

Capacidade institucional nos governos municipais metropolitanos, 2001-2014

Antonio C. Alkmim

Resumo

Mudanças significativas vêm ocorrendo na estrutura do território brasileiro, considerando a fase democrática consolidada com as eleições para todos os municípios do país, em meados da década de 1980, e com a promulgação da Constituição de 1988, que elevou o município a ente federado, assim como determinações dessa Carta que definiu papéis específicos para as três esferas federativas, em um desenho singular entre os países federalistas, e que teve a intenção de contrabalançar o forte peso centralizador, histórico que a União veio exercendo sobre os estados e cidades brasileiras.

Observou-se, ainda, a consolidação das metrópoles como um espaço de concentração econômica e populacional, invertendo de vez a relação tradicional entre o antigo mundo rural e o novo mundo urbano. Embora o novo padrão produtivo e tecnológico intensificado na virada deste século tenha redefinido o papel das *commodities* agrícolas no cenário regional e nacional, voltados em boa parte para o modelo agroexportador, foi especialmente nas metrópoles, com o destaque das capitais e suas periferias, que se manifestaram as principais inversões de ordem social, econômica e cultural. As redes e fluxos entre as cidades metropolitanas, ao final desse processo traduz a expansão dos polos industriais, da expansão e especialização dos serviços, comércio, novas tecnologias e mercados de capitais e financeiros.

A partir desse pano de fundo mais geral, supondo que o processo estrutural produtivo constitui a base para a emergência e centralidade das metrópoles no país, assim como para a associação com formatos e regimes urbanos, a questão da gestão municipal será aqui analisada, pois é de se supor que as profundas transformações ocorridas nessas últimas três décadas tiveram um impacto na gestão municipal, ou, ao contrário, em que medida a evolução ou não da gestão municipal constitui um fator associado às mudanças estruturais e institucionais da sociedade brasileira.

O presente texto é uma continuidade de um outro e recente estudo que abordou essa questão, utilizando a mesma metodologia, embora sobre o enfoque no país como um todo e seus 5.570 municípios (ALKMIM, 2019).

O objetivo principal é de proceder à aplicação de uma proposta de índice de gestão municipal para 16 Áreas Metropolitanas inseridas no presente projeto do Observatório das Metrópoles/IPPUR/UFRJ, a saber: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Vitória, Baixada Santista, Curitiba, Maringá, Porto Alegre, Brasília, Goiânia, Salvador, Fortaleza, Recife, Campina

Grande, Natal e Belém¹, a partir de informações da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O indicador tem como fonte a Pesquisa de Informações Básicas do IBGE, e como base os anos de 2001 e 2014.

Introdução

O fenômeno metropolitano se impôs no país nas últimas décadas. Pesquisadores já lidavam com a questão desde a década de 1970. Pode-se considerar a formação metropolitana de São Paulo e do Rio de Janeiro como as cidades que primeiro deram origem às grandes metrópoles, dada a sua importância econômica e administrativa. Considerando o caso específico do Rio de Janeiro, e a sua formação social que remete à colonização e função administrativa como capital do país, a fusão entre o Estado da Guanabara e o Estado do Rio de Janeiro constitui um momento importante, na medida em que ali se encontrava uma nova metrópole, em um estado que até então detinha, proporcionalmente, o maior nível de urbanização estadual. A mudança da capital para Brasília, naquele momento, nada mais era que um ponto arquitetônico no meio semiárido, apontando para uma conurbação futura.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) chegou a produzir um estudo em 1976 (BRASILEIRO, org., 1976) destacando a necessidade de uma articulação política, para o novo estado, que considerasse a nova entidade federal. Um diagnóstico sobre a morfologia e a estrutura social na recém-nascida metrópole e uma proposta de racionalização administrativa. Em vão.

Nessa mesma linha, alguns estudos de caráter acadêmico, geográfico e histórico foram produzidos no período, remetendo ao processo de urbanização e metropolização fluminense. Um deles, publicado já no final da década de 1980, tomando como matriz, ainda que de forma crítica, a Escola de Chicago, é o livro de Abreu (ABREU, 2008 [1978]), que traz a importância de pensar a região metropolitana como unidade de análise, dentro do processo de formação urbana, sendo este não só padrão brasileiro, mas latino-americano.

O avanço se deu mais no plano teórico do que político institucional. A emergência do conceito de globalização, megalópoles, megacidades, cidades em fluxo e em rede ainda dominam sob os mais diversos ângulos o interesse dos intelectuais, tanto do ponto de vista das suas relações globais (CASTELLS, 1999, 2012) assim como a interação entre esses processos de globalização e autonomia local. O geógrafo brasileiro Milton Santos, por seu lado, já havia produzido um diagnóstico da globalização, tanto no plano internacional e seu impacto nacional. Ao mesmo tempo que se metropolizava, segundo esse autor, já podiam ser antevistas as mudanças de um

¹ Essa definição de áreas metropolitas corresponde à rede formada pelo Observatório, diversa à do IBGE, merecendo melhor qualificação teórica sobre os critérios estabelecidos.

país rural expandido, para a formação de um setor moderno, em áreas de fronteira e agrário (SANTOS, 1993).

Mas, novamente, o aspecto metropolitano é uma área a ser descoberta pelas políticas públicas, em que pese o esforço de estudos (RIBEIRO, 2000), com casos empíricos, reflexões sobre governabilidade e prospecções.

O presente artigo traz uma pequena contribuição à discussão, em que pese o seu enfoque ainda que especulativo e experimental, buscando estabelecer alguma base inicial segura que possa ser aproveitada pela investigação mais robusta dos especialistas da área.

A unidade de análise de observação deste estudo não é a região metropolitana e sim o município e, como assinalado, parte dos dados da Pesquisa Básica de Informações Municipais, que teve a seu primeiro levantamento há mais de 20 anos, em 1999 (IBGE, 2001).

A preocupação naquele momento era outra. A partir da Constituição de 1988, havia uma demanda por parte da sociedade, em seus diversos segmentos, para um reconhecimento das mais diversas características dos municípios e de suas administrações. A prefeitura e seus representantes são os últimos responsáveis pelas informações prestadas (inclusive com a assinatura no questionário). Existe, no entanto, um acompanhamento do entrevistador e um processo de supervisão e crítica dos dados da pesquisa. Assim mesmo, trata-se de um censo das cidades (dificilmente existe uma recusa da entrevista) e ao mesmo tempo de um registro administrativo cuja responsabilidade da informação é do agente municipal. Por conta disso, ao exemplo de outras bases de registros administrativos, erros existem, assim como um esforço institucional de evitá-los².

É importante, enfim, ressaltar que ao longo da existência da pesquisa, é importante apontar que ocorreu um processo de “federalização”, a partir da demanda e financiamento, principalmente por parte dos ministérios do poder Executivo. O olhar sobre o município passou a ser federal, desde o governo Fernando Henrique, passando pelos governos do PT e PMDB. Isso evidencia que nesse período a formulação e execução das principais políticas federais se deu através de um vetor que partia diretamente da União em direção aos municípios. O federalismo brasileiro, ou o formato do presidencialismo de coalizão, quando priorizava uma política de governo central, como o SUS ou o Bolsa Família, buscava uma adesão direta com os municípios, tendo nem sempre as unidades da Federação como os atores mais relevantes no processo (ARRECTHE, 2012, 2018).

² De alguma forma a Pesquisa de Informações Básicas Municipais teve como precursoras a série de Monografias Municipais, publicadas pelo IBGE entre 1954 e 1982. As monografias constituíam em uma descrição geográfica, econômica, social e cultural de municípios brasileiros, incluindo imagens fotográficas. As monografias estão em formato digital e podem ser acessadas através do *link*: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=7113&view=detalhes>

1. Objetivos da análise

Os objetivos deste estudo são basicamente dois:

Primeiro, como dito, propôs-se um índice de gestão municipal a partir da MUNIC de 2001 e de 2014. O critério não foi meramente empírico, pois retomando a formulação da pesquisa, diversos especialistas como IBAM, IPPUR, Instituto Polis, assim como literatura específica sobre processos de autonomia, regionalização, consorciamento, descentralização, arranjos produtivos, instrumentos de planejamento e gestão, democratização da administração pública, foram considerados pela equipe de planejamento que concebeu a pesquisa.

Essa certa unidade teórica permitiu que os indicadores fossem os mesmos nos dois anos analisados. E isso evidentemente constitui uma restrição, pois se passou mais de uma década. E muito mudou. Um exemplo foi a maior utilização da tecnologia, em especial, a Internet, pelas administrações municipais. Em 2001, questionou-se sobre a sua existência ou não. Outro exemplo é o aumento da capacidade de arrecadação mais racional, fruto também da tecnologia na arrecadação de IPTU e ISS. Mesmo, assim, considerados os indicadores-base de 2001, diferenças estruturais permanecem.

O segundo objetivo, aqui, dando sequência ao artigo publicado em 2019, que tratava dos 5.570 municípios brasileiros, é fazer o recorte ou trazer o olhar metropolitano, replicando a análise para as áreas metropolitanas e seus municípios, o que vem sendo fruto da análise do IPPUR. Assim, o foco analítico deixa de ser o vetor do território nacional para o município, e sim a perspectiva metropolitana. Este é o objetivo principal. Para tanto, como será explicado adiante, será construído um índice (composto) com suas dimensões rebatidas no plano nacional e metropolitano. Será então possível verificar, através de uma análise multivariada, se condicionantes para o índice de gestão no plano nacional se aplicam ao recorte das metrópoles selecionadas. Mas antes, um breve plano geral do contexto nacional e metropolitano.

2. Municípios brasileiros e municípios metropolitanos

A realidade metropolitana brasileira apresenta informações relevantes sobre a estrutura social do país, em seu aspecto territorial após a promulgação da Constituição. Em 1988 o Brasil tinha 4.105 municípios. Em 2014, 5.570, um aumento de 36% estancado em meados da década de 1990. O maior número de municípios foi regionalmente determinado e não atingiu os municípios mais populosos, com a exceção do município de Nova Iguaçu, no Rio de Janeiro.

De qualquer forma, se por um lado definiu-se o município como ente federado e a sua quantidade aumentou significativamente, o problema metropolitano persistiu. Para o ano de 2014, cujo índice proposto será referido, os 343 municípios selecionados como áreas metropolitanas pelo IPPUR representavam 36,4% da população total do país e 47,1% do PIB

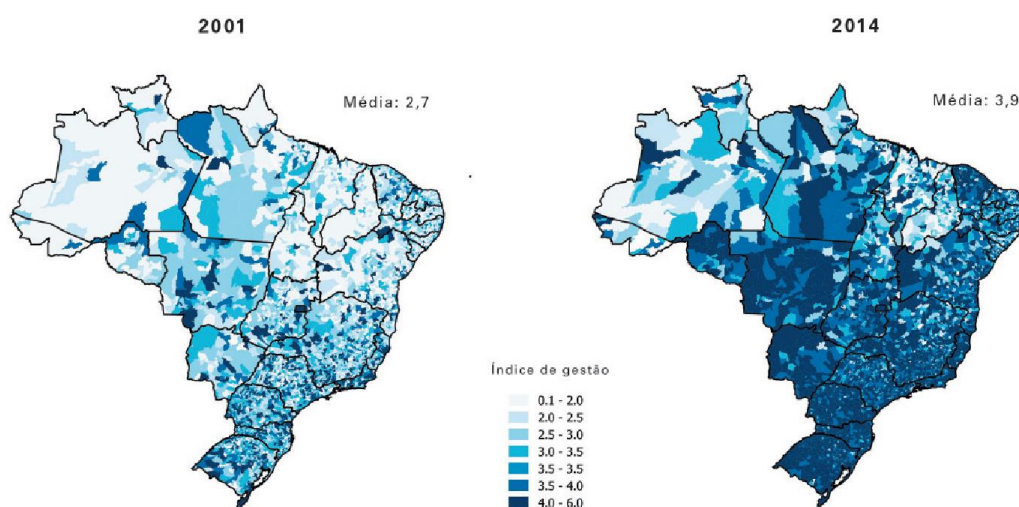
nacional. A média do índice de Gini em 2010 tinha valor semelhante tanto para o país (0,49) quanto para as áreas selecionadas (0,48), enquanto que a média para o IDH para as áreas metropolitanas era superior (0,70) à do Brasil (0,66).

Quanto à variável dependente, aqui analisada, o índice de gestão, a média para as regiões metropolitanas foi superior em 2014 (4,3), comparada à média nacional (3,9). Embora o crescimento relativo das médias entre 2001 e 2014 tenha sido menos favorável às metrópoles (39,2%) e 65,9% para o país.

Pode-se já concluir, através do índice proposto, que o índice de gestão reflete um patamar ainda insípido, uma vez que alcança tão somente a metade do limite de oito pontos possíveis, ainda que a precariedade do ponto de partida tenha sido modificada positivamente.

Boa parte da explicação para o maior crescimento nacional pode ser dada por iniciativas quanto à redefinição de impostos municipais (especialmente IPTU e ISS), associados a um processo de investimento tecnológico, como informatização. Assim, há um avanço no processo de gestão municipal, caracterizado pelo índice, favorecendo municípios de regiões mais empobrecidas, fora das capitais e não metropolizados. O estudo de 2019, com uma avaliação nacional, corrobora essas hipóteses (ALKMIM, 2019), conforme a reprodução do cartograma abaixo.

Cartograma 1 – Índice de gestão municipal para os municípios brasileiros.



Fonte: IBGE: Pesquisa de Informações Básicas Municipais

3. A estrutura do índice de gestão municipal.

Replicou-se o mesmo índice de gestão, a partir de oito dimensões. As orientações teóricas, explicitadas no estudo anterior (ALKMIM, 2019) partem de uma formulação de racionalidade da utilização dos recursos de gestão, no sentido weberiano, implementação de tecnologias, extensão de serviços, qualificação do corpo burocrático, articulação institucional e com a sociedade civil. Os indicadores, limitados, principalmente pelo ponto de origem da pesquisa, 2001, mesmo assim permitiram de forma coerente estabelecer comparações espaciais e temporais, conforme observado no primeiro cartograma³.

Quadro 1 e Tabela 1 – Índice de gestão municipal e resultados para os 21 indicadores e oito dimensões que o compõem. Brasil – 2001/2014.

Modelo de análise com oito dimensões e indicadores	
Dimensões	Indicadores
Tecnologia da informação	Existência de página na internet
Corpo burocrático estável	Proporção de funcionários municipais estatutários
Qualificação do corpo técnico	Proporção de funcionários municipais de nível superior
Extensão do atendimento público municipal	Proporção de funcionários públicos municipais
Articulação institucional	Existência de consórcio educação Existência de consórcio saúde Existência de consórcio de saneamento Existência de consórcio de habitação
Capacidade de informatização de serviços municipais	Existência de IPTU e ISS informatizados
Instrumentos de planejamento	Existência de Código de obras Existência de Plano Diretor Existência de Cadastro imobiliário Existência de Legislação de interesse especial Existência de Legislação de interesse social Existência de Lei do solo criado
Articulação com a sociedade civil	Existência de Conselho de educação Existência de Conselho de saúde Existência de Conselho de cultura Existência de Conselho de meio ambiente Existência de Conselho de Transporte Existência de Conselho de Política urbana

³ Como as dimensões possuem um número diferente de indicadores, foi necessário um processo de normalização, de forma que variassem entre 0 e 1. O que fez com que o índice variasse entre 0 e 8. Foi, de acordo com recomendações internacionais, utilizado o critério MAX-MIN, que divide o resultado da diferença entre os valores máximos e mínimos e o valor encontrado para cada um dos municípios, calculando afinal a média para cada uma das oito dimensões. O processo pode ser traduzido pela fórmula $N_i = (Max-i) / (Max-Min)$. Um exemplo clássico da utilização desse tipo de normalização é o cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Para informações mais detalhadas, consultar o Guia da Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE), 2008.

Para o Brasil, a tecnologia de informação, a qualificação do corpo técnico, com contratação de pessoas de nível superior, compatível com o aumento da instrução no país, se destacam sobremaneira. Por outro lado, a restrição de um corpo burocrático estável, e ainda a extensão do atendimento público, pela relação de funcionários em relação à população com um aumento de 11%, compõe um quadro de investimento em tecnologia e qualificação, restrição a uma tecnocracia ou burocracia permanente e uma diminuição do poder municipal, na relação pessoal entre funcionários e população. Mas como isso se reproduz nas metrópoles? A Tabela 2 mostra os resultados.

**Tabela 2 – Índice de gestão municipal e resultados para as oito dimensões que o compõe.
Brasil – 2001/2014**

Indicadores	2001	2014	Variação (%)
Tecnologia da informação	0,45	0,93	106,7
Corpo burocrático estável	0,65	0,61	-6,2
Qualificação do corpo técnico	0,12	0,33	175,0
Extensão do atendimento público municipal	0,14	0,15	7,1
Capacidade de informatização de serviços municipais	0,83	0,92	10,8
Articulação Institucional	0,13	0,16	23,1
Instrumentos de planejamento	0,51	0,50	-2,0
Articulação com a sociedade civil	0,52	0,70	34,6
Índice de gestão	3,4	4,3	28,4

Fonte: IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais e Produto Interno Bruto dos Municípios Brasileiros

Quanto à tecnologia da informação, medida pela utilização da Internet, o aumento relativo é menor, mas o patamar em 2001 é bem maior, por conta de um *efeito do topo*⁴. De qualquer forma, o percentual de incorporação à Internet é maior para o país. O mesmo *efeito do topo* ocorre na ampliação do corpo técnico qualificado, mas não na capacidade de informatização e racionalização em relação ao IPTU e ISS. Enquanto os instrumentos de planejamento aumentaram nos municípios brasileiros como um todo, não ocorre o mesmo nas regiões metropolitanas. O que merece uma explicação, mas que escapa ao escopo do presente estudo, na medida em que o planejamento deveria ser uma função prioritária municipal, urbana, metropolitana. Inclusive do ponto de vista legal.

⁴ Sobre essa relação entre o patamar mínimo e máximo, ver Zeisel, quando define o “efeito do topo” (ZEISEL, 1985).

4. A estrutura do índice de gestão municipal para o Brasil e para as regiões metropolitanas.

Seguindo um dos objetivos da análise, cabe a questão: das oito esferas investigadas, quais as mais importantes, e além disso, existem diferenças entre as cidades do país e as aglomerações metropolitanas?

Para tratar a questão utilizamos o procedimento clássico da análise de regressão múltipla, definindo como a variável dependente, o índice de gestão municipal, e os seus componentes⁵. A análise foi rodada, primeiro para os 5.570 municípios e em seguida para os 343 municípios relacionados pelo IPPUR. Os resultados para o país são apresentados a seguir⁶.

Quadro 2 – Modelo de regressão múltipla para as dimensões constituintes do índice de gestão municipal, 2014, para os 5.570 municípios brasileiros.

Modelo	R	R ²	R ² ajustado	Coeficientes não padronizados		Coeficientes Padronizados	t	Sig.	
				B	Erro padrão	Beta			
1	0,66	0,48	0,44	2,44	0,24		103,80	0,000	
2	0,84	0,70	0,70	1,72	0,03	0,66	65,50	0,000	
3	0,89	0,79	0,79						
4	0,93	0,87	0,87						
5	0,97	0,94	0,94						
6	0,98	0,97	0,97						
7	0,95	0,99	0,99						
8	1,00	1,00	1,00						
				1. Constante	1,71	0,20		85,11	0,000
				IPTU/ISS	1,39	0,20	0,53	70,50	0,000
				Internet	1,20	0,17	0,53	69,87	0,000
				3. Constante	1,53	0,17		88,60	0,000
				IPTU/ISS	1,15	0,17	0,44	66,51	0,000
				Internet	1,12	0,15	0,49	75,92	0,000
				Planejamento	1,29	0,27	0,32	48,37	0,000
				4. inclui estatutário					
				5. inclui consórcio					
				6. inclui p.superior					
				7. inclui conselho					
				8. inclui func/pop					

⁵ Assim o modelo pode ser descrito como $igestão = d1x1 + d2x1 \dots + d8x1 + \epsilon$, onde $igestão$ = índice de gestão municipal, $d1 \dots d8$ = dimensões componentes do índice, x os estimadores para as dimensões e ϵ = erro.

⁶ Foi utilizado o método Foward, que tem como critério a seleção da variável mais explicativa para o modelo, incluindo sucessivamente as demais. Como o autor parte do princípio hierárquico de explicação, para eventos qualitativos, o método é coerente. Isso não elimina correlações entre as primeiras variáveis selecionadas e outras eliminadas. A interpretação teórica é decisiva para lidar com a autocorrelação. Nesse caso específico, isso não foi um problema.

O modelo estatístico da análise de regressão utilizado apontou claramente, para os municípios do país como um todo, que a melhoria da capacidade de arrecadação do IPTU e ISS, assim como a utilização da Internet, fizeram a grande diferença. A utilização de instrumentos de planejamento forma o terceiro fator principal. Poderíamos, então, estabelecer que o terceiro modelo, com esses três indicadores, com um poder de explicação de 0,79 para um R² ajustado, seria um resultado relevante.

Quanto aos resultados restritos aos 343 municípios metropolitanos selecionados, o resultado é ligeiramente diferente, sendo o modelo menos explicativo do que para os municípios em geral. Juntos, justificam uma variação de 0,67 pelo R² ajustado para três indicadores principais. O modelo pode ser reduzido às mesmas componentes anteriores, mas com uma diferença fundamental: a aplicação de instrumentos de planejamento é a variável mais explicativa, seguida pela existência de Internet e a arrecadação potencial de IPTU e ISS informatizados. Dessa forma, para as RMs, em que pese seu tamanho populacional, a implantação de instrumentos de planejamento é crucial. Pode-se, então, concluir que consideradas as três variáveis, temos um padrão consistente para o índice de gestão proposto.

Quadro 3 – Modelo de regressão múltipla para as dimensões constituintes do índice de gestão municipal, 2014, para os 343 municípios das RMs selecionadas.

Modelo	R	R ²	R ² ajustado
1	0,56	0,32	0,32
2	0,72	0,51	0,51
3	0,82	0,67	0,67
4	0,90	0,80	0,82
5	0,95	0,91	0,90
6	0,97	0,95	0,95
7	0,99	0,99	0,99
8	1,00	1,00	1,00

Modelo	Coeficientes não padronizados		Coeficientes Padronizados Beta	t	Sig.
	B	Erro padrão			
1. Constante	3,42	0,76		45,27	0,000
Planejamento	1,76	0,14	0,57	12,61	0,000
2. Constante	2,41	0,11		22,14	0,000
Planejamento	1,58	0,12	0,51	13,21	0,000
Internet	1,12	0,10	0,44	11,57	0,000
3. Constante	1,51	0,12		13,13	0,000
Planejamento	1,23	0,10	0,39	11,99	0,000
Internet	1,15	0,85	0,43	13,53	0,000
iIPTU/ISS	1,21	0,96	0,41	12,58	0,000
4. inclui estatutário					
5. inclui consórcio					
6. inclui p.superior					
7. inclui conselho					
8. inclui func/pop					

5. Condicionantes propostos para o índice de gestão no Brasil e nas RMs (2014)

Neste estudo de base exploratória propõe-se um índice de gestão municipal à luz da importância do formato institucional. Cabe, na sequência, relacionar esse indicador a outros que sejam informativos da estrutura social.

Portanto, ao final deste artigo procurou-se relacionar algumas variáveis independentes ou explicativas, para melhor compreender o padrão nacional em metropolitano da gestão municipal que, como visto, teve seu avanço no país. Foram utilizados os seguintes indicadores, relacionados ao índice de gestão de 2014, selecionados a partir de uma parte inicial de um estudo sobre a estrutura social, econômica e territorial do país nos municípios brasileiros (ALKMIM, 2018):

- a. IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) 2010
- b. Índice de GINI 2010
- c. Logaritmo do Produto Interno Bruto (PIB) 2014⁷
- d. Variação do PIB 2002 e 2014
- e. PIB *per capita* 2014
- f. Logaritmo do PIB da população
- g. Variação relativa do índice de gestão municipal, 2001 e 2014

Os modelos de regressão gerados⁸ a partir de indicadores exógenos detêm um poder de explicação mais restrito para os 5.570 municípios brasileiros, com um R² ajustado de 0,37, para um modelo com três indicadores mais importantes. O principal fator é o IDH municipal, para um modelo com um único predito. Nos modelos seguintes são introduzidos a variação relativa do índice de gestão entre 2001 e 2014, e o *Log* do PIB municipal. A introdução dos outros quatro indicadores não produzem alteração significativa no modelo.

O patamar do IDH e do PIB, estruturantes para a economia e qualidade de vida, diferenciador na estrutura dos municípios é complementado pela variação dos índices de gestão. Pode-se então afirmar que municípios melhor situados na hierarquia socioeconômica do país são os que têm a melhor capacidade de gestão, e tiveram um significativo crescimento do seu índice.

⁷ A função logarítmica foi utilizada para ajustar as variáveis que apresentam uma distribuição assimétrica, distante de uma distribuição normalizada.

⁸ Dessa vez o modelo pode ser assim descrito: $igestão14 = ind1x + ind2x \dots + ind7x + \epsilon$, onde $igestão14$ = índice de gestão municipal de 2014, $ind1 \dots ind7$ = indicadores socioeconômicos propostos, x os estimadores para os indicadores, e ϵ = erro.

Quadro 4 – Modelo de regressão múltipla para os correlatos socioeconômicos para os 5.570 municípios brasileiros.

Modelo	R	R ²	R ² ajustado
1	0,56	0,31	0,31
2	0,58	0,34	0,34
3	0,61	0,37	0,37
4	0,61	0,37	0,37
5	0,61	0,38	0,38
6	0,62	0,38	0,38
7	0,62	0,38	0,38

Modelo	Coeficientes não padronizados		Coeficientes Padronizados	t	Sig.
	B	Erro padrão			
1. Constante	-0,36	0,86		-4,23	0,000
IDHM	6,42	1,29	0,56	49,90	0,000
2. Constante	-0,80	0,88		-9,02	0,000
IDHM	6,93	0,13	0,60	53,21	0,000
Var igestão 2001/2014	0,002	0,00	0,18	15,48	0,000
3. Constante	-1,47	0,97		-15,15	0,000
IDHM	5,91	0,14	0,51	40,99	0,000
Var igestão 2001/2014	0,002	0,00	0,19	17,27	0,000
LOG PIB	0,25	0,02	0,19	15,36	0,000
4. inclui GINI					
5. inclui var PIB					
6. LOG POP					
7. inclui PIB per capita					

No que diz respeito aos municípios metropolitanos, o modelo apresentou uma representatividade menor, 0,27 para um R² ajustado, e selecionou apenas dois indicadores – IDH municipal e a variação do índice de gestão entre 2001 e 2014 –, sendo que outros dois indicadores sequer foram considerados (PIB *per capita* e variação do PIB entre 2002 e 2014). Dessa forma, a prevalência do indicador de qualidade de vida, preponderante, combina-se com o avanço institucional para explicar o atual estado da gestão municipal.

Quadro 5 – Modelo de regressão múltipla para os correlatos socioeconômicos para os 343 municípios selecionados das RMs.

Modelo	R	R ²	R ² ajustado
1	0,49	0,24	0,24
2	0,52	0,27	0,27
3	0,54	0,29	0,28
4	0,55	0,30	0,29
5	0,56	0,31	0,30

Modelo	Coeficientes não padronizados		Coeficientes Padronizados	t	Sig.
	B	Erro padrão			
1. Constante	0,22	0,39		0,56	0,000
IDHM	5,80	0,56	0,49	10,41	0,000
2. Constante	-0,30	0,41		-7,32	0,000
IDHM	6,39	0,57	0,54	11,24	0,000
Var igestão 2002/14	0,003	0,001	0,18	3,78	0,000
3. Inclui LOG PIB					
4. Inclui GINI					
5. Inclui LOG POP					
Exclui Var PIB					
Exclui PIB per capita					

Considerações finais

O presente estudo é um desdobramento de uma análise de todos os municípios brasileiros, desta vez tendo como objetivo avaliar o comportamento de um índice de gestão municipal proposto para o conjunto de 343 municípios pertencentes às 16 áreas metropolitanas, segundo o recorte do Observatório das Metrôpoles/IPPUR/UFRJ.

O índice de gestão, para os anos de 2001 e 2014, considerou as formulações teóricas estabelecidas no início do planejamento e implementação da Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 1998. Assim, passados mais de 20 anos é necessário trazer outras dimensões capturadas pela pesquisa ao longo de sua existência, assim como recolocar a questão conceitual sobre a melhor forma de investigar as capacidades das administrações locais do país. Isso exige um esforço institucional, e exterior ao IBGE, no sentido de reformulá-lo e avançar em relação a sua concepção e às mudanças que ocorreram posteriormente⁹.

A MUNIC é, por excelência, a pesquisa capaz de atender às atividades de planejamento, execução e monitoramento dos municípios brasileiros, seja qual for a perspectiva dos entes federados, do recorte regional, do tamanho das cidades ou quaisquer outros recortes alternativos. No caso deste estudo, guardados os limites descritos, a proposição de um novo índice de gestão municipal atualizado é um caminho promissor.

A análise mostrou a ainda precária situação da gestão municipal para o país como um todo e para as áreas metropolitanas. No Brasil, em uma variação possível de 0 a 8, o índice em 2001 situou-se em 2,7, aumentando para 3,9. O padrão regional reproduz as diferenças persistentes do país. Maiores valores para os índices nas regiões Sul e Sudeste e na faixa litorânea, e menores nas regiões Nordeste e Norte. No caso das regiões metropolitanas, o patamar observado foi, respectivamente, mais elevado, 3,4 em 2001 e 4,3 em 2014.

Considerando os componentes endógenos do índice de gestão, as dimensões principais foram a arrecadação e informatização de IPTU e ISS, existência de Internet e adoção de instrumentos de planejamento. No caso das áreas metropolitanas, as três dimensões permaneceram as mais significativas, porém a ordem foi alterada. A mais importante dimensão, os instrumentos de planejamento, seguida pela Internet e IPTU/ISS. Essa alteração da ordem pode ser justificada pelo nível de urbanização das metrôpoles e pelo *efeito de topo*, quanto ao IPTU.

A análise de regressão múltipla que relacionou o índice de gestão de 2014 com sete indicadores socioeconômicos mostrou um poder explicativo moderado, apontando novamente três indicadores mais sensíveis na correlação: O IDH, a variação do índice de gestão entre 2001 e 2004, e o PIB de 2014, sendo este último sem significância para as áreas metropolitanas. Pode-

⁹ Diversos enfoques se tornarão úteis para a reformulação da pesquisa. Do ponto de vista internacional, podem constituir referências como às de cidades sustentáveis (Citizen Centric Cities, 2018), cidades do amanhã (European Union, 2011) e cidades de oportunidade (Pricewaterhouse Coopers, 2016), que trazem diferentes proposições de indicadores.

se afirmar que, por um lado, fatores estruturais IDH e PIB informam a diferenciação do índice e, por outro, a sua evolução própria, como uma dimensão conjuntural e institucional.

Se algum avanço pode ser apontado aqui, diz respeito à uma compreensão sintética da formação do índice proposto, em suas dimensões e sua relação com os indicadores a ele exógenos, da estrutura social.

Além da formulação mais direcionada de outro indicador de gestão, mais pertinente aos desafios do século XXI, resta saber que outras variáveis socioeconômicas, culturais, recortes geográficos, e, ainda com variações de economias capitalistas (O'DONNELL, 1998) seriam capazes de ampliar o entendimento sobre a interpretação das cidades e metrópoles brasileiras.

O índice de gestão municipal proposto remete a uma literatura recente de vertente institucionalista, que incorpora não só os conceitos de gestão, como o de governança e capacidade institucional.

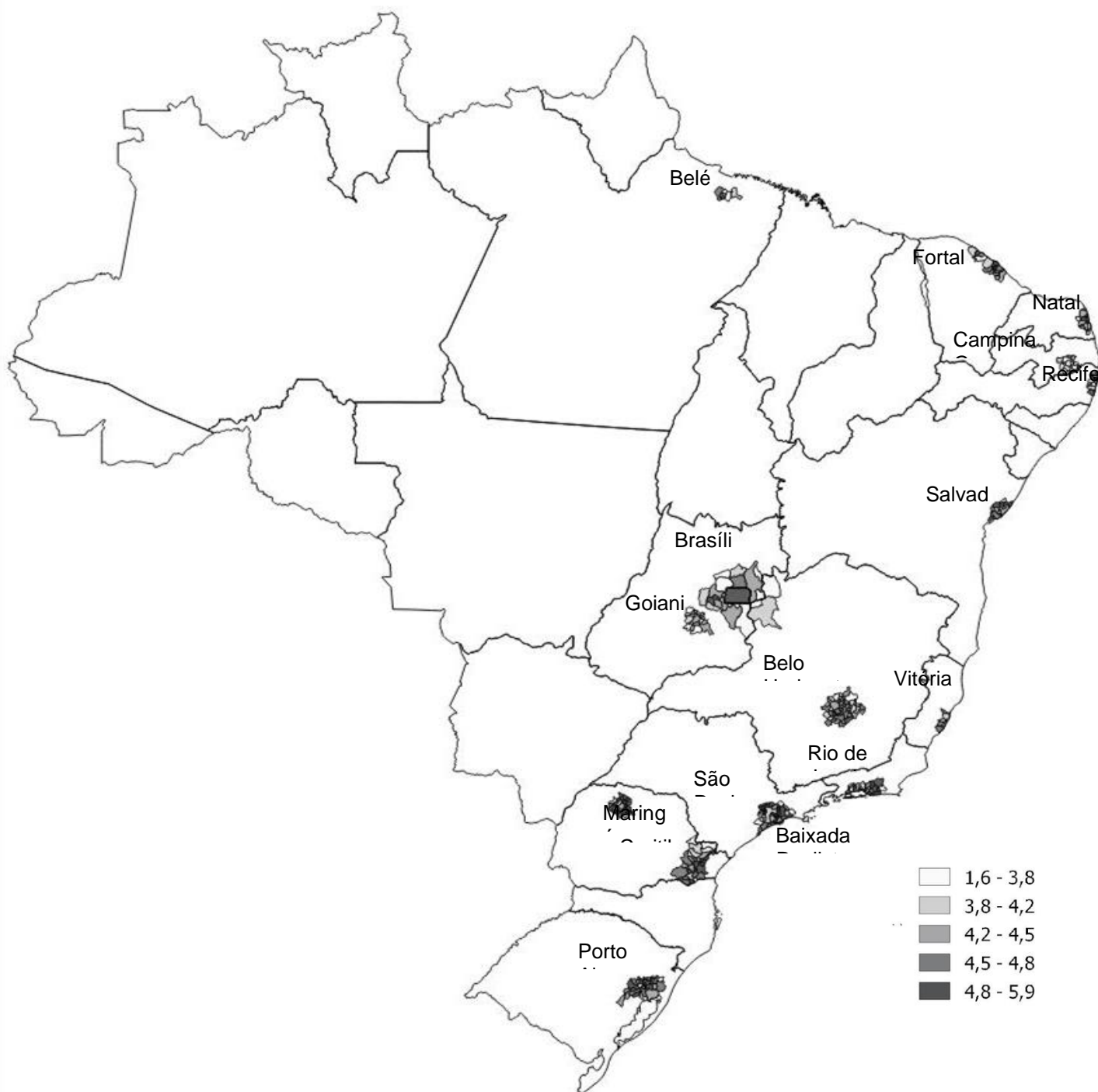
Uma das vertentes é decorrente de documentos produzidos pelo Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 1992; WORLD BANK, 1997) que abordam o tema da governança e que culminam em um dos eixos temáticos nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e no denominado Grupo de Praia (ATHIAS, 2019). Essa abordagem refere-se ao conceito de governança como uma dimensão importante para ajustar e reformular a estrutura dos governos, dando-lhes maior transparência, maior prestação de contas (*accountability*) e ampliando os mecanismos de participação (COSTA, 1998).

Outra perspectiva teórica trata da capacidade institucional como o aprimoramento da estrutura e implementação de instrumentos de governo para dar maior eficácia e eficiência administrativa, no sentido de atingir metas e objetivos (FERNANDES, 2016).

Embora não exista uma disputa em torno desses conceitos e uma certa convergência de seu significado, os estudos e aplicações empíricas mostram uma certa plasticidade na seleção de dimensões associadas ao termo e uma diversidade de indicadores, sem que se possa estabelecer um parâmetro comum para o uso desses conceitos.

Dessa forma, o índice de gestão municipal aqui proposto, para além de seu aprimoramento empírico, atualização e incorporação de novos indicadores, embora tenha uma forte interseção com o que vem sendo produzido, a partir do conceito de governança e capacidade institucional, deverá procurar estabelecer um maior vínculo com a literatura sobre regimes urbanos e padrões de governo, especialmente no que tange ao poder de articulação com outros atores institucionais com o mercado.

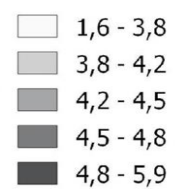
Anexos



Índice de gestão municipal para a Região Metropolitana de Fortaleza, 2014

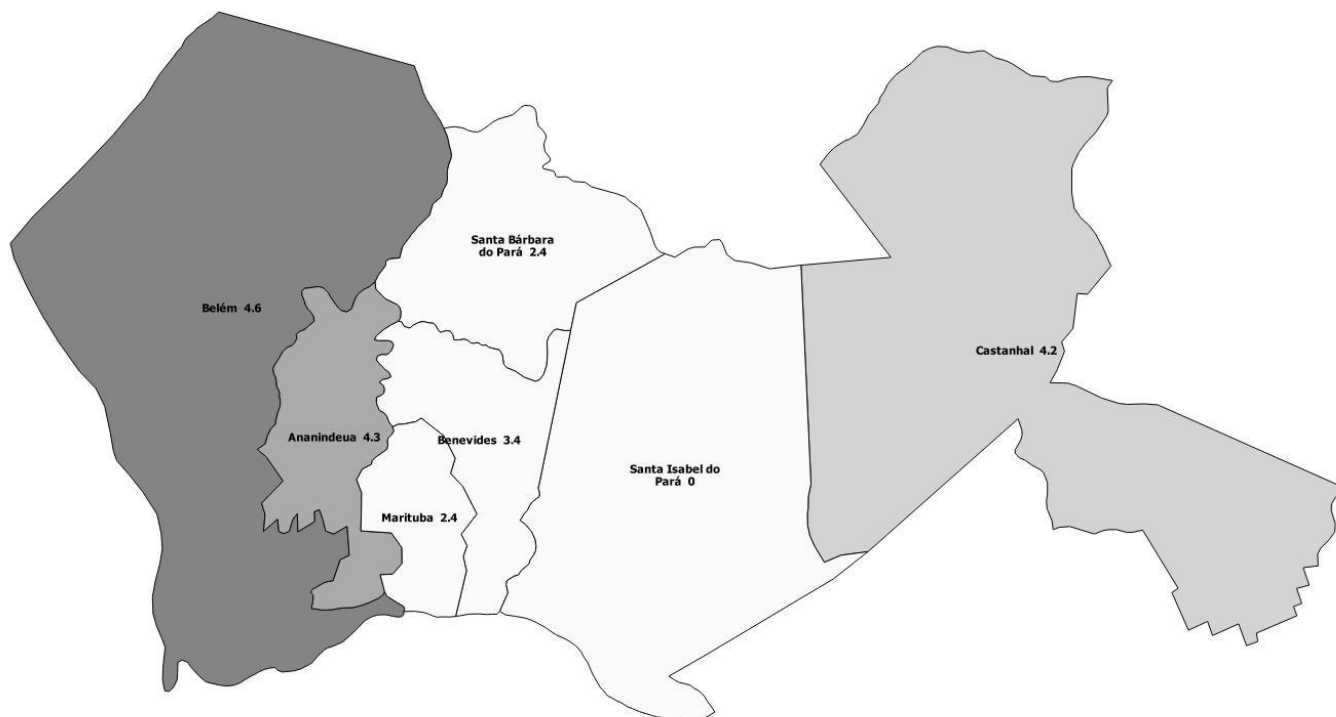


Índice de gestão, 2014

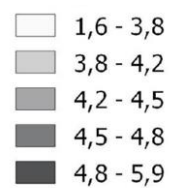


Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Índice de gestão municipal para a Região Metropolitana de Belém, 2014

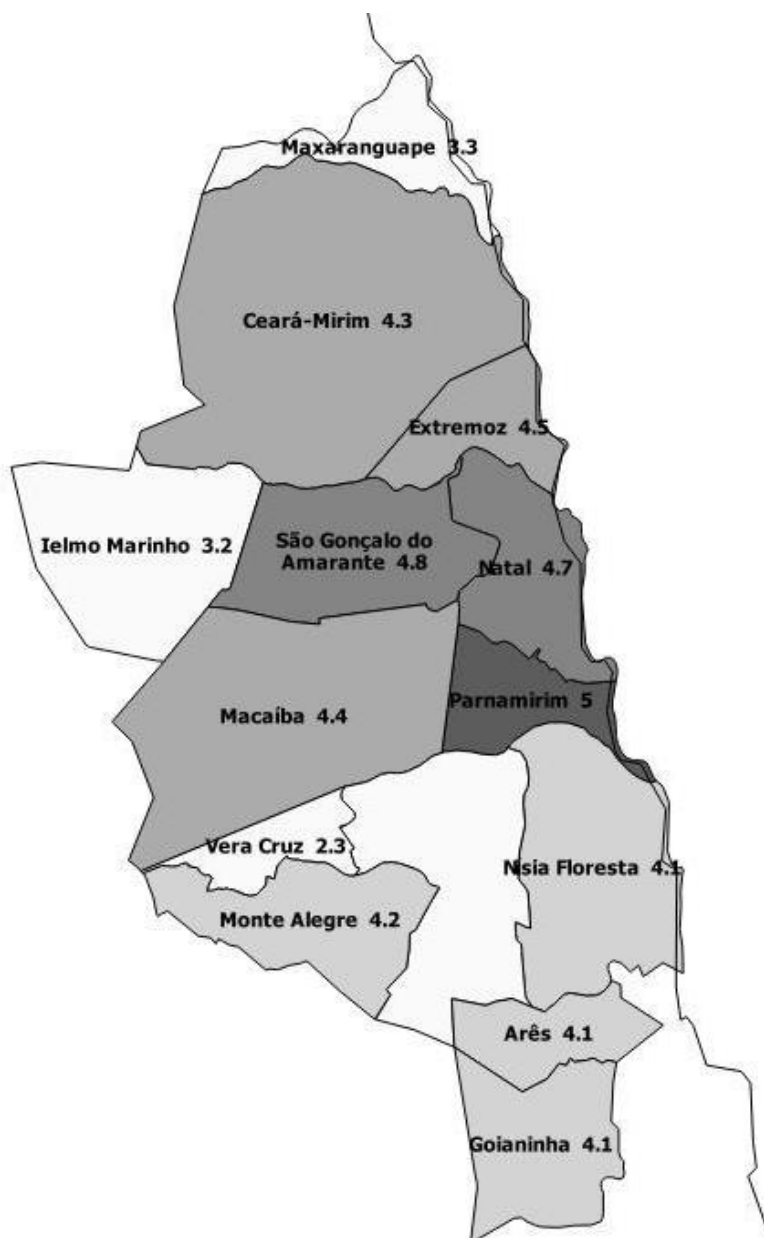


Índice de gestão, 2014

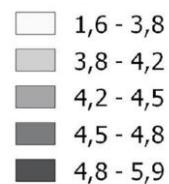


Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Índice de gestão municipal para a Região Metropolitana de Natal



Índice de gestão,
2014

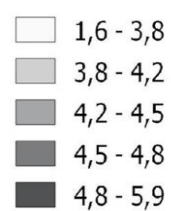


Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Índice de gestão municipal para a Região Metropolitana de Campina Grande

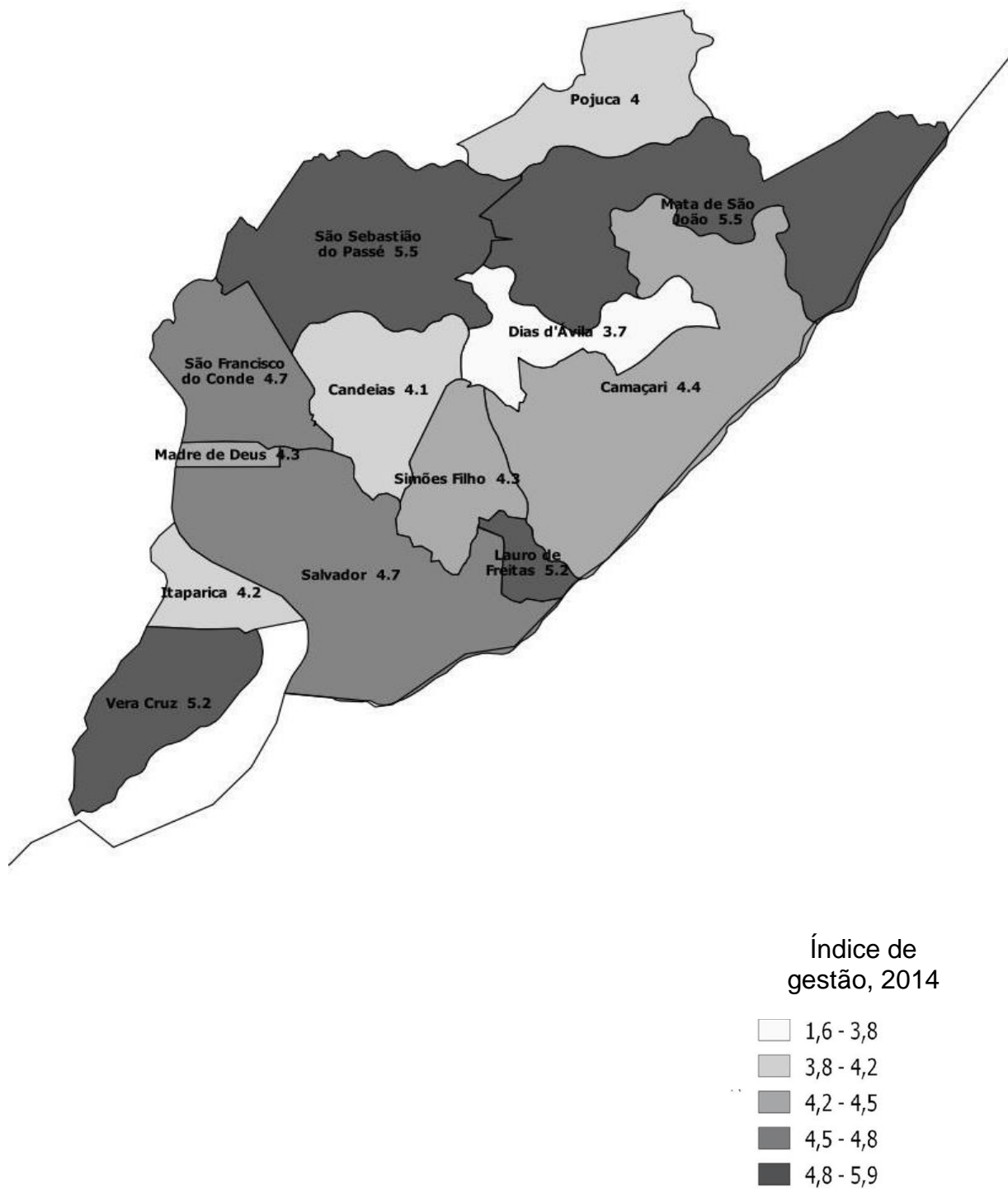


Índice de gestão, 2014



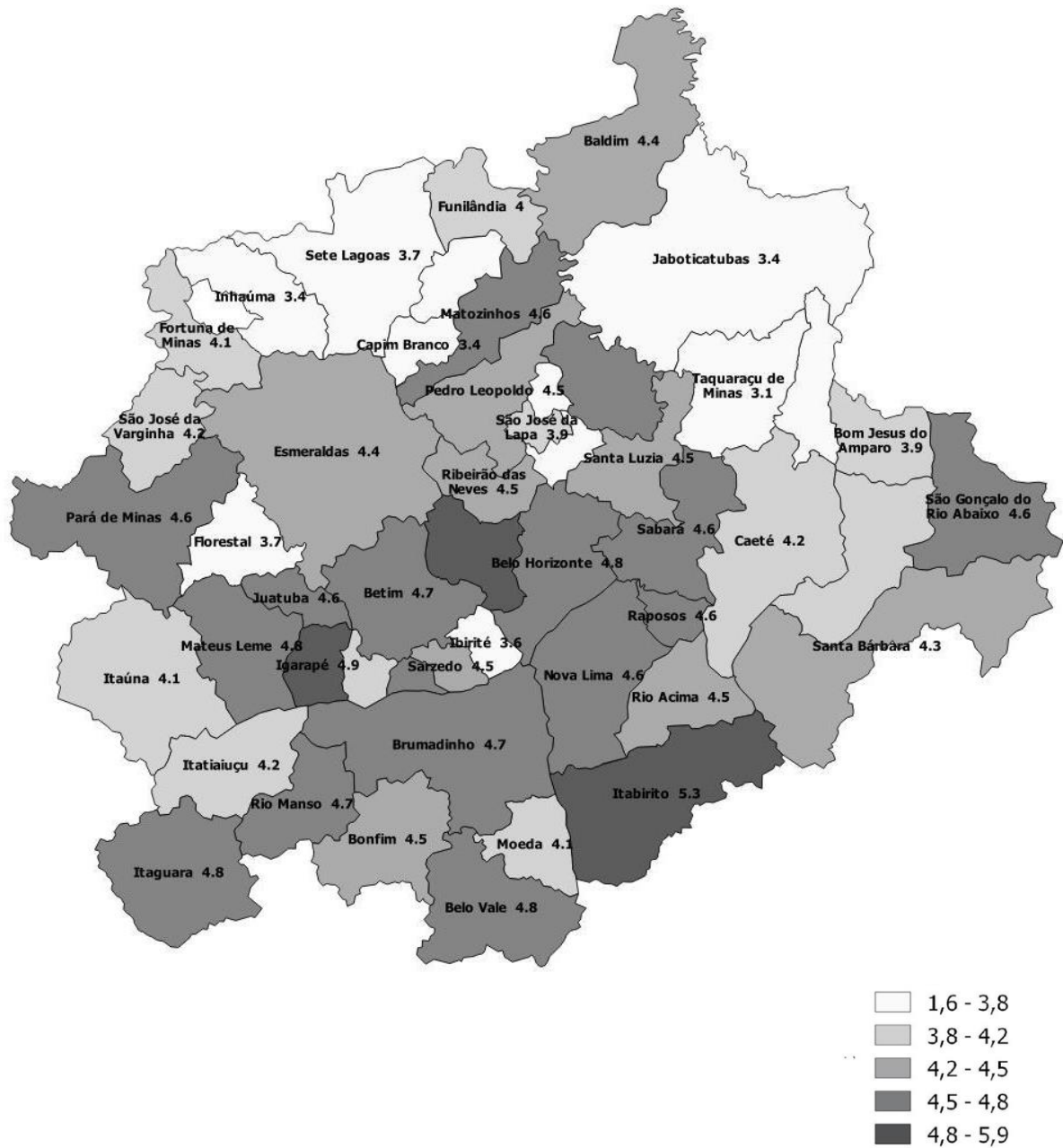
Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Índice de gestão municipal para a Região Metropolitana de Salvador, 2014.



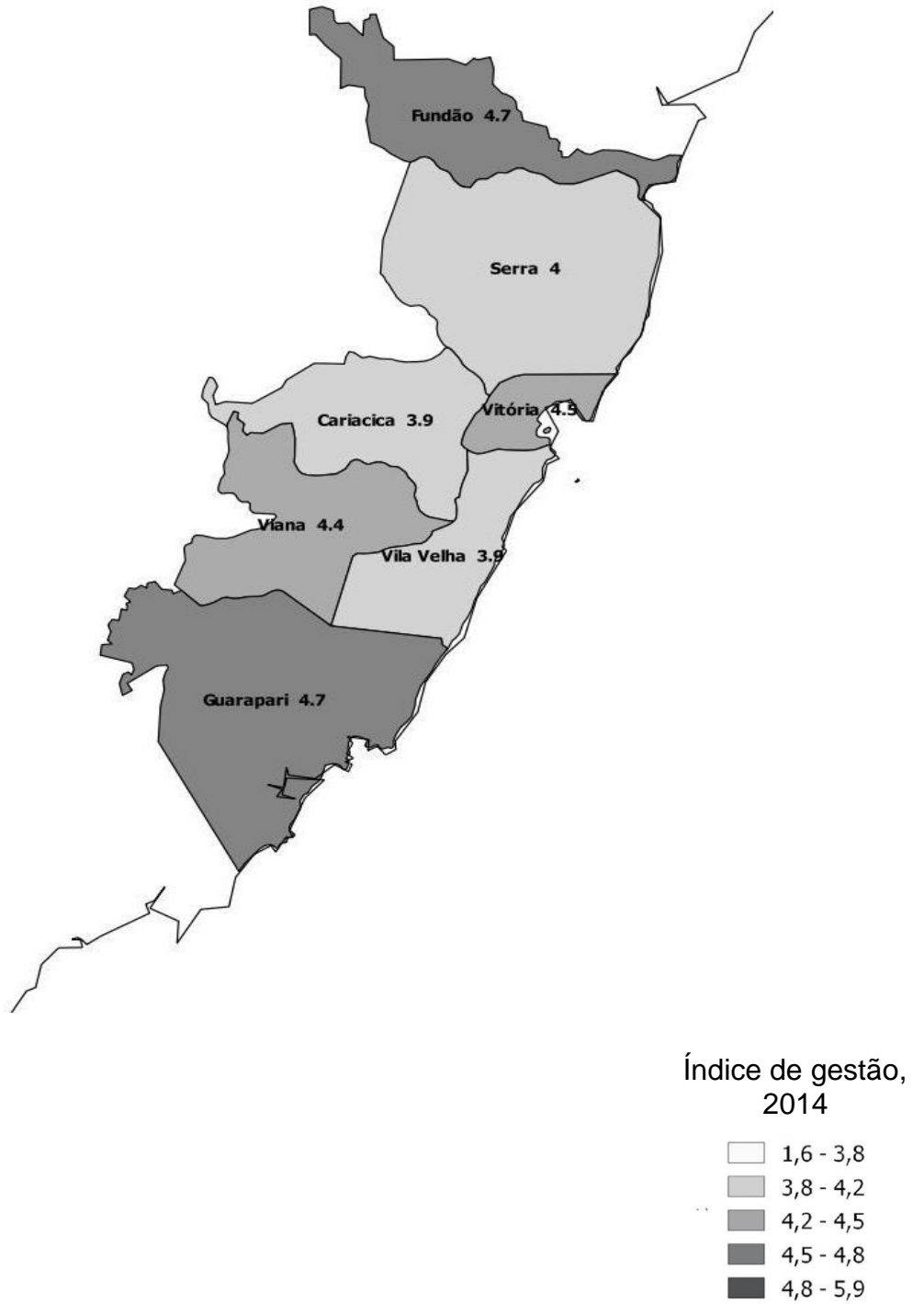
Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Índice de gestão municipal para a Região Metropolitana de Belo Horizonte, 2014.



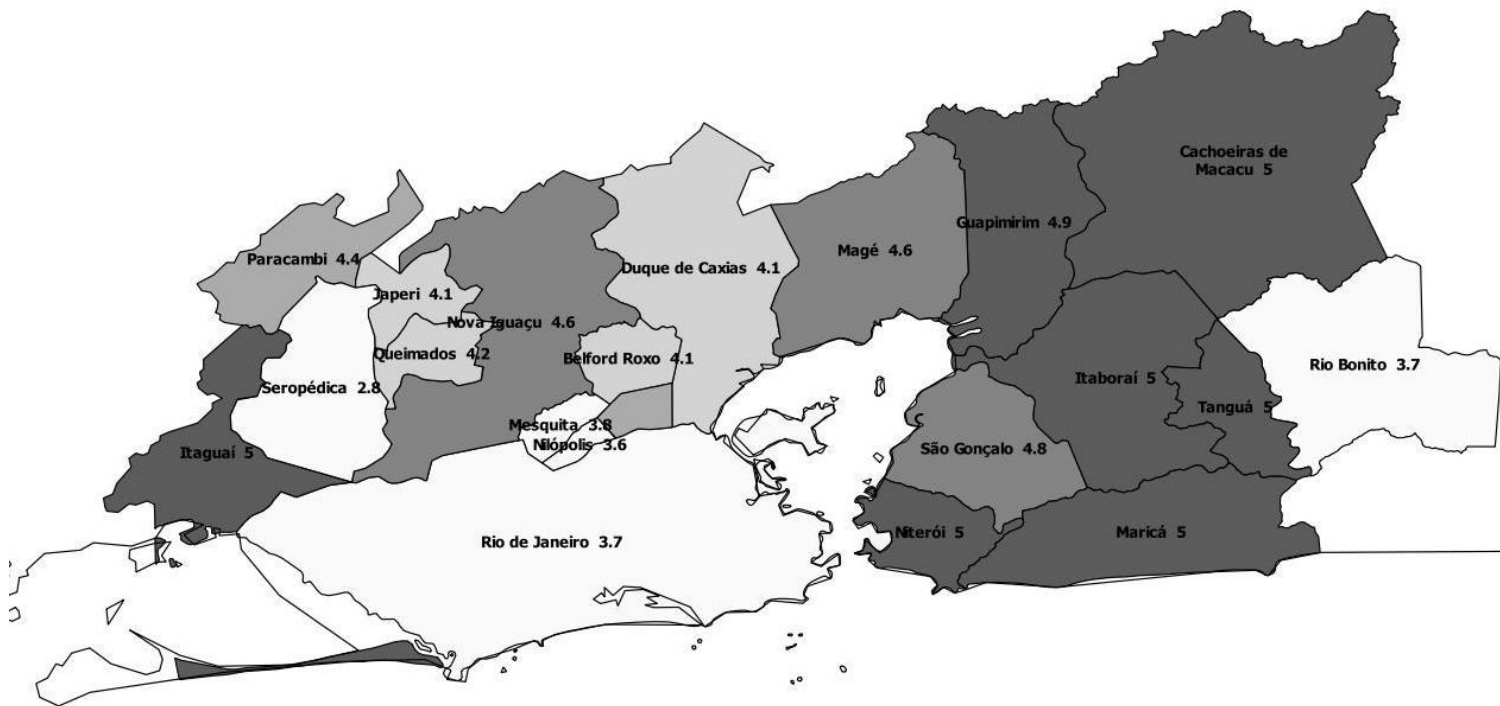
Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Índice de gestão municipal para a Região Metropolitana de Vitória, 2014

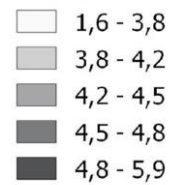


Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Índice de gestão municipal para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 2014.

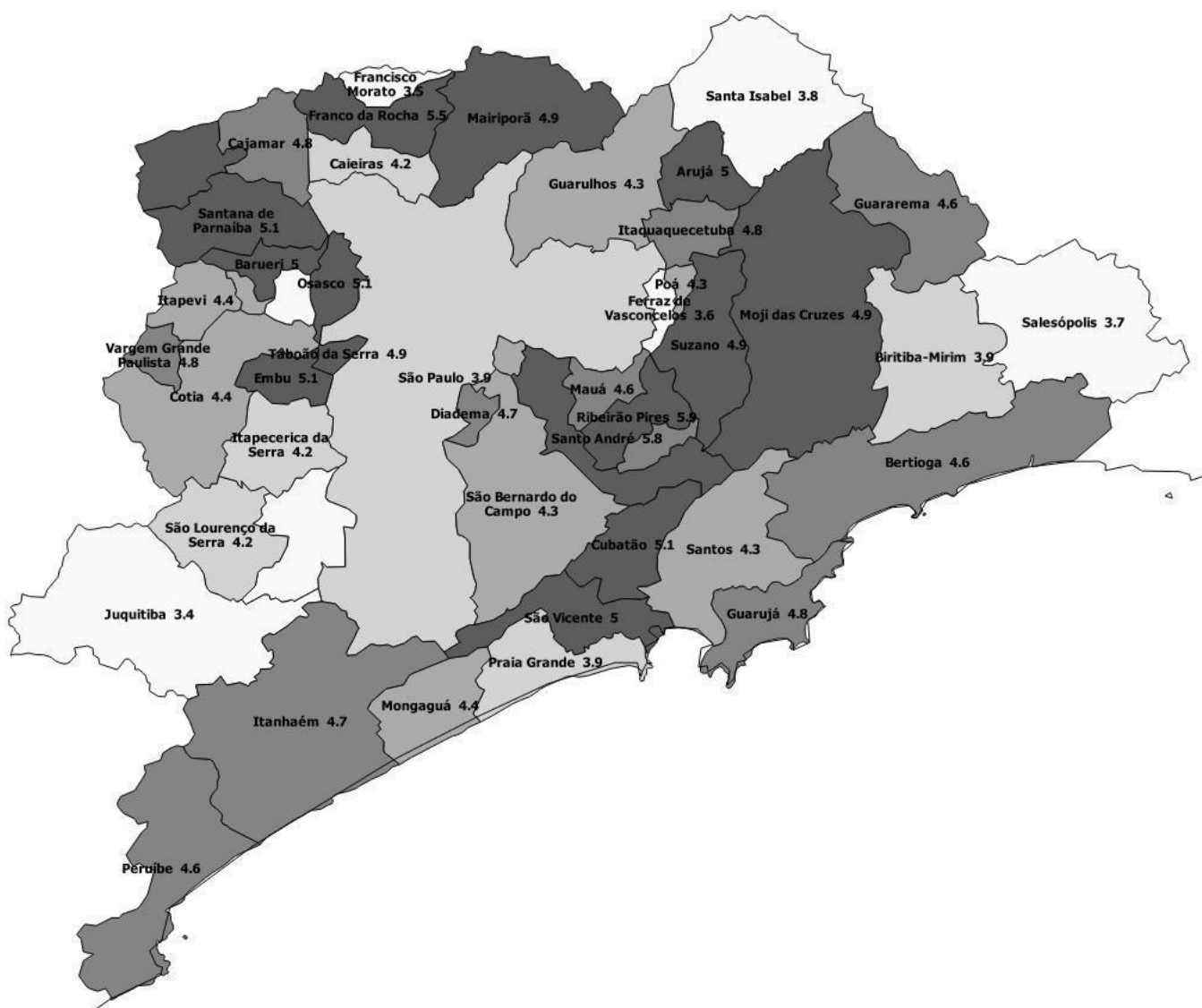


Índice de gestão,
2014

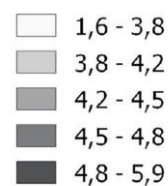


Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Índice de gestão municipal para a Região Metropolitana de São Paulo e Baixada Paulista, 2014.

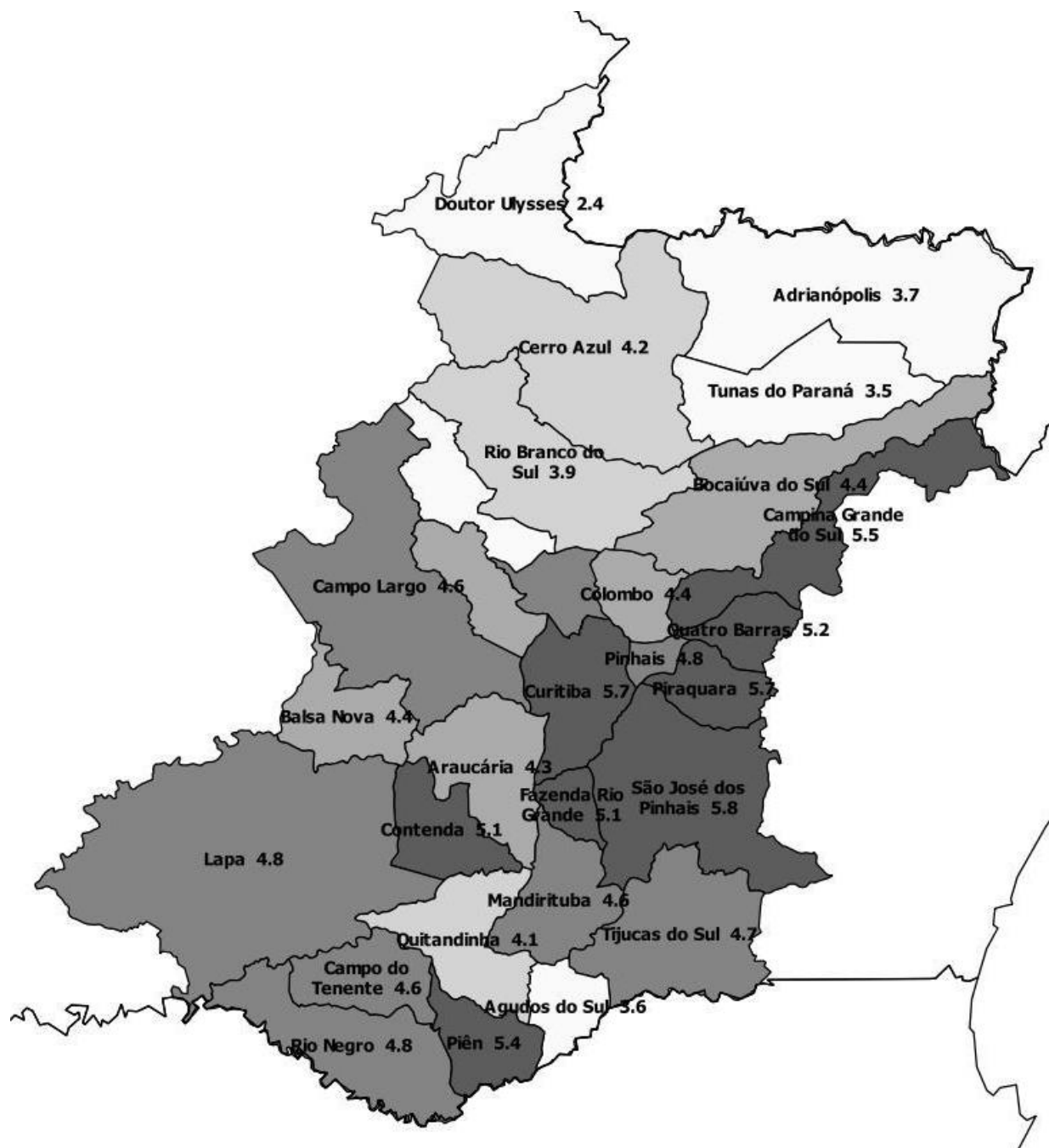


Índice de gestão, 2014

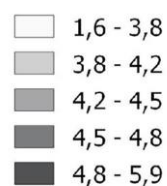


Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Índice de gestão municipal para a Região Metropolitana de Curitiba, 2014.

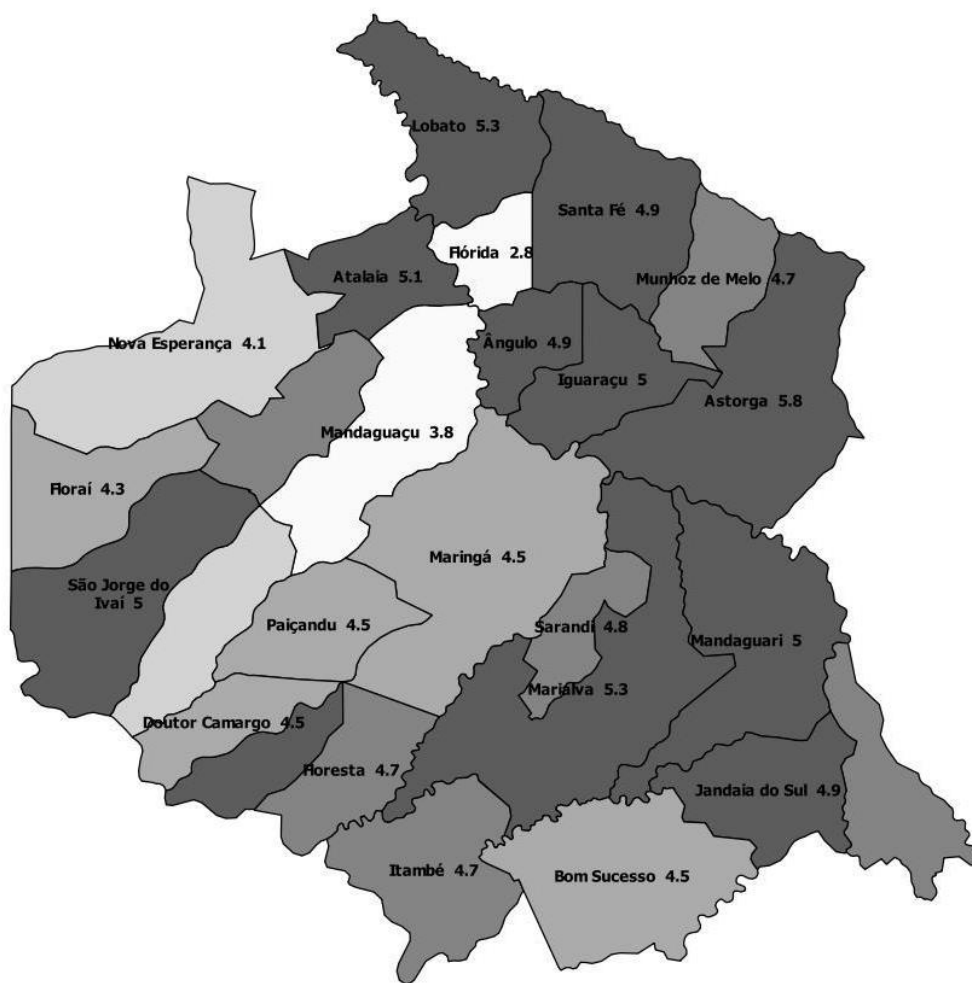


Índice de gestão,
2014

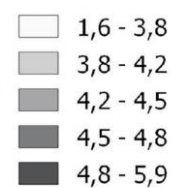


Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Índice de gestão municipal para a Região Metropolitana de Maringá.

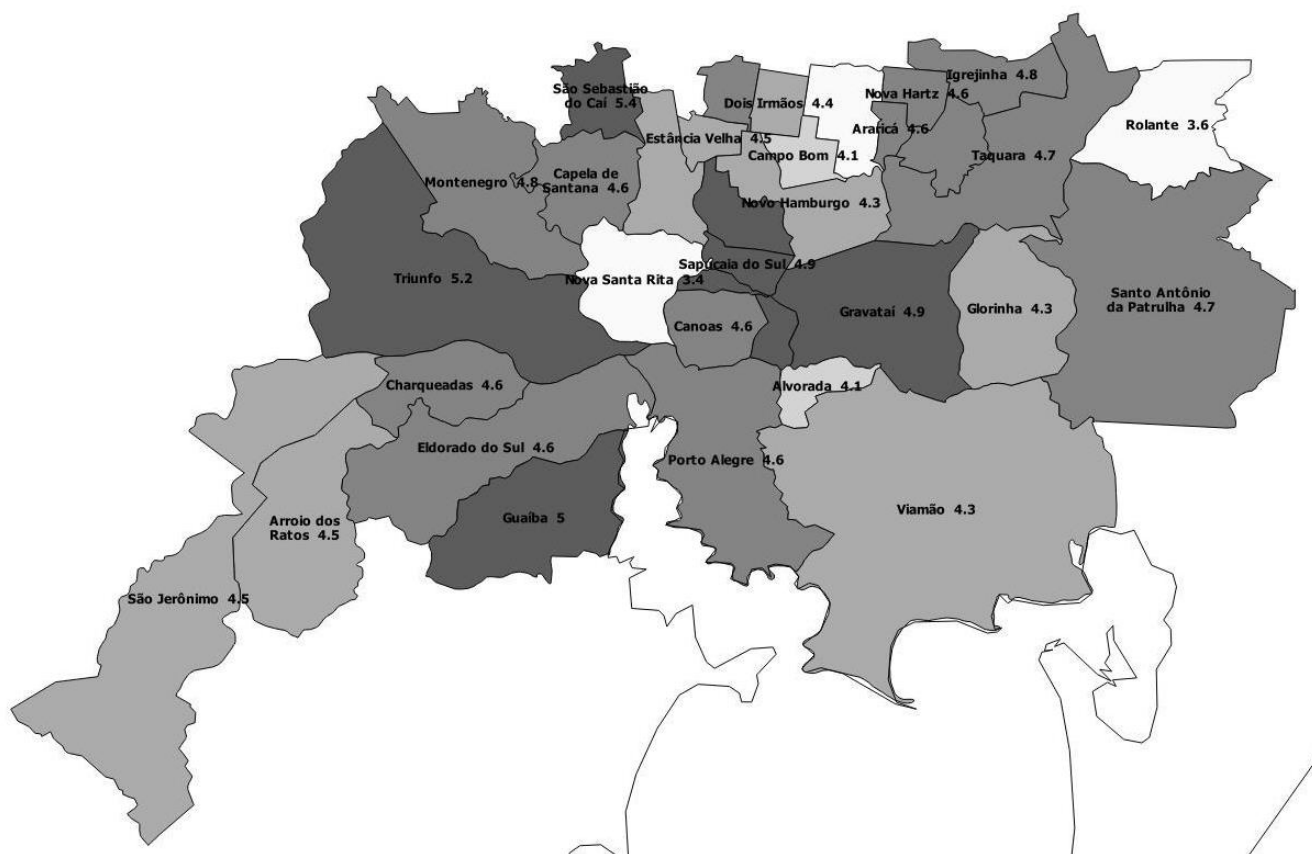


Índice de gestão,
2014

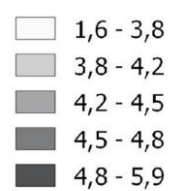


Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Índice de gestão municipal para a Região Metropolitana de Porto Alegre.



Índice de gestão,
2014

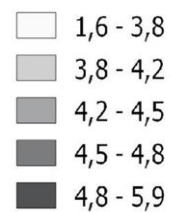


Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Índice de gestão municipal para a Região Metropolitana do Distrito Federal, 2014.



Índice de gestão,
2014

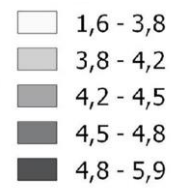


Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Índice de gestão municipal para a Região Metropolitana de Goiânia, 2014.



Índice de gestão,
2014



Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Referências

- ABREU, Maurício. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPLANRIO, Jorge Zahar Editor, 1978.
- ALKMIM, Antonio C. *O eterno retorno*. Eleições municipais para presidente no Brasil (1989-2014). Demografia, sociedade, economia e geografia. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, Letra Capital, 2018.
- _____. Índice de gestão municipal: 2001 e 2014. In: ATHIAS, Leonardo; BOTELHO, Luanda. *Panorama Nacional e Internacional da Produção de Indicadores Sociais Estatísticas de governança*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.
- ATHIAS, Leonardo. Discussão conceitual sobre governança em suas variadas acepções. In: ATHIAS, Leonardo; BOTELHO, Luanda. *Panorama Nacional e Internacional da Produção de Indicadores Sociais Estatísticas de governança*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.
- ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.
- _____. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos *outsiders*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33, n. 96, São Paulo: Epub, 2018.
- BANCO MUNDIAL. O estado em um mundo em transformação. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial*. Banco Mundial, Washington D.C., 1997.
- BRASILEIRO, Ana Maria. (Org.) *Região Metropolitana do Grande Rio: serviço de interesse comum*. Brasília: IPEA, 1976.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Volume I. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança*. Movimentos sociais na era da internet. 2. ed., Rio de Janeiro: Zahar, 2012.
- COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. O novo enfoque do Banco Mundial sobre o estado. In: *Revista Lua Nova*, n. 44, São Paulo, 1998.
- CITIZEN CENTRIC CITIES. *The Sustainable Cities Index*. 2018. https://www.arcadis.com/media/1/D/5/%7B1D5AE7E2-A348-4B6E-B1D7-6D94FA7D7567%7DSustainable_Cities_Index_2018_Arcadis.pdf. Acesso em: março 2020.

EUROPEAN UNION. *Cities of tomorrow: challenges, visions, ways forward*. 2011. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf. Acesso em: março 2020.

FERNANDES, Fabiana Silva. Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública. *Cadernos*. EBAPE.BR, v. 14, nº 3, Rio de Janeiro, 2016. <https://www.scielo.br/pdf/cebape/v14n3/1679-3951-cebape-14-03-00695.pdf>. Acesso em: maio 2020.

IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros*. Gestão Pública, 2001. Base de dados extraída do CD Rom. Rio de Janeiro, 2003.

_____. *Perfil dos municípios brasileiros*. Gestão Pública, 2014. Rio de Janeiro (base de dados), 2014. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/administracao-publica-e-participacao-politica/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=18195&t=downloads> Acesso em: jan. 2017.

_____. *Monografias Municipais*. 1954-1983. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=7113&view=detalhes>. Acesso em: jun. 2016.

O'DONNELL, Guilherme. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. In: *Revista Lua Nova*, n. 44, São Paulo, 1998.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide*. Paris. 2008. Disponível em: <https://www.oecd.org/els/soc/handbookonconstructingcompositeindicatorsmethodologyanduserguide.htm>. Acesso em: jul. 2019.

PRICEWATERHOUSECOOPERS LLP. (2016). *Cities of Opportunity 7*. Disponível em: <https://www.pwc.nl/nl/assets/documents/pwc-cities-of-opportunity-7.pdf>. Amsterdam. Acesso em: mar. 2020,

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. (Org.) *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2000.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec, 1993.

WORLD BANK. *Governance and Development*. Washington. 1992. Disponível em: http://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/sotsubo/Governance_and_Development_1992.pdf.

ZEISEL, Hans. *Dígallo com números*. 3. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1985.

