa, a RGI de Cacoal foi a única que registrou capacidade gerencial análoga ao nível alto. Tal resultado decorreu do desempenho de Alta Floresta D'Oeste, que registrou o maior valor relativo da série, (33,33), seguida

por Cacoal, Espigão D'Oeste e Rolim de Moura, com valores relativos equivalente a (32,94) para cada um deles.

Na análise desagregada dos componentes do indicador capacidade gerencial, o primeiro que avaliou a existência de cadastro imobiliário e de serviços, destinou-se a quantificar a iniciativa da administração pública para realizar intervenções que englobam estratégias para melhorar a arrecadação e reduzir possíveis lacunas operacionais que causam inadimplência.

No Acre, dentre os atuais 22 municípios existentes no estado, em (90,9%) deles já havia existência do cadastro imobiliário. Além disso, apenas a RGI de Cruzeiro do Sul apresentou dois municípios (Marechal Thaumaturgo e Rodrigues Alves) cujas administrações ainda não operam com instrumento. Por outro lado, na RGI de Rio Branco – a mais importante do Acre – em dois de seus municípios (Senador Guiomard e Plácido de Castro) em que pese utilizarem o cadastro imobiliário com ferramenta gerencial, porém, a forma ainda era convencional.

No que se refere a planta genérica de valores, sua inexistência foi observada num grupo de cinco municípios distribuídos em diferentes regionais, a saber: Marechal Thaumaturgo e Rodrigues Alves (RGI de Cruzeiro do Sul), Senador Guiomard, Plácido de Castro (RGI de Rio Branco) e, por fim, Santa Rosa do Purus (RGI de Sena Madureira). Pelo lado positivo, o percentual de municípios que utilizam a ferramenta formam a maior parte (77%), percentual este, que abrange inclusive os cinco polos regionais. Em paralelo, quando se observa o quantitativo de municípios que utilizam planta genérica de valores informatizada, o percentual cai para (59%) em relação ao total. A inexistência do instrumento, portanto, foi observada em nove municípios, entre eles, destacam-se os polos regionais de Brasília, Rio Branco e Sena Madureira.

Ao avaliar a existência ou não de cadastro de ISS, os dados apontaram a inexistência do instrumento em seis municípios acreanos, que, em termos percentuais corresponde a (27,2%) do total. Neste grupo foram inseridos, o polo regional de Sena Madureira e outros municípios de pequeno porte, a saber: Senador Guiomard, Bujari, Capixaba, Feijó e Jordão. As outras 16 unidades do estado, que assinalaram existência do cadastro representaram (72,3%) das administrações municipais. Dentro desse grupo, apenas os municípios de Acrelândia, Brasília e Porto Acre, apresentaram desvantagem em função da inexistência de cadastro de ISS informatizado.

Em relação a cobrança de IPTU, o resultado positivo correspondeu ao percentual de (86%) das administrações municipais. Identifica-se, pelos dados, que os municípios de Mâncio Lima, Marechal Thaumaturgo e Porto Walter (RGI de Cruzeiro do Sul) são as exceções por ainda não efetuarem a cobrança do imposto em questão. Porém, é importante frisar que a condução tecno-administrativa para efetivar as operações que envolvem a arrecadação de IPTU, na maioria dos municípios, só veio a ocorrer a partir dos anos de 2000.

Quanto ao indicador que avaliou as variáveis relacionadas à gestão pública, no geral, apresentou desempenho mediano. Pelo viés gerencial, considerando a existência ou não de quinze instrumentos previstos no âmbito do marco regulatório da gestão pública, observou-se que nenhum dos vinte e dois municípios acumulam os 15 itens relacionados na amostra. Os melhores resultados foram obtidos pelas regionais de Cruzeiro do Sul, que registrou 12 instrumentos, seguido por Tarauacá, com (11) e Rio Branco, com (10). Diante aos outros polos, observa-se menor quantidade de instrumentos implantados por Sena Madureira e Brasiléia, sendo um total de 7 e 4, respectivamente.

Do outro lado, o negativo, os municípios de Jordão, Santa Rosa do Purus e Senador Guimard, não registraram nenhum dos instrumentos supracitados, o que indica que nessas unidades, inexistem meios capazes de dinamizar as administrações municipais. Por essa perspectiva, deve-se pensar na mobilização do tecido social para que ocorra melhora na qualidade institucional e redução das desigualdades sociais no curto prazo, pois conforme concluiu Paiva (2017, p. 132), essas duas dimensões, são iminentes ao espaço e se propagam pela intervenção humana sobre o mesmo.

Os número referentes aos instrumentos de planejamento, em especial, o que avaliou a existência de Plano Diretor, mostram que o quanto podem definir maior ou menor impacto no ICGR em cada município, em relação à média. Desta forma, entre os 22 municípios acreanos, um total de dez, executavam o planejamento urbano servindo-se do instrumento em análise. Isso indica que para este grupo, o Plano Diretor é importante para projetar e planejar intervenções nas áreas urbanas a partir de iniciativa do poder executivo. Neste último aspecto, inseriam-se: além dos cinco polos regionais, os municípios de Assis Brasil, Epitaciolândia, Xapurí (RGI de Brasiléia), Capixaba (RGI de Rio Branco) e Feijó (RGI de Tarauacá).

Analisando agora, os resultados para a existência cumulativa das Leis de Zona/Área de Interesse Social, Zona/Área de Proteção Ambiental e Zona/Área de Interesse Especial, elas coexistiam em apenas duas administrações municipais (Cruzeiro do Sul e Rio Branco). Por outro lado, um total de doze municípios, incluindo polo regional de Sena Madureira, não registraram a existência de nenhuma das três leis relacionadas.

Para o caso da combinação quanto à existência das Leis Zona/Área de Proteção Ambiental e de Zona/Área de Interesse Especial, constatou-se existência em apenas cinco municípios, sendo eles, Assis Brasil, Epitaciolândia e Xapurí (RGI de Brasiléia) e Tarauacá e Feijó (RGI de Tarauacá). Outra observação importante é a de que, mesmo com esses instrumentos disponíveis a favor das administrações, no polo regional de Brasiléia e ainda em Manoel Urbano e Plácido de Castro, operavam apenas com a Lei Zona/Área de Interesse Social. De todo modo, conquanto o indicador tenha apontado que a maioria dos municípios acreano ainda padece pela falta dos instrumentos em questão, em alguns casos, foi possível verificar pela base de dados IBGE/MUNIC que eles estão integrados ou fazem parte de outras leis.

Em Rondônia, os resultados apontaram que em todas as 52 unidades municipais operavam com cadastro imobiliário, planta genérica de valores e cadastro de ISS. Sendo que deste resultado, (96,15%) das administrações analisadas operavam com o instrumento informatizado. A avaliação Capacidade Gerencial pela combinação das variáveis inseridas no modelo detectou que em (78,84%) das unidades municipais existia os três instrumentos nominados. Deste percentual, apenas nove municípios não operavam com planta genérica de valores informatizadas. Com relação ao cadastro de ISS informatizado, apenas Colorado do Oeste registrou operação de forma convencional.

Em relação a cobrança de IPTU, o resultado positivo correspondeu ao percentual de (100%) das administrações municipais. Porém, é importante frisar que a condução tecno-administrativa para efetivar as operações que envolvem a arrecadação de IPTU, em quase 60% dos municípios, só veio a ocorrer a partir dos anos de 2000. Mas esse fato pode ser explicado pela condição em que se emanciparam a maior parte dos municípios rondonienses, uma vez que ocorreram entre os anos 1990 e 2000, portanto, acumulam menos do que três décadas de existência.

Isto, de certa forma, revela a condução tecno-administrativa dessa política quando confrontada com os resultados da existência ou não da planta genérica de valor e do cadastro imobiliário. Estes dados refletem o quanto perdem esses municípios em termos de arrecadação. Essas possíveis irregularidades foram descritas por Piacenti (2016) como fatores que podem ocultar e subestimar a capacidade de arrecadação. No entender do autor, a inconsistência acontece ainda na fase do recolhimento do imposto, que frequentemente é realizado sem a devida avaliação ou sem a atualização venal do imóvel e levando em conta apenas as melhorias por bairros do município.

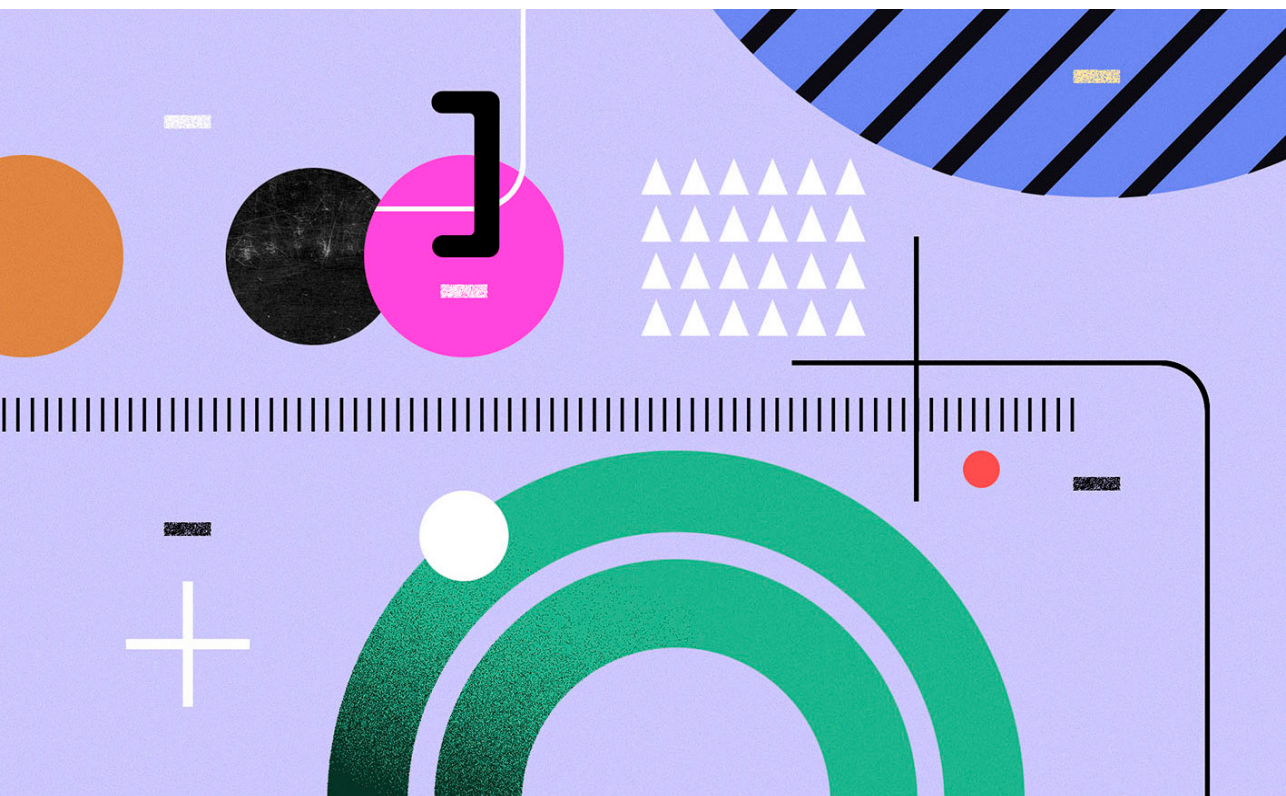
Ainda em terras rondonienses, a análise a seguir avalia a existência dos indicadores alusivos aos instrumentos de gestão pública e os instrumentos de planejamento. Nesse sentido, os resultados apontaram que, até o ano de 2017, em apenas duas administrações municipais coexistiam todos os quinze instrumentos relacionados a gestão pública. Esse foi o caso de Alta Floresta D'Oeste e Cacoal (RGI de Cacoal). A particularidade de Cacoal, entre outros aspectos, alia-se ao conceito de espaço econômico regional em termos de dinâmica populacional e econômica (PERROUX, 1982). Entre os demais municípios, um total quinze registraram entre 10 e 13 instrumentos de gestão instaurados. Já na faixa com alternância entre 6 e 9 instrumentos instituídos correspondeu ao quantitativo de vinte e duas administrações municipais. Nos registros alusivos as variações entre 1 a 5 instrumentos instaurados, corresponderam a um total de treze municípios. Não houve registro para faixa alusiva a situação crítica.

Quanto à existência de instrumentos de planejamento, em especial, o que avaliou a existência de Plano Diretor, notou-se que em vinte e nove administrações municipais o planejamento urbano já se servia da ferramenta. Sendo o Plano Diretor importante para projetar e planejar intervenções nas áreas urbanas a partir

de iniciativa do poder executivo, em alguns municípios já elegíveis pelo critério populacional essa política ainda tinha sido efetivada. Em outros, até mesmo sem preencher os quesitos de elegibilidade pelos quais os isentavam da obrigatoriedade de criá-los, registraram existência do Plano Diretor. Neste último aspecto, cita-se os casos de São Felipe D'Oeste e Parecis (RGI de Cacoal), São Francisco do Guaporé, Urupá e Texeirópolis (RGI de Ji-Paraná), Itapuã do Oeste (RGI de Porto Velho) e Chupunguaia (RGI de Vilhena).

O fato comum foi que, em 2017, seus efetivos populacionais não atingia a marca dos 20 mil habitantes necessários, em função disso, seriam inelegíveis para efetivar o instrumento, em questão. Em sentido contrário, as administrações de Guajará-Mirim, com quantitativo populacional superior a 47.000 habitantes, Cujubim, com mais de 22.443 habitantes, Alto Paraíso, com 21.743 habitantes e Nova Brasilândia, com população estimada de 20.916 (IBGE, 2017), embora elegíveis, não registraram existência de seus Planos Diretores.

Analisando agora, os resultados para a existência cumulativa das Leis de Zona/Área de Interesse Social, Zona/Área de Proteção Ambiental e Zona/Área de Interesse Especial, elas coexistiam em apenas quatro administrações municipais. Entre as RGIs, o destaque foi a RGI de Cacoal com os municípios de Espigão do D'Oeste e Rolim de Moura. Ainda, o município de Buritis (RGI de Ariquemes) e Colorado do Oeste (RGI de Vilhena). Atentando-se para apenas para os aspectos da economia e baseado na contribuição relativa de cada um, no PIB estadual alusivo ao ano de 2017, Rolim de Moura assinalou participação relativa de (2,98%), Buritis, com



(1,53%), Espigão do Oeste, com (1,32%) e Colorado do Oeste participou com (0,78%). Quanto à localização geográfica, estão situados em pontos ou em RGIs dispersos. O quantitativo populacional, por sua vez, alterna entre 18.000 e 57.000.

Em relação à existência apenas das Leis Zona/Área de Proteção Ambiental e de Zona/Área de Interesse Especial, constatou-se a inexistência em vinte e uma administrações. Já um quantitativo de vinte e sete administrações municipais registraram existência das duas. Entre elas, as de Ji-Paraná e Ariquemes e Porto Velho. Cabe assinalar que este último, em 2017, respondeu por (38%) das atividades econômicas e (28,76%) da população em relação ao conjunto estadual, porém, tal condição não refletiu no desempenho do indicador em questão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Alinhando-se às reflexões e aos resultados apresentados pelos municípios do estado Acre e de Rondônia, pode-se dizer que a ação pública no tocante à Capacidade Governativa está refém tanto da fragilidade das estruturas burocráticas locais quanto dos processos verticais de arrecadação de receitas entre a União e os demais entes federativos. Cada indicador institucional, selecionados a partir de aspectos específicos, descreveu sua finalidade e dimensionou o quanto as capacidades governativas contribui com o desenvolvimento regional.

No aspecto da capacidade financeira, notou-se possíveis disparidades internas com graves desajustes fiscais, embora o estudo aponte cautela em analisar esses dados em função da amostra abranger apenas um período específico. No aspecto da Capacidade Gerencial, detectou oferta quase inexistente de meios capazes de dinamizar os núcleos governativos em maior grau no Acre e em menor grau em Rondônia.

Assim, poderia instaurar um conjunto de instrumento que possivelmente elevasse a qualidade institucional nas RGIS das duas unidades federadas. Pode-se concluir que a ênfase das capacidades governativas alusivas aos valores locais e no contexto das RGIs quanto ao padrão institucional, não está plenamente consolidada em termos de pré-condição para transitar em etapas mais avançadas de desenvolvimento. Assim, constata-se com estes resultados, que as capacidades governativas nas regiões estudadas ainda é um problema complexo e sem solução imediata. Isso reforça ampla literatura como Monteiro Neto (2014), Piacenti (2016), Duarte, Drumond e Soares (2016) e Sá Barreto, Duarte e Alves (2018).

Um dos aspectos positivos deste estudo consiste no fato que as capacidades governativas revelam questões importantes como a função da previsibilidade no âmbito do marco regulatório da gestão pública. Além disso, elas possibilitaram suscitar um conjunto importante de estratégias que podem contribuir para ampliar a capacidade institucional e reduzir seus desafios inerentes. Por isso, o que se apurou foi que quanto melhor o grau de participação, melhores foram os indicadores de capacidade financeira e gerencial. Ressalta-se, todavia, que a busca por resposta

a partir dos dados secundários foi um desafio para a elaboração deste estudo, por envolver base de dados de distintas fontes oficiais. Apesar disso, foi possível a produção de resultados consistentes a problemática proposta, sendo significativa em termos de importância para as localidades estudadas.

Por fim, conforme ante mencionado, uma limitação deste estudo foi o período analisado que se restringiu ao ano de 2017 para coincidir com a disponibilidade dos dados, não sendo, portanto possível comparar o desempenho regional entre dois ou mais períodos. O que sugere-se novos estudos para preencher esta lacuna temporal.

Referências

- ALKIRE, S. Choosing dimensions: the capability approach and multidimensional poverty. University Library of Munich: Munich Personal RePEc Archive (MPRA Paper n. 8.862), may. 2008
- AMARAL FILHO, J. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional no local. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, n. 23, p. 261-286, junho 2001.
- BECKER, D. F. Os primeiros resultados de uma experiência de programa de pesquisa cooperativa e interdisciplinar. In: BECKER, D. F. & WITTMANN, M. L. (Orgs.). *Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares*. 2. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010. pp. 27-66.
- BERGNIS, H. S. M. & ZERBIELLI, J. Mercados, Eficiência Alocativa e Desenvolvimento Econômico sob o enfoque da Nova Economia Institucional. In: BECKER, D. F.; WITTMANN, M. L. (Orgs.). *Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares*. 2. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010. pp. 117-135.
- BOISIER, S. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília: Ipea, n. 13, 1996.
- DUARTE, L. B.; DRUMOND, C. E. I. & SOARES, N. S. Índice de Qualidade Institucional Municipal: uma aplicação para os municípios baianos. VI Semana do Economista & Encontro de egressos. Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC, Ilhéus – Bahia, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/34nbLeL>. Acesso em: 19 mai. 2020.
- FERRERA DE LIMA, J. O espaço e difusão do desenvolvimento regional. In: PIACENTI, C. A.; FERRERA DE LIMA, J. & EBERHARDT, P. H. de C. (Orgs.). *Economia e desenvolvimento regional*. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2016. p. 15-40.
- FERRERA DE LIMA, J. Desenvolvimento regional fronteiriço: elementos para reflexão. In: FERRERA DE LIMA, J. (Org.). *Desenvolvimento regional fronteiriço no Brasil*. Toledo/PR: Núcleo de Desenvolvimento Regional – UNIOESTE, 2020. p. 07-14.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Perfil dos municípios brasileiros)*. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3uifWn5>. Acesso em: 09 de fev 2020.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa da Pecuária Municipal 2017*. Disponível em: <https://bit.ly/3uilXQO>. Acesso em: 15 fev. 2019.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2019*. Disponível em: <https://bit.ly/3rg3X7I>. Acesso em: 18 ago. 2019.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias*. Rio de Janeiro, Coordenação de Geografia, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil/IBGE. Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro, IBGE. 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv99700.pdf>. Acesso em: 9 mai. 2020.

INSTITUTO TRATA BRASIL. *Ranking do Saneamento com avaliação dos serviços nas 100 maiores cidades do País*. 2019. Disponível em: <http://www.tratabrasil.com.br>. Acesso em: 10 set. 2019.

MONTEIRO NETO, A. (org.) Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate. In: Ipea, 2014.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PAIVA, C. A. Desigualdade e diversidades regionais. In: GRIEBELER, M. D. & RIEDL, M. *Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos*. Porto Alegre: Conceito, 2017.

PERROUX, F. *Dialogue des monopoles et des nations: équilibre ou dynamique des unités actives?* Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, 1982.

PIACENTI, C. A. *Indicadores do Potencial de Desenvolvimento Endógeno dos Municípios Paranaenses no período 1999/2013*. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2016.

ROCHA JUNIOR, W. F. da. Economia regional, instituições e governança. In: PIACENTI, C. A.; FERRERA DE LIMA, J. & EBERHARDT, P. H. de C. (Orgs.). *Economia e desenvolvimento regional*. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2016. pp. 166 -177.

SÁ BARRETO, R. C.; DUARTE, L. B. & ALVES, A. V. S. Qualidade Institucional e desenvolvimento socioeconômico dos municípios do território de identidade do sisal, Bahia. *Revista de Estudos Sociais*, Cuiabá, v. 20, n. 41, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3s4P7Qt>. Acesso em: 15 mai. 2020.

STAKE, R. E. *The art of case study research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1995.

VÁZQUEZ BARQUERO, A & ALFONSO GIL, J. Endogenous development in the tropics: the relevance of institutions. *International Forestry Review*: Madrid, Spain v. 17, S1, 2015.

