

**WESLEY DE ALMEIDA MENDES**

**PAPEL DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL NO DESENVOLVIMENTO  
HUMANO**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA  
MINAS GERAIS - BRASIL  
2017

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade  
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

M538p  
2017  
Mendes, Wesley de Almeida, 1993-  
Papel da gestão pública municipal no desenvolvimento humano / Wesley de Almeida Mendes. – Viçosa, MG, 2017. xi, 70f. : il. ; 29 cm.

Orientador: Marco Aurélio Marques Ferreira.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.  
Inclui bibliografia.

1. Política de mão-de-obra. 2. Orçamento municipal.  
3. Administração pública. I. Universidade Federal de Viçosa.  
Departamento de Administração e Contabilidade. Programa de Pós-graduação em Administração. II. Título.

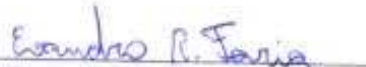
CDD 22 ed. 658.3


**PAPEL DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL NO DESENVOLVIMENTO  
HUMANO**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 17 de fevereiro de 2017.

  
Cristiana Tristão Rodrigues

  
Evandro Rodrigues de Faria  
(Coorientador)

  
Marco Aurélio Marques Ferreira  
(Orientador)

A Deus.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida, pelas oportunidades que me deste, por sempre me dar mais que o planejado. A Ele, toda honra e toda glória.

Aos meus pais, Geraldo e Jucimar, por sempre, mesmo desconhecendo as escolhas minhas, me apoiam. Meus principais incentivadores, meu porto seguro e meus exemplos. Ao meu irmão Wanderson, meu melhor amigo e o primeiro a me sugerir para prestar o processo seletivo do Mestrado. Muitas vezes acredita mais em minhas capacidades que eu mesmo.

Àqueles que me apoiaram antes e durante o mestrado, os professores da FAGOC, em especial João Paulo Ciribeli e Vanessa Pires. Aos amigos que tanto me apoiaram e que entenderam minha ausência em diversos momentos. Deixo aqui meus agradecimentos especiais à Aristela, Ruanita, Viviane, Bruno Perezini, José Aureliano e Alexandra, que tanto me incentivaram e que procuravam meios de sempre estar perto mesmo estando longe.

Às equipes do CEREST Ubá e do SESI/SENAI de Ubá, onde me orgulho de ter feito parte e que muito contribuíram na minha vida profissional, como ser humano e que me auxiliaram à descobrir minhas forças e fraquezas a fim de trabalha-las e ser melhor a cada dia.

À todos os colegas do grupo de pesquisa, especialmente à Marjorie, Kayto, Débora e Alex, pela parceria e apoio mútuo nesse período que trabalhamos juntos. Aos professores e funcionários do Departamento de Administração e Contabilidade, pelo aprendizado e apoio durante todo o processo do Mestrado.

Aos colegas de mestrado, e as amigas ali formadas, em especial Tarrara, Mateus, Fernanda e Karina, pessoas que não me deixavam abater, que me auxiliavam, que oravam comigo, que torciam por mim e que fizeram todo esse mestrado ser mais leve e prazeroso.

Aos meus coorientadores, professor Luiz Abrantes e Evandro, que desde as primeiras conversas se mostravam dispostos à discutir, com paciência e não me deixava me cegar nos momentos mais difíceis da dissertação.

Ao meu orientador, Marco Aurélio, pela parceria formada, por confiar em meu trabalho e me deixar livre para poder executá-lo, por ser um grande incentivador meu e me fazer buscar sempre meu melhor em cada atividade realizada.

*“Recebei a instrução e não o dinheiro.  
Preferi a ciência ao fino ouro, pois a  
Sabedoria vale mais que as pérolas e joia  
alguma a pode igualar.” Provérbios 8:  
10-11 (Bíblia Sagrada)*

## SUMÁRIO

RESUMO .....	vii
ABSTRACT .....	ix
APRESENTAÇÃO DA DISSERTAÇÃO .....	xi
1 INTRODUÇÃO GERAL .....	1
Desenvolvimento Humano e desigualdades regionais nos municípios brasileiros .....	5
1 INTRODUÇÃO .....	5
2 REFERENCIAL .....	7
2.1 Papel do Estado no Desenvolvimento Humano .....	7
2.2 As diferenças regionais brasileiras .....	10
3 METODOLOGIA .....	12
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES .....	14
4.1 Descrição dos dados .....	15
4.2 Os fatores de influência do Desenvolvimento Humano .....	16
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	21
Referências .....	23
A influência da capacidade econômica e da formação de receitas públicas no Desenvolvimento Humano .....	27
1 INTRODUÇÃO .....	27
2 REFERENCIAL .....	29
2.1 Desenvolvimento Humano e Recursos Públicos .....	29
2.2 Centralização fiscal e Transferências intergovernamentais .....	31
3 METODOLOGIA .....	34
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES .....	37
4.1 Descrições dos dados .....	37
4.2 O papel econômico e financeiro municipal para o Desenvolvimento Humano .....	38
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	41
Referências .....	42
A qualidade da gestão pública e do controle social na formulação do sistema de promoção do Desenvolvimento Humano .....	46

1 INTRODUÇÃO .....	46
2 REFERENCIAL.....	48
2.1 A gestão pública e o Desenvolvimento Humano .....	48
2.2 O sistema de promoção do desenvolvimento humano .....	49
3 METODOLOGIA .....	53
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES .....	56
4.1 Descrição dos dados .....	56
4.2 O Sistema de Promoção do Desenvolvimento Humano .....	57
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	61
Referências .....	62
3 CONCLUSÃO GERAL.....	46
Referências.....	69

## RESUMO

MENDES, Wesley de Almeida, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2017. **Papel da gestão pública municipal no desenvolvimento humano.** Orientador: Marco Aurélio Marques Ferreira. Coorientadores: Evandro Rodrigues de Faria e Luiz Antônio Abrantes.

A promoção do bem-estar, do desenvolvimento humano e, conseqüentemente, da qualidade de vida, revelados como desejos sociais, podem se tornar complexos para os governos, tendo em vista as diversas dimensões que os envolve, como a demanda popular por serviços públicos de qualidade, a limitação dos recursos, a pressão da classe política e de organismos econômicos. Nesse caso, torna-se fundamental que a gestão pública vise a melhoria das condições sociais como elemento de promoção do desenvolvimento humano, o que requer eficiência e transparência, em alinhamento com os princípios constitucionais de um estado democrático. O controle social surge como ator de regulação dos gastos públicos, promovendo o equilíbrio das contas bem como o direcionamento dos gastos para áreas prioritárias. Desse modo, o presente estudo analisa o desenvolvimento humano sob uma perspectiva multidimensional, tomando como referência os municípios brasileiros, considerando a arrecadação orçamentária, a capacidade econômica do município, a estrutura socioeconômica existente, o sistema de controle social e o contexto regional como elementos centrais. O estudo tem como égide teórica do desenvolvimento humano e discussões sobre desigualdades regionais, federalismo fiscal, arrecadação pública e gestão pública. No que tange as técnicas de investigação empregadas, foram aplicadas as análises multivariadas de dados de análise fatorial, da regressão logística multinomial e dos modelos de dados em painel, além da modelagem de Equações Estruturais para atingir os objetivos propostos. Tomando as desigualdades socioeconômicas presentes, com destaque para o Sul e Sudeste brasileiro em que se encontram os melhores níveis de desenvolvimento, os resultados da pesquisa apontam para necessidades diferentes em cada região, sendo importante, assim, a aplicação de políticas públicas específicas, considerando tais características e necessidades. Recomenda-se também o estímulo à economia, considerando os principais meios de produção daquela região, com ênfase nos setores econômicos que mais agrega capital financeiro, tecnologia e conhecimento. Destaca ainda a importância da qualidade da gestão pública e do controle social, estes tomando papel central no sistema de promoção do desenvolvimento humano. Nesse sentido, torna-se importante, nas regiões mais vulneráveis, uma articulação das três esferas do governo para promover políticas

públicas de ampliação das capacidades humanas e do desenvolvimento humano. Recomenda-se, ainda que, diante o cenário dos municípios brasileiros, cuja grande parte da população ainda carece de serviços de saneamento básico e de habitação de qualidade, principalmente as regiões Norte e Nordeste, que a gestão pública desempenhe um maior esforço na ampliação desses serviços, cuja falta desses serviços afeta diversas dimensões sociais, onde desencadeia agravos epidemiológicos, degradam o meio ambiente e assevera as desigualdades sociais.

## ABSTRACT

MENDES, Wesley de Almeida, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, February, 2017. **Role of municipal public management in human development.** Adviser: Marco Aurélio Marques Ferreira. Co-advisers: Evandro Rodrigues de Faria and Luiz Antônio Abrantes.

The promotion of well-being, human development and, consequently, the quality of life, shown as social desires, can make the demand for quality public services difficult to be met by the governments, due to the many dimensions involved, like the limitation of resources and the pressure coming from political class and economic organisms. In this case, it is very important for the Public Administration to improve social conditions as an element of promotion of the human development, which requires efficiency and transparency, in line with the constitutional principles of a democratic state. Social control emerges as an actor of regulation of public spending, promoting balance of accounts as well as directing resources to priority areas. Thus, the present study aims to analyze human development from a multidimensional perspective, taking Brazilian cities as a reference and considering their economic capacity, the revenue budget, the socioeconomic structure, the systems of social control and human engagement and the regional context as the main elements. The theoretical framework consists of concepts on human development and discussions on regional inequalities, fiscal federalism, tax collection and public management. Regarding the research techniques employed, multivariate data analysis, multinomial logistic regression and panel data models were applied, as well as the modeling of Structural Equations to achieve the proposed objectives. Considering the socioeconomic inequalities that were observed, especially in the South and Southeast of Brazil, where the best levels of development are found, the results of the research point out to different needs in each region, which takes specific public policies to meet those needs. It is also recommended to stimulate the economy, considering the main means of production of each region, with an emphasis on the economic sectors that most aggregate financial capital, technology and knowledge. It is important to emphasize the importance of the quality of public management and social control, as both of these play a central role in the system of promoting human development. This way, an articulation between the three spheres of government to promote public policies for the enhancement of human capacities and human development becomes important in the most vulnerable regions. It is also recommended, in view of the scenario of Brazilian cities, where a large part of the population still lacks

basic public services as sanitation and quality housing, mainly in the North and Northeast, that public management makes a more significant effort on increasing these services, whose lack affects several social dimensions, leading to epidemiological consequences, environment degradation and social inequalities.

## **APRESENTAÇÃO DA DISSERTAÇÃO**

A presente dissertação é composta por três artigos inéditos relacionados à temática da Administração Pública, o desenvolvimento humano e a qualidade da gestão pública:

- Desenvolvimento Humano e desigualdades regionais nos municípios brasileiros
- A influência da capacidade econômica e da formação de receitas públicas no Desenvolvimento Humano;
- A Qualidade da Gestão Pública e do Controle Social na formulação do sistema de promoção do Desenvolvimento Humano.

## **1 INTRODUÇÃO GERAL**

A promoção do bem-estar, do desenvolvimento humano e, conseqüentemente, a melhoria da qualidade de vida, tomam complexidade quando analisados sob a perspectiva das diversas dimensões que os permeiam.

Tal perspectiva de análise é ainda mais complexa quando consideramos a perspectiva da maior demanda social pela ampliação e melhoria no acesso aos produtos e serviços públicos de um lado e a demanda por menor pressão arrecadatória e melhor alocação dos recursos públicos do outro. Observando estes contextos, Sen (2010) tratou o desenvolvimento como a expansão das liberdades humanas, cujos meios de promoção partem das liberdades políticas, econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora.

Observa-se que esse desafio parte da necessidade da articulação de ações de governo, nas suas diferentes esferas, visando coordenar ações corriqueiras, planos estratégicos e políticas públicas interligadas para a promoção do desenvolvimento humano.

Diante dessa realidade, para o desenvolvimento, mostra-se necessário a formação e o gerenciamento de receitas para aplicação e manutenção de tais programas sociais. Nota-se que, embora a atual Constituição federal brasileira tenha promovido a descentralização política e administrativa, além da autonomia dos entes federados na formulação das alíquotas e escolha das bases tributáveis, a arrecadação tributária é dada de forma desigual no Brasil, considerando as diversas alíquotas existentes entre os entes federados e sua capacidade econômica, que em diversos casos, reflete em diferentes níveis da qualidade ao longo do país.

A fim de equalizar as receitas e possibilitar a ação efetiva dos governos subnacionais no provimento de políticas públicas para a qualidade de vida, o Governo Federal busca repassar parte das receitas tributárias arrecadadas de competência da União, por meio de transferências intergovernamentais, para os municípios a fim de equalizar as receitas, reduzir as desigualdades inter-regionais e promover o desenvolvimento nas regiões (SCHOROEDER e SMOKE, 2003).

A capacidade financeira dos municípios e a captação de recursos foram temas de diversos estudos como Mendes, Miranda e Cosio (2008), Baião (2013), Sobel e Crowley (2014) e Lü (2015) que verificaram os efeitos das transferências intergovernamentais nas receitas orçamentárias municipais e destacaram sua necessidade para o equilíbrio do

sistema financeiro federativo, porém alertam para as possibilidades de problemas derivadas da dependência desses tipos de recursos.

Contudo, entende-se que não somente o volume de recursos afetam o desenvolvimento humano, mas um conjunto de outras condições como o nível da economia da região, qualidade do dispêndio público por meio de uma gestão pública eficiente. A eficiência da gestão pública foi pauta de diversos estudos, entre eles Faria, Jannuzzi e Silva (2008) avaliaram a eficiência da gestão pública na geração de melhores resultados do desenvolvimento humano e qualidade de vida, onde encontraram desigualdades entre os municípios estudados, com diferenças entre os recursos adquiridos e entre níveis de desenvolvimento humano.

Como medida de equilíbrio das contas e eficiências dos gastos, ganha-se reforço a ampliação do engajamento do cidadão e pressão por medidas de transparência e controle social. Conforme Justice, Melitski e Smith (2006) e Rocha (2011), o controle social consiste em um mecanismo importante para assegurar a eficiência da gestão pública e o equilíbrio das contas públicas. Para Sen (2010) o papel preventivo da democracia e a liberdade da expressão consistem na segurança protetora, tendo em vista que a garantia dos direitos políticos e civis previnem desastres econômicos e sociais.

Diversos estudos buscaram avaliar a gestão pública e o controle social. Rocha (2011) e Sabioni et al. (2016) estudaram a importância da participação e do controle social na administração pública e a abertura do governo local para essas atividades. Em ambos os casos, os autores identificaram desigualdades entre as regiões brasileiras, apesar das diversas evidências que o melhor controle social apresenta maior eficiência das contas públicas e maior prestação de contas.

Considera-se ainda que, além do controle das contas públicas, o controle social possui influência na identificação de necessidades sociais e cobrança da gestão pública para solucionar tais situações. Rosebloom, Kravchuk e Clerkin (2009) ressaltam que a gestão pública possui pouco conhecimento sobre a realidade local, o que destaca o controle social como mecanismo de apresentação de demandas, de elaboração de ações e de avaliação de políticas públicas.

Contudo, o governo ao admitir o compromisso em adotar políticas de promoção social para o desenvolvimento humano, deve rever as formas de aplicação e empregar um modelo de organização capaz de atender a amplitude dos problemas sociais e suas diversas causas (WESTPHAL e MENDES, 2000).

As políticas de promoção do desenvolvimento humano, em muitas das vezes devem ser aplicadas de forma integradas, visto as diversas interações entre essas

dimensões sociais. Isso se deve pelas diversas dimensões que contemplam o desenvolvimento humano.

Tais dimensões foram temas de estudo de Wu, Fan e Pan (2014), Heo e Hahm (2015) e Hou, Walsh e Zhang (2015), que avaliaram o perfil multidimensional do desenvolvimento humano e, como forma de mensuração do mesmo, estimaram indicadores considerando essas dimensões e fatores demográficos.

Apesar dos estudos apresentados e das diversas relações que envolvem o Desenvolvimento Humano, ainda existe uma lacuna na literatura associada a necessidade de observância dos efeitos interativos dos diversos elementos que afetam o desenvolvimento humano, visando especialmente isolar aqueles cujo protagonismo é reservado ao setor público. Isso feito, é possível avançar no estoque de conhecimento da área, via exposição dos mecanismos de relação entre as diversas dimensões condicionantes da qualidade de vida e do estabelecimento da importância, da capacidade e da limitação da gestão pública na promoção do bem-estar social e econômico.

Nesse contexto, partindo do estoque de conhecimento já existente, é pertinente questionar: *como a capacidade econômica e social do município e a qualidade da gestão pública interferem no nível de desenvolvimento humano?*

Desse modo, se objetiva estudar o desenvolvimento humano sob uma perspectiva multidimensional, tomando como referência os municípios brasileiros, considerando a arrecadação orçamentária, a capacidade econômica, a estrutura socioeconômica existente, o sistema de controle social e o contexto regional como elementos centrais.

De forma específica, pretende-se (1) analisar a influência das condições sociais no desenvolvimento humano municipal brasileiro, controlado por dimensões demográficas; (2) identificar as relações estruturais entre capacidade e perfil econômico, arrecadação própria, transferências financeiras e desenvolvimento humano, no nível municipal e (3) identificar a importância da qualidade da gestão pública e do controle social na participação de um sistema de promoção do desenvolvimento humano.

Para atender ao primeiro objetivo, foram aplicadas as técnicas de análise fatorial e, posteriormente, a regressão logística multinomial. Para o segundo objetivo, foi aplicado a técnica de dados em painel logístico binomial. O último objetivo, por sua vez, foi respondido através dos resultados obtidos pela modelagem de equações estruturais com modelo de *Path analysis*.

Este trabalho se esforça ao apresentar diferentes influenciadores do desenvolvimento humano, sejam de contextos sociais, econômicos, financeiros e de

gestão. Neste sentido, o presente estudo avança ao expor o desenvolvimento humano sobre diversas categorias de análise e apresentar como se dá seu processo de promoção.

Espera-se com os resultados encontrados auxiliar a literatura nacional vigente ao apresentar o contexto do desenvolvimento humano nos municípios brasileiros, bem como servir à gestão pública como uma ferramenta de análise das condições sociais para atuações mais eficientes de suas políticas. Sua importância se deve ao ponto de indicar à gestão pública e à sociedade seus referidos papéis na garantia do bem-estar da sociedade.

## ARTIGO 1

### DESENVOLVIMENTO HUMANO E DESIGUALDADES REGIONAIS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

#### **Resumo:**

O desenvolvimento humano é um termo complexo que envolve diferentes dimensões, entre elas a saúde, educação, emprego, renda, habitação e saneamento básico, e muitas dessas dimensões são garantidas no Brasil pela Constituição Federal de 1988. Dessa forma, o presente artigo tem como objetivo analisar a influência das condições sociais no desenvolvimento humano municipal brasileiro, controlada por dimensões demográficas. Para tanto foi realizado a técnica multivariada de análise fatorial, onde foram identificados quatro fatores e posteriormente aplicado uma regressão logística multinomial para todos os municípios e regiões brasileiras separadamente. Como principal resultado foi destacado a dependência dos municípios com menor nível de desenvolvimento pelos fatores de saneamento básico e renda, sendo o saneamento um fator de influência na saúde pública. Neste caso, torna-se importante o comprometimento da gestão para elaboração de estratégias de acesso aos serviços de saneamento básico, como forma prioritária para melhoria das condições sociais e do desenvolvimento humano.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento humano; saneamento básico; desigualdades regionais; regressão logística.

## 1 INTRODUÇÃO

A promoção das condições sociais e do desenvolvimento humano consistem em um dos principais papéis da formação Estado. São diversas as dimensões que contemplam o desenvolvimento humano, como saúde, educação, emprego, renda, saneamento básico, moradia entre outras (SEN, 2010), que tornam necessário o papel do Estado na elaboração de políticas públicas capazes de garantir a melhoria nas condições sociais, o que demonstram a atmosfera que envolve o tema.

Diversos estudos buscaram apresentar os impactos dessas dimensões sociais sobre o desenvolvimento humano, com destaque em Wu, Fan e Pan (2014), Heo e Hahm (2015) e Hou, Walsh e Zhang (2015) que avaliaram a importância do caráter multidimensional na temática do desenvolvimento humano e estimaram indicadores para mensurar o desenvolvimento considerando essas dimensões. Há também os estudos de Kran e

Ferreira (2006) e de Koskei et al. (2013) que avaliaram o desempenho da qualidade de vida e do desenvolvimento humano municipal e verificaram que, entre outros achados, a importância do saneamento básico e o acesso segregado deste serviço para famílias com maiores rendas.

No Brasil, alguns desses serviços são garantidos pela Constituição Federal de 1988, tais como saúde e educação (BRASIL, 1988). Contudo ressalta-se, diante da magnitude territorial brasileira, as grandes diferenças entre as diversas regiões, como as ambientais, culturais e, principalmente, as diferenças econômicas e sociais, que resultam em diferentes necessidades por parte da população, empregando maior desafio do governo em propiciar políticas públicas que promovam o desenvolvimento humano.

Como expõe Diniz (2002), essas diferenças partem do sistema colonial e dos desdobramentos históricos que ocorreram nas regiões, como a menor interação entre elas, a dificuldade de acesso e distribuição de produtos, bem como na industrialização em períodos diferentes.

Essas diferenças regionais brasileiras foram destaque nos estudos de Andrade et al. (2013), que buscou analisar a desigualdade regional no acesso à saúde, e de Lima e Sousa (2014) que avaliaram a desigualdade regional sob a ótica da educação e renda das famílias. Ambos estudos tiveram como resultados o avanço na redução da desigualdade regional, porém a região Nordeste continua com a maior vulnerabilidade social, enquanto as regiões Sul e Sudeste contemplam maior riqueza e melhores condições sociais.

Considerando o perfil multidimensional do desenvolvimento humano e o contexto brasileiro cujas desigualdades regionais se tornam presentes, questiona-se: *quais os fatores de influência do desenvolvimento humano nos municípios brasileiros?* A análise do desenvolvimento humano sobre essas diferentes óticas possibilita ao gestor público a tomada de decisões e criação de políticas públicas específicas para a necessidade de cada região.

Dessa forma, o presente artigo tem como objetivo analisar a influência da saúde, da educação e do emprego e renda no desenvolvimento humano municipal brasileiro, considerando as regiões demográficas. De forma específica pretende (1) identificar os fatores de influência do desenvolvimento humano nos municípios brasileiros, (2) analisar os municípios brasileiros conforme o nível de desenvolvimento e seus fatores e (3) analisar as diferenças regionais quanto ao desenvolvimento humano.

Neste sentido, o presente artigo avança ao ponto de, além de estudar o desenvolvimento humano em suas multidimensões, apresentar o contexto brasileiro e as desigualdades regionais como critérios de análise das necessidades sociais.

## **2 REFERENCIAL**

### **2.1 Papel do Estado no Desenvolvimento Humano**

O desenvolvimento, em sua gênese, era considerado como algo novo, descoberto, sem interferência humana, associado ao caráter evolutivo. Mais tarde, o desenvolvimento se viu como uma algo que foi interferido pela ação humana para melhorar a vida da sociedade (CAIDEN e CARAVANTES, 1982).

Atualmente o desenvolvimento pode ser entendido sobre diferentes abordagens, entre elas a abordagem do desenvolvimento sustentável, local, social, e outras. Essas abordagens podem ser agrupadas em dois modelos, um de visão econômica, aqui trabalhado como crescimento e desenvolvimento econômico, e uma visão social, aqui trabalhada como desenvolvimento humano. Sobre o desenvolvimento econômico, Freitas, Freitas e Dias (2012) tratam como uma evolução contínua que supera limites impostos por tradição.

Para Sen (2010), o crescimento econômico promove o aumento da renda da população e da arrecadação tributária ao governo, possibilitando que este aplique tais recursos na promoção social. “O crescimento econômico pode ajudar não só elevando rendas privadas, mas também possibilitando ao Estado financiar a seguridade social e a intervenção governamental ativa.” (SEN, 2010, p. 61). Nesse sentido, segundo o autor, o crescimento econômico contribui para a promoção do desenvolvimento humano que consiste na expansão das capacidades humanas, por meio de programas sociais a fim de criar oportunidades sociais.

Heo e Hahm (2015) afirmam que além da distribuição da renda, o desenvolvimento econômico promove o crescimento das capacidades humana, possibilita que o indivíduo se instrua e se comprometa politicamente com o ambiente em que se encontra.

Conforme Buarque (2008), o desenvolvimento consiste em um processo endógeno de mudança, que promove a economia local e a qualidade de vida da população. Relaciona-se ainda ao desenvolvimento as condições de cidadania e participação popular na tomada de decisões, tal como na possibilidade de escolha do indivíduo (COWEN e SHENTON, 1996).

O desenvolvimento humano está além do crescimento da renda, garantindo a evolução de diversas componentes sociais, como educação e saúde (SEN, 2010; COSTA, 2015). Para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o

Desenvolvimento Humano deve considerar as dimensões sociais, culturais e políticas (PNUD, [s.d.]).

Sen (2010) relaciona o desenvolvimento humano com as liberdades, sendo estas podendo ser vistas sob o modelo substantivo (fim) e o modelo Instrumental (meio). A liberdade substantiva, refere-se à valorização da vida, trabalhando o atendimento das condições humanas, enquanto a liberdade instrumental, trata-se dos direitos civis, e oportunidades sociais (CRESPO e GUROVITZ, 2002; OTTONELLI e MARIANO, 2014). Em resumo, as liberdades substantivas compreendem o resultado, o próprio desenvolvimento humano e suas dimensões, enquanto as liberdades instrumentais consistem nas políticas públicas, na legislação e nos demais mecanismos que geram o desenvolvimento humano.

Conforme Sen (2010), para que se alcance as liberdades substantivas torna-se necessária que sejam garantidas as liberdades instrumentais, divididas em liberdades políticas, facilidades econômicas, garantias de transparência, segurança protetora e oportunidades sociais, podendo se inter-relacionar por meio de políticas públicas em busca de expandir as liberdades humanas.

A expansão da liberdade possibilita que o ser humano possa interagir com o mundo, interferindo e sendo influenciado por ele, capaz de colocar em prática seus desejos e anseios (SEN, 2010). “Com mais liberdade, as pessoas podem desfrutar de um maior número de funcionamentos relevantes, expandir seu conjunto capacitário e exercer o papel de agente.” (OTTONELLI e MARIANO, 2014, p. 1256).

As capacidades, nesse sentido, podem ser entendidas como a possibilidade em exercer algo (CRESPO e GUROVITZ, 2002). As capacidades diferem-se da liberdade ao ponto que esta compreende na oportunidade de escolha, enquanto aquela é a realização desta escolha. Neste sentido, o desenvolvimento humano possibilita que o indivíduo realize algo que o satisfaça, bem como possa ter opções para escolher qual ação deve ser seguida.

Conforme Sen (2010), a expansão das capacidades por serviços públicos sociais de qualidade, como os de saúde, educação e seguridade social, contribui diretamente para a qualidade de vida. Partindo do aspecto político que envolve o assunto, nota-se a evidência do Estado na formulação de políticas públicas sociais que visam promover o bem-estar social. Para Höfling (2001, p. 31), as políticas sociais são “ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando às desigualdades estruturais produzidos pelo desenvolvimento socioeconômico.” Para Souza (2002), “o processo de

formulação de políticas públicas é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real.”

A Constituição brasileira de 1988 prevê algumas dessas dimensões, como o direito à educação, saúde e moradia para a população como um meio de promover condições mínimas de sobrevivência ao brasileiro (BRASIL, 1988).

A saúde, neste caso, pode ser entendida como um completo bem-estar físico, mental e social (WHO, 1946). Lawrence (2004) define saúde como condição ou estado humano resultado da inter-relação entre seres humanos e seus fatores biológicos, químicos, físicos e sociais. A Constituição brasileira de 1988, em seu artigo 196 garante a saúde como um direito de todos e dever do Estado em prover políticas públicas que visam a redução do risco à doenças e agravos, bem como no acesso universal e igualitário aos serviços de saúde (BRASIL, 1988). Esse atendimento universal ao sistema de saúde firmou-se com o Sistema Único de Saúde – SUS, cujas diretrizes estabeleceram a descentralização político-administrativa do sistema. Nessa concepção o Governo Municipal tornou responsável pela gestão e execução das ações da saúde, o Estado em coordenar ações, prestar apoio financeiro aos municípios, promover a descentralização do SUS e influenciar nas políticas locais, e o Governo Federal em formular a política nacional, estabelecer normas e legislação pertinentes, além de financiar e fiscalizar os recursos.

A educação, outra dimensão do desenvolvimento humano, desempenha papel fundamental na promoção social. Sobreira e Campos (2008) observam que a situação das redes estaduais e municipais de ensino fundamental no Brasil apresenta uma realidade crítica, com dificuldades em acesso a uma biblioteca, computadores, laboratórios entre outros, bem como uma desigualdade entre regiões de recursos que se revela no desempenho dos alunos.

Diante às diversas dimensões do desenvolvimento humano, diferentes estudos surgiram como forma para mensurar o desenvolvimento. O maior destaque se dá ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (PNUD, 2012) que afeta a qualidade de vida da população, e passa a adotar a concepção do desenvolvimento humano com relevância internacional e que abrange três dimensões desse desenvolvimento: Longevidade, Educação e Renda *per capita*. Conforme Siedenberg (2003), foi a partir da formulação do IDH que o desenvolvimento passou a adotar aspectos sociais, tomando a saúde, a educação e o emprego e renda da população como principais critérios de análise.

Contudo, Wu, Fan e Pan (2014) apontaram a existência de subjetividade para os pesos e mecanismos na sintetização dos três índices para formar apenas um, além de algumas variáveis, que para os autores, possuem maiores relevâncias na composição dos índices a serem ignorados.

Bilbao-Ubillos (2012) destaca ainda que o IDH, ao adotar o desempenho médio, pode apresentar um falso entendimento de uma realidade nacional, enquanto pode existir muitos grupos que estão distantes à essa média, além de não considerar outras condições sociais, tais como participação política, segurança pública, desigualdade social e problemas ambientais.

Hou, Walsh e Zhang (2015) ressaltam também que o IDH, por esse motivo da não utilização de outras variáveis, não consegue capturar mudanças de curto prazo do desenvolvimento humano do país, além disso, não é sensível às mudanças políticas, frustrando alguns agentes públicos tomadores de decisão.

Observa-se, diante do exposto, que as diversas dimensões que envolvem o desenvolvimento humano são garantidas como dever do Estado e direito da população, que possibilita o desenvolvimento econômico e o bem-estar. Tais dimensões foram ainda foco de análise para diversas instituições. As políticas públicas, nesse caso, devem interagir de forma integrada para formar um processo sinérgico em seus resultados.

## 2.2 As diferenças regionais brasileiras

As diferenças do desenvolvimento nas regiões podem ser compreendidas por duas visões distintas, sendo uma trabalhada por Myrdal (1963) e outra por Williamson (1965). Myrdal (1963) acreditava que o desenvolvimento gera desigualdades regionais ou por meio do “*backwash effects*”, cujas regiões que recebem estímulos favoráveis elevam o desenvolvimento, enquanto as demais regiões sofrem negativamente. Segundo o autor, isso se deve à migração de recursos para as regiões mais desenvolvidas, tais como pessoas mais qualificadas, saudáveis, além da movimentação de capital.

Em contrapartida, ficavam retidas nas regiões menos favorecidas menor volume de capital, pessoas menos qualificadas, mais idosas e com saúde debilitada. O autor menciona ainda os “*spread effects*”, cujos aspectos favoráveis para o desenvolvimento de uma região afeta positivamente o desenvolvimento de outra, seja pela demanda econômica da primeira sobre as demais, ou pela perda da atratividade econômica da primeira.

Conforme Azzoni (1993), seguindo essa teoria, o equilíbrio da desigualdade deve ocorrer diante uma intervenção do Estado com políticas públicas e por meio de força

externa capaz de controlar os mecanismos de desigualdade regional. Segundo a visão de Williamson (1965), o desenvolvimento se dava pelo processo de convergência, ou seja, pela redução das disparidades regionais.

Tais visões, embora com ênfase no desenvolvimento econômico, ao longo das teorias são descritas as divergências das condições sociais como fator promotor do desenvolvimento.

No Brasil, diante seu território com dimensão continental, a desigualdade entre as regiões se tornam mais evidentes, com ambientes com bom nível de desenvolvimento, enquanto outros se encontram em condições sociais vulneráveis.

De acordo com Diniz (2002) o histórico colonial e de diferenças na forma de ocupação da terra possibilitaram essas desigualdades de desenvolvimento regional, sem as vinculações inter-regionais. Para o autor, a expansão industrial e do transporte aceleraram e intensificaram a concentração econômica, reforçando as diferenças principalmente entre o Nordeste e o Sul e Sudeste do Brasil, enquanto o sistema de transporte, destacando a infraestrutura e tecnologias, por sua vez, dificultaram o processo de desenvolvimento do Centro-Oeste e Norte do Brasil.

Como resultado dessas desigualdades, em 1957 foi elaborado um relatório pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento Nordestino (GTDN) relatando as diversas disparidades socioeconômicas da região Sudeste com as demais regiões do Brasil, apontando para a menor renda per capita do nordestino, na menor economia, das crises de seca que afetam a sociedade e economia nordestina, entre outros assuntos (GTDN, 1957).

Diversas ações, promovidas pelo Governo Federal, surgiram para minimizar essas diferenças e foram tomadas com maior ênfase a partir da década de 1990. Contudo, de acordo com Andrade et al. (2013), apesar dos avanços sociais adquiridos no Brasil a partir da década de 1990, eles foram sentidos de forma distinta em cada região brasileira. Para Lima e Sousa (2014), é necessário a aplicação de políticas públicas focadas para as necessidades de cada região que sejam capazes de minimizar as desigualdades entre as regiões brasileiras.

A região Nordeste continua sendo a região com menor renda per capita, maior número de analfabetos e menor anos de estudos, apesar dos avanços tomados entre os anos de 2003 e 2009, em contrapartida, as regiões Sul e Sudeste apresentavam melhores valores de Educação e renda (LIMA e SOUSA, 2014).

Na saúde, assim como na educação, segundo Andrade et al. (2013), as regiões Sul e Sudeste foram aquelas que apresentaram menores problemas de acesso à saúde. Ainda,

segundo os autores, a distribuição de ESF's buscou priorizar as regiões com maior vulnerabilidade social, sendo a região Nordeste com maior cobertura, enquanto as regiões Sul e Sudeste com menores coberturas, sendo nestas, utilizaram-se da estratégia de atendimento às áreas com menor desenvolvimento.

Diante dessas observações, nota-se que o entendimento das desigualdades das regiões brasileiras, bem como de que forma é impactada, é um importante passo para a criação de políticas públicas sociais específicas para aquela região com a finalidade de promover o desenvolvimento humano no Brasil.

### **3 METODOLOGIA**

Dos 5.570 municípios brasileiros emancipados e catalogados pelo IBGE em 2013, foi tomado uma amostra de 3.610 municípios, sendo estes selecionados conforme a disponibilidade de dados para todas as variáveis utilizadas no estudo.

A escolha do ano deve-se ao fato de ser 2013 o último ano com todos os dados disponíveis para todas as variáveis escolhidas. A escolha do Brasil se justifica pela heterogeneidade social e econômica presente no país, bem como nas distintas regiões e pela grande dimensão geográfica em que se encontra o país.

Foi realizada uma análise fatorial a fim de identificar como as variáveis se agrupavam em fatores. Trata-se de “um conjunto de técnicas estatísticas que procura explicar a correlação entre as variáveis observáveis, simplificando os dados através da redução do número de variáveis necessárias para os descrever.” (PESTANA e GAGEIRO, 2008, p. 489).

Esse tipo de análise considera que as covariâncias e correlações entre as variáveis ocorrem devido suas relações com um número de variáveis com características semelhantes implícitas ou conceitos designados por fatores comuns (PESTANA e GAGEIRO, 2008). Seu objetivo é buscar uma relação entre as variáveis capaz de reduzi-las em um conjunto menor de variáveis estatísticas (fatores) com a menor perda de informação (MARÔCO, 2006; HAIR JR., et al., 2009).

Posteriormente foi aplicado a Regressão Logística Multinomial que consiste em uma técnica estatística cuja variável dependente assume duas (binomial) ou mais (multinomial) valores nominais. É a técnica que permite avaliar as significâncias de cada variável independente sobre a dependente (MARÔCO, 2006; HAIR JR., et al., 2009). O

uso da regressão logística multinomial favorece a estimação da probabilidade de ocorrência do fenômeno para cada alternativa da variável dependente (FÁVERO, 2015).

Diante disso, o modelo de regressão logística multinomial poderá apresentar de que modo as dimensões sociais, neste caso a saúde, a educação e o trabalho e renda, afetam cada nível do desenvolvimento humano, de forma positiva ou negativa.

A variável dependente consiste no Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), um indicador elaborado pela FIRJAN e que abrange diferentes áreas sociais como saúde, educação e renda, sendo dividido em uma escala que varia de 0 à 1, e quanto mais próximo de 1 melhor o desenvolvimento e, diante dessa proporção divide-se a escala em 4 níveis: Baixo (0 à 0,400), Regular (acima de 0,400 à 0,600), Moderado (acima de 0,600 à 0,800) e Alto desenvolvimento (acima de 0,800) (FIRJAN, 2014).

Para Marôco (2006, p. 860), “o modelo multinomial consiste num conjunto de  $k$  modelos logísticos corrigidos, um para cada uma das  $k$  classes da variável dependente.”.

Segundo Fávero (2015), o modelo logístico necessita que utilize uma das alternativas como referência e, caso a referência seja o parâmetro 0, são definidos os vetores logísticos para as demais alternativas, descritas da seguinte forma, para  $m = 0, 1, 2, \dots, x$ :

$$Z_{Im} = \alpha_m + \beta_{1m} \cdot X_{i1} + \beta_{2m} \cdot X_{i2} + \dots + \beta_{mY} \cdot X_{iY}$$

A probabilidade de ocorrência do fenômeno é descrito pelas seguintes equações:

- Para alternativa de referência:

$$P(Y = 0 | \mathbf{X}) = \frac{1}{1 + e^{Z_{i1}} + e^{Z_{i2}} + \dots + e^{Z_{im}}}$$

- Para demais alternativas:

$$P(Y = m | \mathbf{X}) = \frac{e^{Z_{im}}}{1 + e^{Z_{i1}} + e^{Z_{i2}} + \dots + e^{Z_{im}}}$$

Em que:

- $Z$  é o Logito (variável dependente) - IFDM
- $\alpha$  é a constante;
- $\beta$  são os parâmetros estimados de cada variável explicativa;
- $X$  são as variáveis explicativas – Variáveis descritas no quadro 1.

Para a realização das regressões, tomou-se como referência o nível mais baixo para cada, a fim de analisar a possibilidade de crescimento do nível de desenvolvimento.

Quadro 1: Variáveis dependentes utilizadas.

	Variável	Descrição	Base teórica	Expec. Teórica
Educação	(%) aprovação fundamental	Razão do número de alunos aprovados no ensino fundamental no ano vigente pelo número total de alunos matriculados no ensino fundamental multiplicado por 100	Brunozi Jr et al (2011)	+
	Alunos por turma	Razão do número de alunos matriculados no ensino fundamental pelo número de turmas disponíveis para o ensino fundamental multiplicado por 100	Albernaz, Ferreira e Franco (2002) <sup>1</sup>	-
Saúde	ESF Per capita	Proporção do Número de pessoas atendidas pelo programa de saúde da família, atual estratégia de saúde da família, sobre o número total de pessoas no município, sendo um mecanismo de atenção primária, com pequenos atendimentos médicos mas com prioridades na prevenção da saúde pública. Apesar de ser Universal, muitas regiões optam por aplicar o ESF em comunidades carentes	Brunozi Jr et al (2011)	-
	(%) Energia Elétrica	Número de famílias atendidas pela Estratégia de Saúde da Família, antigo PSF, que são atendidas com serviço de energia elétrica	Kran e Ferreira (2006); Morato, Kawakubo e Luchiari (2008)	+
	(%) casa de tijolo	Número de famílias atendidas pela Estratégia de Saúde da Família, antigo psf, cuja moradia consiste em alvenaria	Kran e Ferreira (2006); Morato, Kawakubo e Luchiari (2008)	+
	(%) esgoto	Número de famílias atendidas pela Estratégia de Saúde da Família, antigo PSF, atendida com serviço de esgoto para captação de fezes e urina	Kran e Ferreira (2006); Faria, Jannuzzi e Silva (2008), Morato, Kawakubo e Luchiari	+
	(%) lixo coletado	Número de famílias atendidas pela Estratégia de Saúde da Família, antigo PSF, atendida com serviço público de coleta seletiva	Luchiari (2008); Brunozi Jr et al (2011)	+
	(%) água filtrada	Número de famílias atendidas pela Estratégia de Saúde da Família, antigo PSF, cujo tratamento de água é dado pela filtragem da água recebida		+
Emprego e Vulnerabilidade social	Vínculos per capita	Proporção do número de vínculos de trabalhos formais registrado no Ministério de Trabalho, emprego e previdência social pelo número total da população do município	Crespo e Gurovitz (2002) <sup>2</sup>	+
	Cad – 1-x	Proporção do Número de famílias atendidas pela Estratégia da Saúde da Família que não possuem cadastro no CADÚnico, cadastro do governo federal para famílias de baixa renda como acesso à programas sociais específicos à esse público, principalmente de distribuição de renda.	Peña et al (2015)	+

Fonte: Elaborado pelo autor

Notas: <sup>1</sup> Os autores não utilizam esta variável, mas comentam sobre a possibilidade de utilização caso esteja disponível para estudo; <sup>2</sup> Os autores não utilizaram esta variável, mas comentam da necessidade do emprego para gerar renda e minimizar a pobreza. \*Os autores não utilizaram esta variável, mas estudam a distribuição de renda e o bolsa família, sendo o CadÚnico o cadastro base para os beneficiários do Bolsa família.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

#### 4.1 Descrição dos dados

A Análise descritiva dos dados pode ser observada na Tabela 1. A variável *Vínculos per capita* obteve valores mínimos próximos de 0 e valores máximos acima de 1. Essa situação deve-se ao fato que tal variável considera o número de trabalhadores com vínculos formais cadastrados no Ministério do Trabalho, Emprego e Previdência social, não contemplando, assim, trabalhos informais. Além dessa situação, deve-se ao fato de cada indivíduo poder ter mais de um vínculo formal de trabalho, desde que respeite as devidas condições legais previstas pelo governo, sindicatos e conselhos de classe. Considera ainda, a existência de municípios que possuem estabelecimentos de grande porte, que gerem grandes quantidades de vínculos trabalhistas, empregando moradores de municípios vizinhos, cuja contabilidade de vínculo é dada para o município empregador, como ocorre no município de Borá, em São Paulo, que possui 834 habitantes e uma grande Usina de beneficiamento de Cana-de-açúcar.

Tabela 1: Análise descritiva

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão
Vínculos per capita		0.002	2.11	0.14	0.11
Total Aprovação Fundamental (%)		58.100	100.00	89.60	6.58
Alunos por turma fundamental (%)		7.000	32.70	21.00	3.63
Cad 1-x		0.000*	1.00	0.90	0.14
lixo		0.002	1.00	0.72	0.23
esgoto		0.000	1.00	0.34	0.35
Casa de Tijolo		0.002	1.00	0.82	0.23
Água filtrada		0.000	1.00	0.43	0.32
Energia		0.001	1.00	0.96	0.08
ESF per capita		0.001	1.00	0.80	0.21
N válido (de lista)	3610.00				

Fonte: Dados da pesquisa

A variável Cad 1-x varia de 0 à 1, sendo que quanto maior o valor, menor o percentual de famílias cadastradas na Estratégia de Saúde da Família (ESF) que possuem o CAD-Único. Tais valores extremos não representam a totalidade de famílias do município, mas a proporção de famílias com CAD-Único em relação àquelas atendidas pela ESF.

As variáveis Lixo, Esgoto, Casa de Tijolo, Água filtrada e Energia elétrica também possuem variações de 0 à 1 contudo, a inexistência de um desses itens não corresponde, necessariamente, a falta de prestação de serviços, mas sim na possibilidade de serviços alternativos, tais como casas de madeira, água tratada por procedimento de fervura, fezes e urinas coletada por fossa séptica. Conforme o Rodrigues (2011), no Atlas de saneamento do IBGE realizado em 2008, apenas 45,7% dos domicílios brasileiros

possuíam acesso à rede de Esgoto, sendo a região Norte a menor taxa de domicílios com esgoto, com apenas 3,5%.

#### 4.2 Os fatores de influência do Desenvolvimento Humano

Para a Análise Fatorial, foram realizados os testes de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) e de esfericidade de Barlett, que verificam a qualidade das correlações entre as variáveis. A análise fatorial apresentou confiabilidade para o teste de KMO cujo resultado foi 0,743 em uma escala que varia de 0 à 1, que segundo Pestana e Gageiro (2008) representa um valor médio. O teste de esfericidade de Bartlett, que testa a matriz de correlações, indicou que as variáveis escolhidas foram adequadas para a análise, em um nível de 5% de significância.

De todas as variáveis aplicadas, apenas o número de alunos por turma não apresentou sinal correspondente à expectativa teórica, o que pode ser entendido como o maior volume de alunos em sala de aula como um resultado do maior atendimento à educação e não capta os aspectos da qualidade da educação e do aprendizado dos alunos.

Utilizando-se do critério da raiz latente, no qual considera que cada variável deve contribuir com valor mínimo 1 do autovalor total (HAIR JR. et al., 2009), foram determinados os 4 fatores que respondem 68,69% das variáveis escolhidas, que foram assim denominadas: Fator 1 – Saneamento e Habitação, Fator 2 – Infraestrutura urbana, Fator 3 – Educação e Saúde, Fator 4 – Emprego e Vulnerabilidade social, conforme pode ser observado na Tabela 2.

Tabela 2: Matriz de componente rotativa

	Saneamento Habitação	Infraestrutura urbana	Educação e saúde	Emprego e Vuln. Social
Esgoto	0.53			
Casa de Tijolo	0.81			
Água filtrada	0.87			
Lixo		0.63		
Elétrica		0.89		
Alunos por turma fundamental			0.78	
ESF per capita			-0.66	
Vínculos per capita				0.52
Total Aprovação Fundamental				0.70
Cad-Único (1 – tx)				0.68

Fonte: Dados da pesquisa

Notas: Extração: Análise do Componente principal. Rotação: Varimax com normalização de Kaiser. Rotação convergida em 7 iterações.

Após a análise fatorial foram realizadas 6 regressões Logísticas Multinomiais, sendo 1 para o Brasil, sendo esta a referência, e outras 5 regressões, uma para cada região brasileira, para fins comparativos. A Tabela 3 contempla a regressão para todos os

municípios brasileiros, enquanto a Tabela 4 contempla as demais regressões para cada região brasileira.

Tabela 3: Estatística da regressão para todos os municípios brasileiros

	IFDM	B	Erro padrão	Wald	Sig.	Exp(B)
Regular	Interceptação	4,792	0,399	143,871	0,000	
	Saneamento e Habitação	0,480	0,200	5,756	0,016	1,616
	Infraestrutura urbana	0,696	0,154	20,484	0,000	2,006
	Educação e Saúde	0,047	0,217	0,047	0,829	1,048
	Emprego e Vulnerabilidade social	0,720	0,208	12,022	0,001	2,053
Moderado	Interceptação	6,177	0,401	237,351	0,000	
	Saneamento e Habitação	0,493	0,205	5,802	0,016	1,637
	Infraestrutura urbana	2,665	0,173	237,023	0,000	14,365
	Educação e Saúde	0,344	0,221	2,415	0,120	1,411
	Emprego e Vulnerabilidade social	2,389	0,217	121,642	0,000	10,904
Alto	Interceptação	1,248	0,461	7,329	0,007	
	Saneamento e Habitação	0,440	0,220	4,015	0,045	1,553
	Infraestrutura urbana	4,500	0,259	301,158	0,000	90,027
	Educação e Saúde	1,466	0,238	37,972	0,000	4,334
	Emprego e Vulnerabilidade social	4,672	0,279	279,983	0,000	106,953

Fonte: Dados da pesquisa

Nota: A categoria de referência é: Baixo

Em todas regressões realizadas, o teste do rácio da verossimilhança, que testa o ajustamento dos modelos, foi significativo à 1%, o que significa que o modelo final, completo com todas as variáveis independentes, apresenta ajuste melhor que o modelo reduzido, com apenas a interceptação do modelo. O teste de Desvio, também realizado para todas as regressões, indicou que os modelo se ajustam apropriadamente aos dados.

O pseudo-R<sup>2</sup> de McFadden, que consiste num coeficiente de ajuste do modelo, na regressão geral, para os municípios brasileiros, apresentou resultado de 0,431 que, de acordo com McFadden (1979), valores entre 0,2 e 0,4 consistem em resultados excelentes e, quanto mais próximo deste intervalo, melhor o resultado, o que significa que representa um bom resultado. Quanto às demais regressões, as regiões Norte (0,309), Sudeste (0,379), Sul (0,292) e Centro-Oeste (0,227) obtiveram o pseudo-R<sup>2</sup> de McFadden dentro do intervalo de 0,2 à 0,4, o que informa que foram excelentes para estas regiões, enquanto a Nordeste (0,185) ficou próximo do parâmetro de excelência, sendo um bom resultado.

Conforme pode ser observado na tabela 3, todos os fatores foram significantes à um nível de 5%, exceto o fator Educação e Saúde, que apresentou significância apenas quando considerado o valor Alto desenvolvimento. A classificação de regressão conseguiu prever 77,9% dos acertos do índice geral de desenvolvimento, sendo o nível Regular o com maior percentual de acerto (87,4%).

Conforme os resultados, o fator Saneamento e Habitação apresentou significância estatística a nível de 5% e relação positiva para todos os níveis de desenvolvimento, sendo

o nível Regular o de maior impacto. Ao analisar as regiões, a Norte foi a única que apresentou significância estatística a nível de 5% para este fator, também com relação positiva.

Tabela 2: Estatística da regressão para todos os municípios brasileiros

Fatores	Norte <sup>1</sup>		Nordeste <sup>1</sup>		Sudeste <sup>2</sup>		Sul <sup>2</sup>		Centro-Oeste <sup>2</sup>		
	Coef.	Exp	Coef.	Exp	Coef.	Exp	Coef.	Exp	Coef.	Exp	
Regular	Inter.	7,25 (1,59) ***	-	4,25 (0,48) ***	-	-	-	-	-	-	
	San. e Habitação	1,77 (0,76) **	5,85	0,04 (0,38)	1,04	-	-	-	-	-	
	Infra. urbana	0,86 (0,35) **	2,36	0,59 (0,18) ***	1,80	-	-	-	-	-	
	Educação e Saúde	0,31 (0,52)	1,36	0,00 (0,26)	1,00	-	-	-	-	-	
	Emprego e Vuln. social	1,49 (0,48) ***	4,45	0,35 (0,27)	1,42	-	-	-	-	-	
Moderado	Inter.	8,69 (1,61) ***	-	4,85 (0,49) ***	-	2,59 (0,34) ***	-	2,71 (0,82) ***	-	1,50 (0,19) ***	
	San. e Habitação	2,85 (0,78) ***	17,34	-0,09 (0,40)	0,91	-0,37 (0,28)	0,69	0,19 (0,56)	1,21	0,30 (0,22)	1,35
	Infra. urbana	2,30 (0,41) ***	10,01	2,13 (0,22) ***	8,45	1,50 (0,19) ***	4,48	1,56 (0,41) ***	4,78	1,63 (0,28) ***	5,11
	Educação e Saúde	0,84 (0,56)	2,31	0,32 (0,27)	1,38	0,81 (0,15) ***	2,25	0,04 (0,19)	1,04	-0,02 (0,24)	0,98
	Emprego e Vuln. social	2,58 (0,54) ***	13,18	1,55 (0,29) ***	4,72	1,28 (0,19) ***	3,60	1,20 (0,36) ***	3,30	0,77 (0,32) **	2,17
Alto	Inter.	-	-	-50,79 (21971,52)	-	-3,65 (0,62) ***	-	-1,67 (0,95) *	-	-2,88 (0,63) ***	-
	San. e Habitação	-	-	12,69 (0,00)	A	0,14 (0,36)	1,15	0,63 (0,62)	1,88	0,58 (0,45)	1,78
	Infra. urbana	-	-	26,26 (27168,71)	B	3,47 (0,38) ***	32,03	4,07 (0,55) ***	58,80	3,38 (0,72) ***	29,31
	Educação e Saúde	-	-	-0,78 (12198,13)	0,46	2,46 (0,23) ***	11,75	0,73 (0,23) ***	2,09	1,43 (0,42) ***	4,17
	Emprego e Vuln. social	-	-	27,82 (27790,12)	C	3,87 (0,35) ***	47,79	3,38 (0,45) ***	29,36	2,12 (0,54) ***	8,37

Fonte: Dados da pesquisa

Nota: \*\*\* significante a nível de 1%; \*\* significante a nível de 5%; \* significante a nível de 10%; <sup>1</sup>A categoria de referência é Baixo; <sup>2</sup> A categoria de referência é Regular; Valor A: 324984,12; Valor B: 253827404347,38; Valor C: 1211381336095,29.

Essa significância na região Norte pode ser justificada pelo fato que essa região possui o menor número de domicílios com acesso aos serviços de saneamento básico,

como explica Rodrigues (2011), dessa forma, diante da maior necessidade de saneamento nesta região, este fator se mostrou significativo apenas nessa região.

É importante ainda destacar, conforme Rodrigues (2011) o grande número de famílias brasileiras que não são atendidas por esgotamento sanitário, o que reflete em sua necessidade para o avanço do desenvolvimento humano. Além disso, o saneamento básico possui relação com outras dimensões sociais, principalmente com a saúde.

Considera ainda neste fator o tipo de imóvel, com a capacidade de proteger as famílias de intempéries, sol e chuvas, além de apresentarem estrutura fixa, com menor nível de degradação por ações da natureza. Além disso, soma-se o fato do acesso à água filtrada, capaz de eliminar as impurezas presentes no água potável, reduzindo assim a possibilidade de contato com algum agente nocivo à saúde.

Quanto ao fator Infraestrutura urbana, foi o de maior impacto no nível Moderado e o de segundo maior impacto positivo para os demais níveis. Quando comparado a nível regional, a região Sul foi a que apresentou valores mais expressivos.

De acordo com Rodrigues (2011), a região Sul é a segunda com menor volume de coleta de lixo de forma geral e a que possui menor prática de coleta de lixo diária, porém, vale ressaltar que esta região é a que possui maiores índices de depósito de lixo em aterros sanitários.

Inclui ainda a este fator o percentual de famílias com acesso à energia elétrica, sendo esta fundamental para o uso de tecnologias que facilitam a vida e o bem-estar das famílias, desde ferramentas como bombas hidráulicas, até eletrodomésticos e de informática.

Os fatores de Saneamento e Habitação e o de Infraestrutura urbana representam importantes pontos de análise para melhoria das condições sociais, tendo em vista que o esgoto sanitário, a presença de dejetos sólidos e água contaminada repercutem na saúde pública, na degradação ambiental, além de impactar na qualidade de vida, bem estar social e avança a desigualdade social. Conforme Koskei et al. (2013), esses serviços consistem na tecnologia de menor custo, considerando os impactos positivos na qualidade de vida da população e na preservação ambiental.

Quanto ao fator Educação e Saúde, houve significância apenas para o nível Alto desenvolvimento com interferência positiva. Quanto as regiões, apenas o Sudeste que obteve significância estatística para este fator em nível de 5%, também com interferência positiva. Essa situação da região Sudeste pode ser explicada pela baixa cobertura de ESF, como explica Andrade et al. (2013), tendo em vista o grande volume populacional e a preferência pelo atendimento às famílias mais carentes.

A importância desse fator se deve ao fato que ele contempla o acesso das famílias em serviços de atendimento básico, que são fundamentais na promoção do desenvolvimento humano e da qualidade de vida da população.

A atenção primária da saúde, por exemplo, “consta de medidas destinadas a desenvolver uma saúde geral melhor, pela proteção específica do homem contra agentes patológicos ou pelo estabelecimento de barreiras contra os agentes do meio ambiente” (BUSS, 2000, p. 166), sendo importante no atendimento às premissas da Organização Mundial da Saúde, que prevê a saúde como a capacidade de viver sem doenças.

Para a educação, Albernaz, Ferreira e Franco (2002) comentam sobre a importância de uma sala de aula adequada para o desenvolvimento educacional, considerando para tanto o silêncio da sala de aula. Nesse sentido, salas de aulas com maior densidade de alunos podem prejudicar o ensino, o que pode justificar a necessidade de investimento nesta área para reduzir o número de alunos por sala de aula na região Sudeste, que apresentou os maiores volumes na pesquisa e resultou na maior relevância deste fator nesta região.

Emprego e Vulnerabilidade social foi o fator que apresentou maior relevância positiva, estatisticamente significativa, no Brasil como um todo para os níveis Regular e Alto, e o segundo maior valor para o nível Moderado.

Esse caso evidencia o papel das condições financeiras sobre o desenvolvimento humano, onde quanto menor a dependência das famílias em relação ao Estado melhor o nível do desenvolvimento, considerando que com maior renda, maior será o volume de recursos para investir em habitação, saúde e educação de qualidade, como destaca Sen (2010). Essa menor dependência do Estado e maior volume financeiro deve-se ao aumento do emprego.

Quanto as regiões, esse fator foi mais expressivo positivamente para os níveis de Alto desenvolvimento, destacando as regiões Sudeste e Sul, apontando para a grande influência da renda na promoção do desenvolvimento humano, que é capaz de influenciar as demais condições sociais.

Destaca-se o fato que, apenas as regiões Norte e Nordeste apresentaram municípios com baixo desenvolvimento, além da região Norte não obter nenhum município com alto desenvolvimento, destacando, neste caso, a vulnerabilidade social encontrada nos municípios dessas regiões.

Considera-se ainda que, apesar da região Nordeste ser a segunda maior na amostra, ficando atrás apenas da região Sudeste, somente o fator Infraestrutura urbana foi significativa, podendo ser justificado pela maior vulnerabilidade social, com menores

indicadores sociais, como apontam Lima e Sousa (2014), necessitando de uma atenção maior do governo na criação de programas sociais específicos para desenvolver essa região.

De forma geral, os resultados apresentados apontam uma preocupação quanto aos fatores que envolvem as condições de saneamento básico, habitação e infraestrutura urbana para a melhoria das condições sociais, visto sua interferência na saúde pública, como evidencia a literatura. Além disso, diante as desigualdades regionais, observa-se comportamento distinto dos fatores para cada região, evidenciando essas diferenças entre elas.

Nota-se ainda a importância do fator de Emprego e Vulnerabilidade Social, sendo o de maior valor, destacando sua influência sobre o equilíbrio financeiro familiar, melhorando os recursos para investimentos em outros fatores sociais e, assim, melhorando seu nível de desenvolvimento.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O território brasileiro, em sua grande dimensão, expressa diferenças entre suas regiões, sendo a de preocupação social as desigualdades de desenvolvimento humano entre elas.

Na busca por analisar o desenvolvimento humano nos municípios brasileiros e as desigualdades entre suas regiões, foi percebido que o desenvolvimento humano é afetado por diversos fatores que variam para cada região analisada, a depender das suas características econômicas, sociais e demográficas.

Entre os fatores encontrados nos municípios brasileiros destaca a maior relevância do fator Emprego e Vulnerabilidade social contudo, isso devido a característica econômica que envolve este fator. Essa relação deve-se ao fato das diversas oportunidades sociais que a renda familiar, oriunda do trabalho, favorece para as famílias brasileiras.

Apesar da dependência social sobre os programas sociais do Estado, em especial o de distribuição de renda, seja prejudicial ao desenvolvimento humano, torna-se importante que a gestão pública proporcione condições para que o mercado de trabalho absorva a mão-de-obra, criando meios para que estas famílias possam obter renda própria, através do trabalho, e melhorar suas condições sociais e diminuir a dependência de serviços sociais para famílias carentes.

Quando observada as regiões, o fator Infraestrutura urbana apresentou maiores resultados. Destaca-se ainda o Fator Saneamento e Habitação ser relevante apenas na região Norte, apresentando um valor de grande influência.

Os resultados apresentados apontam para a necessidade da atenção do governo para ações básicas de organização do espaço público, destacando os aspectos de coleta de lixo, disponibilidade de energia elétrica e de saneamento básico. Essas ações possuem reflexo na vida da sociedade, considerando seu impacto principalmente na saúde da população, com a redução de mecanismos de proliferação de doenças infectocontagiosas.

Contudo, nota-se o reflexo de políticas públicas ineficientes, cujo caráter da universalidade não contemplam integralmente todos os brasileiros, onde há famílias que não possuem acesso aos serviços de saneamento, emprego, saúde e educação de qualidade.

As disparidades regionais ficaram evidentes quando apenas as regiões Norte e Nordeste apresentaram municípios com valores de Baixo desenvolvimento humano, com destaque para o Norte que não obteve municípios com Alto desenvolvimento. Por outro lado, as Regiões Sul e Centro-Oeste obtiveram relevância dos valores de Educação e Saúde apenas para as chances de alcançar valores com Alto desenvolvimento, refletindo na importância deste fator na promoção do desenvolvimento.

Por fim, as desigualdades entre as regiões brasileiras apontam para diferentes necessidades sociais, sendo importante que o governo analise as peculiaridades das diversas regiões brasileiras e crie políticas públicas capazes de atender com maior eficiência essas regiões com fins para o desenvolvimento humano. Apesar de, em forma geral o fator Emprego e Vulnerabilidade social ter maior destaque para a promoção do desenvolvimento, a análise realizada entre as regiões apontam para a influência do Saneamento Básico e Habitação como principal critério de aplicação de políticas públicas.

Assim sendo, torna-se necessário que o governo implemente políticas públicas de cunho mais básico, como o saneamento básico para que surja efeitos positivos nas demais políticas públicas, considerando neste sentido a influência dos diferentes fatores para a promoção do desenvolvimento humano.

Por essa pesquisa buscar realizar um comparativo do Brasil como um todo com as diferentes regiões, não foi realizado um estudo detalhado sobre cada região, sendo importante para pesquisas futuras, uma análise verificando o comportamento do desenvolvimento regional frente a novos fatores que possam surgir diante suas peculiaridades. Considera-se também avaliar as condições econômicas e financeiras

municipais, sendo esses fatores iniciais importantes para o financiamento de políticas públicas sociais.

### Referências

ALBERNAZ, Â.; FERREIRA, F. H. G.; FRANCO, C. Qualidade e equidade no ensino fundamental brasileiro. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, 32, n. n. 3, Dez 2002. 453-476. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11058/4340>>. Acesso em: 20 out 2016.

ANDRADE, M. V. et al. Desigualdade socioeconômica no acesso aos serviços de Saúde no Brasil: Um estudo comparativo das regiões brasileiras em 1998 e 2008. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 17, n. 4, out. / dez. 2013. 623 - 645. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-80502013000400005> >. Acesso em: 24 out. 2016.

AZZONI, C. R. Equilíbrio, progresso técnico e desigualdades regionais no processo de desenvolvimento econômico. **Análise econômica**, Porto Alegre, v. 11, n. 19, Março 1993. 5 - 28. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/10450>>. Acesso em: 24 out. 2016.

BILBAO-UBILLOS, J. Another Approach to Measuring Human Development: The Composite Dynamic Human Development Index. **Social Indicators Research**, 111, n. 2, abr 2012. 473-784. Disponível em: <<http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11205-012-0015-y>>. Acesso em: 22 abr. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRUNOZI JÚNIOR, A. C. et al. Efeito das transferências intergovernamentais e arrecadação tributária sobre os indicadores sociais da saúde e educação em Minas Gerais. **RIC - Revista de Informação Contábil**, 5, n. 2, jun. 2011. 99-121. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/ricontabeis/index.php/contabeis/article/view/241/226>>. Acesso em: 01 mar. 2016.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento**. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

BUSS, P. M. Promoção da saúde e qualidade de vida. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 5, n. 1, 2000. 163-177. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232000000100014>>. Acesso em: 01 mar. 2016.

CAIDEN, G.; CARAVANTES, G. Reconsideração do conceito de desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 16, n. 1, mar. 1982. 4-16. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/11454>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

COSTA, L. M. Desenvolvimento sustentável no órgão de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio: demolindo mitos e barreiras. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 49, n. 6, dez. 2015. 1353-1373. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612139082> >. Acesso em: 01 abr. 2016.

COWEN, M. P.; SHENTON, R. W. **Doctrines of development**. Londres: Routledge, 1996.

CRESPO, A. P. ; GUROVITZ, E. A Pobreza Como um Fenômeno Multidimensional. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, 1, n. 2, dez. 2002. 2-12. Disponível em: <<http://rae.fgv.br/rae-eletronica/vol1-num2-2002/pobreza-como-fenomeno-multidimensional>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

DINIZ, C. C. Repensando a questão regional brasileira: tendências, desafios e caminhos. Rio de Janeiro: Mauad: BNDES, v. 3, 2002. p. 239-274.

FARIA, F. P.; JANNUZZI, P. D. M.; SILVA, S. J. D. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 42, n. 1, fev. 2008. 155-177. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122008000100008>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

FÁVERO, L. P. **Modelos de Regressão com EXCEL®, STATA® e SPSS®**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. 504 p.

FIRJAN. IFDM: Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal. **Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro**, 2014. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/ifdm>>. Acesso em: 03 mar. 2016.

FREITAS, A. F. D.; FREITAS, A. F. D.; DIAS, M. M. Mudanças conceituais do desenvolvimento rural e suas influências nas políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 46, n. 6, dez. 2012. 1575-1597. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7142>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

GTDN, G. D. T. P. O. D. N. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. Ministério do Interior. Recife, p. 92. 1957.

HAIR JR., J. F. et al. **Análise Multivariada de dados**. Porto Alegre: Bookman, 2009. 688 p.

HEO, U.; HAHM, S. D. Democracy, Institutional Maturity, and Economic Development. **Social Science Quarterly**, 96, n. 4, 15 jul. 2015. 1041-1058. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/ssqu.12185/abstract;jsessionid=52415CF89B43B58C0005C59FDE814A34.f04t01?userIsAuthenticated=false&deniedAccessCustomisedMessage=>>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

HÖFLING, E. D. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, 21, n. 55, nov. 2001. 30-41. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

HOU, J.; WALSH, P. P.; ZHANG, J. The dynamics of Human Development Index. **The Social Science Journal**, 52, n. n. 3, set. 2015. 331-347. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0362331914000640>>. Acesso em: 22 jul 2016.

KOSKEI, E. C. et al. Effect of Socio-economic Factors on Access to Improved Water Sources and Basic Sanitation in Bomet Municipality, Kenya. **Research Journal of Environmental and Earth Sciences**, Londres, 5, n. n. 12, Dez 2013. 714 - 719. Disponível em: <<http://maxwellsci.com/jp/abstract.php?jid=RJEES&no=385&abs=02>>. Acesso em: 20 out 2016.

KRAN, F.; FERREIRA, F. P. M. Qualidade de vida na cidade de Palmas - TO: uma análise através de indicadores habitacionais e ambientais urbanos. **Ambiente & Sociedade**, 9, n. 2, dez. 2006. 123-141. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2006000200007>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

LAWRENCE, R. J. Housing and health: from interdisciplinary principles to transdisciplinary research and practice. **Future**, 36, n. 4, maio 2004. 487-502. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0016328703001848>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

LIMA, J. R.; SOUSA, R. P. Análise comparativa de indicadores sociais no Brasil: 2003-2009. **Informe Gepec**, Toledo, v. 18, n. n. 2, Jul. / Dez. 2014. 86 - 102. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/7359>>. Acesso em: 24 out. 2016.

MARÔCO, J. **Análise estatística com utilização do SPSS**. 6. ed. Lisboa: Edições Sílabo, 2006.

MCFADDEN, D. Quantitative Methods for Analyzing Travel Behaviour of Individuals: Some Recent Developments. In: HENSHER, D. A.; STOPHER, P. R. **Behavioural Travel Modelling**. Londres: Croom Helm, 1979. p. 279 - 318.

MORATO, R. G.; KAWAKUBO, F. S.; LUCHIARI, A. Avaliação da qualidade de vida urbana no município de Embu por meio de técnicas de geoprocessamento. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 23, 2008. 149-163. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2008.74086>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

MYRDAL, G. **Economic Theory and Underdeveloped Region**. Londres: Methuen, 1963.

OTTONELLI, J.; MARIANO, J. L. Pobreza multidimensional nos municípios da Região Nordeste. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 48, n. 5, out 2014. 1253-1279. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121724>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

PEÑA, C. R. et al. A eficácia das transferências de renda: as tendências da desigualdade antes e depois do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 49, n. 4, ago. 2015. 889-913. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612135532>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

PESTANA, M. H.; GAGEIRO, J. N. **Análise de dados para ciências sociais: a complementaridade do SPSS**. 5. ed. Lisboa: Sílabo, 2008. 694 p.

PNUD. O que é Desenvolvimento Humano. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**, [s.d.]. Disponível em:

<[http://www.pnud.org.br/IDH/DesenvolvimentoHumano.aspx?indiceAccordion=0&li=1i\\_DH](http://www.pnud.org.br/IDH/DesenvolvimentoHumano.aspx?indiceAccordion=0&li=1i_DH)>. Acesso em: 01 abr. 2016.

PNUD. Desenvolvimento Humano e IDH. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**, 2012. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

RODRIGUES, I. O. Abrangência dos serviços de saneamento. In: **IBGE Atlas do Saneamento 2011**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. 461 p.

SIEDENBERG, D. R. Indicadores de Desenvolvimento Socioeconômico: uma síntese. **Desenvolvimento em Questão**, 1, n. 1, jun. 2003. 45-71. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2003.1.45-71>>. Acesso em: 29 jul. 2016.

SOBREIRA, R.; CAMPOS, B. C. Investimento público em educação fundamental e a qualidade do ensino: uma avaliação regional dos resultados do Fundef. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 42, n. 2, abr. 2008. 327-347. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122008000200006>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

SOUZA, C. Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas. **Trabalho elaborado para a fundação Luíz Eduardo Magalhães**, São Paulo, dez. 2002. 1-29.

WHO. **Constitution of the World Health Organization**. Genebra: World Health Organization, 1946.

WILLIAMSON, J. G. Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns. **Economic Development and Cultural Change**, Chicago, 13, n. 4, parte II, Jul 1965. 1 - 83. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1152097>>. Acesso em: 24 out 2016.

WU, P.-C.; FAN, C.-W.; PAN, S.-C. Does Human Development Index Provide Rational Development Rankings? Evidence from Efficiency Rankings in Super Efficiency Model. **Social Indicators Research**, 116, n. 2, abr 2014. 647-658. Disponível em: <<http://link.springer.com/article/10.1007/s11205-013-0285-z>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

## ARTIGO 2

### A INFLUÊNCIA DA CAPACIDADE ECONÔMICA E DA FORMAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS NO DESENVOLVIMENTO HUMANO

#### **Resumo:**

A promoção do desenvolvimento humano depende da melhoria de diversas dimensões sociais e do avanço das condições do ser humano, financiado em maior parte por iniciativa pública por meio da arrecadação tributária. Contudo, a capacidade tributária de um município nem sempre é suficiente para manter as políticas públicas de promoção social, aumentando a dependência desses municípios aos recursos de transferências intergovernamentais como forma de equilibrar as contas dos municípios. Nesse contexto, e considerando a importância econômica, o presente estudo tem por objetivo identificar as relações estruturais entre capacidade e perfil econômico, arrecadação própria, transferências financeiras e desenvolvimento humano, no nível municipal. Para tanto, foi utilizado dados em painel logístico binomial. Os resultados encontrados apontaram a importância do PIB do setor industrial bem como o volume das transferências intergovernamentais como influenciador do desenvolvimento humano. Contudo, apesar do volume das receitas públicas e do impacto econômico, torna-se importante verificar a gestão pública como mecanismo de promoção do desenvolvimento humano.

**Palavras-chaves:** desenvolvimento humano; receitas públicas; transferências intergovernamentais; PIB industrial.

#### 1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento humano é um termo complexo, que envolve diferentes dimensões sociais, que é entendido como um processo de mudanças, de interação da economia local e da qualidade de vida da população, considerando as condições sociais, políticas e culturais, possibilitando à população condições de cidadania e democracia (PNUD, [s.d.]; COWEN e SHENTON, 1996; BUARQUE, 2008).

A promoção do desenvolvimento humano, nesse caso, depende da ação do Estado na formulação e manutenção de políticas públicas sociais capazes de melhorar as condições de vida da população. Toma-se, nesse caso, a importância de uma economia local e da aplicação de recursos públicos, estes adquiridos pela arrecadação tributária e por transferências.

A relação entre desenvolvimento humano e crescimento econômico, caracterizado pelo Produto Interno Bruto, foi tema de discussão de diversos autores, entre eles Raniz, Stewart e Ramirez (2000) e Suri et al. (2011), e Constantini e Monni (2008), sendo que os dois primeiros estudos buscaram associar o desenvolvimento humano ao crescimento econômico e perceberam que o aumento do PIB possui relação com o aumento do desenvolvimento humano, que por sua vez tende a gerar um círculo virtuoso de crescimento socioeconômico. Constantini e Monni (2008) associaram o crescimento econômico, o desenvolvimento humano e o meio ambiente, tendo como principais resultados que o maior crescimento econômico possibilita melhores condições sociais e países industrializados fornecem maior volume tecnológico para melhorar a vida da população e preservação ambiental, sendo impulsionados pelo processo de globalização.

As receitas públicas, por sua vez, consistem na capacidade financeira do município e são resultados da política tributária local. Contudo, em muitos municípios, as receitas de arrecadação própria não são suficientes para atender a demanda social por políticas públicas, sendo necessário a participação de outros entes federados para atender esta demanda.

Trabalhos como de Slack (2007), Lü (2015), Boadway (2007), Mendes, Miranda e Cosio (2008) e Baião (2013) buscaram estudar a relação das finanças públicas e a importância das transferências na composição das receitas para investimentos sociais, onde destacaram ser um importante instrumento para o controle financeiro num sistema federativo, contudo salientaram os possíveis problemas com a dependência deste tipo de tributo, resultando em baixo investimento social e queda do desenvolvimento, sendo preferível formas de arrecadação de recursos próprios.

A partir das relações entre a capacidade econômica, do desenvolvimento humano e da necessidade financeira para melhoraria das condições sociais, questiona-se: *como as receitas municipais, advindas da arrecadação própria e de transferências, bem como a capacidade econômica municipal, afetam o nível de desenvolvimento humano dos municípios brasileiros?*

Têm-se por objetivo identificar as relações estruturais entre capacidade e perfil econômico, arrecadação própria, transferências financeiras e desenvolvimento humano, no nível municipal.

Diante os resultados encontrados, espera-se compreender como a dinâmica econômica, considerando os diferentes setores da economia brasileira, e as principais contas de formação de receita pública municipal, se comportam em busca de propiciar a melhoria do desenvolvimento humano municipal. Esses resultados poderão sustentar a

formação de políticas fiscais e econômicas em busca da melhoria do desenvolvimento humano, tendo em vista que será possível verificar quais setores econômicos e quais receitas possuem melhores resultados para o desenvolvimento humano.

O presente estudo avança ao ponto de apresentar, além das relações econômicas e financeiras no desenvolvimento humano, o Produto Interno Bruto (PIB) de forma desagregada, bem como a origem das transferências, a fim de compreender quais os principais setores econômicos e qual ente federado possui maior relevância para a promoção do desenvolvimento humano.

## **2 REFERENCIAL**

### **2.1 Desenvolvimento Humano e Recursos Públicos**

A aplicação de políticas públicas sociais são mecanismos de expansão das liberdades instrumentais de forma inter-relacionadas, em que estas, por sua vez, contribuem para a expansão das liberdades substantivas, ou seja, das capacidades humanas que resultam no desenvolvimento humano (SEN, 2010).

As políticas públicas de intervenção do desenvolvimento humano são garantidas pelo Estado pela Constituição Federal brasileira de 1988. Essa atual constituição, visando ainda o atendimento às necessidades locais, forneceu maior autonomia política e administrativa aos entes federados, tanto na realização de políticas sociais como nas políticas de arrecadação fiscal, por meio de um modelo descentralizado e democrático de Estado (KERBAUY, 2001).

As garantias sociais previstas despertam o interesse da população em exigir melhorias nos programas sociais que desencadeiam avanços na qualidade de vida e desenvolvimento social em sua localidade e município, o que intensifica a participação democrática na formulação e fiscalização de programas mais eficientes para a sociedade.

Dessa forma, com o crescimento da demanda social por políticas públicas que melhorem as condições de vida evidencia a necessidade do autofinanciamento municipal, aumentando esforços para ampliar a capacidade de arrecadação fiscal e, principalmente por meio destes recursos ocorrem o financiamento dos gastos públicos, estes advindos para investimentos em Saúde, Educação e outros programas de promoção social (MARINHO e JORGE NETO, 1999).

Assim sendo, é dever do representante popular gerir as finanças públicas com o objetivo de realizar gastos municipais que forneçam a maximização do desenvolvimento social (SCARPIN e SLOMSKI, 2007).

É necessário, para tanto, uma articulação de esforços por meio de planejamento, organização e gerenciamento de ações conjuntas dos distintos setores de cunho social a fim de buscar uma melhor utilização dos recursos disponíveis para atender de forma efetiva as demandas da sociedade (TEIXEIRA e PAIM, 2000).

O gerenciamento de recursos públicos possui papel fundamental na oferta de serviços públicos que atendem as necessidades dos cidadãos (GRZYBOVSKI e HAHN, 2006). Parte-se de uma política fiscal eficiente que compreende a política orçamentária (que visa à aplicação de recursos conforme o planejamento do governo) e política tributária (que consiste na arrecadação de recursos financeiros) (SOARES, GOMES e TOLEDO FILHO, 2011).

A arrecadação tributária é decorrente da base tributária disponível (coleta de imposto de modo que nenhuma fonte de arrecadação ficasse fora do poder público), estrutura de impostos existentes (nível de taxação optado para cada imposto) e o esforço fiscal (medida que capta o esforço em arrecadar toda a receita tributária disponível) (MORAES, 2006).

A constituição de 1988, pela descentralização fiscal, forneceu aos governos subnacionais maior autonomia para a arrecadação tributária quanto ao emprego de alíquotas a bens e serviços conforme as características e necessidades do local. Essa descentralização teve por finalidade promover a aplicação dos recursos arrecadados em sua origem, bem como estimular a arrecadação pelo governo local. Sobre essa redistribuição de competência em tributar, o Município ficou responsável pela tributação de imóveis urbanos (IPTU), sobre a prestação de serviços (ISSQN) e sobre a transição de imóveis (ITBI), sendo o IPTU e o ISSQN os tributos de maior correspondência de receitas para o município.

Contudo, a União expressa-se como o maior ente na arrecadação tributária, apresentando, dessa forma, uma centralização dos tributos no Governo Federal. Para Prado (2007) a centralização dos recursos é uma característica dos Estados federais, em que apresentam uma arrecadação maior que as despesas nos níveis mais altos do governo enquanto os níveis inferiores apresentam uma arrecadação inferior à real necessidade de recursos.

O gerenciamento dos recursos deve atender ainda as funções do Estado, sendo a função alocativa, que visa corrigir as falhas de mercado através do fornecimento de bens públicos, como saúde e educação; a função distributiva, que visa a distribuição de renda e de políticas fiscais mais justas para a sociedade; e a função estabilizadora, que orienta

a economia, no equilíbrio da oferta e demanda, mercado de trabalho, balança comercial e taxa de crescimento econômico (MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1980).

## 2.2 Centralização fiscal e Transferências intergovernamentais

A centralização das receitas tem por finalidade realizar transferências de recursos aos governos subnacionais a fim de minimizar os efeitos dos desequilíbrios fiscais verticais e horizontais, também conhecidos como brecha vertical e brecha horizontal, respectivamente. A brecha vertical consiste no volume de receita tributária dos entes federados ser menor que a despesa realizada, enquanto a brecha horizontal consiste nas disparidades de arrecadação entre os mesmos níveis de governo, muito das vezes relacionado às desigualdades econômicas.

Baião (2013) e Massardi e Abrantes (2015) ressaltam que a centralização de parte dos tributos é necessária em um sistema federal, a fim de redistribuí-los aos governos subnacionais para atenuar suas desigualdades. Schroeder e Smoke (2003) corroboram os autores e complementam ao afirmarem que as desigualdades de arrecadação e de demanda por serviços públicos entre as unidades federadas destacam a importância dessa centralização das receitas e sua transferência a fim de promover o equilíbrio fiscal e correção das principais deficiências administrativas.

Lü (2015) considera as transferências como uma relevante fonte de financiamento de políticas públicas. Segundo Shah (2007), além das despesas financiadas, esses recursos podem promover incentivos e mecanismos de *accountability*, interferindo na gestão fiscal, na eficiência e na equidade da prestação de serviços públicos. Para Massardi e Abrantes (2015), as transferências intergovernamentais representam uma ferramenta fundamental em um regime federativo por possibilitar a correção das desigualdades socioeconômicas inter-regionais. Segundo Boadway (2007) as transferências intergovernamentais servem como um importante instrumento para minimizar os conflitos gerados pela descentralização de receitas e despesas com os objetivos nacionais. Para Baião (2013) as transferências têm por finalidade beneficiar os municípios com menor base tributária e maiores custos com programas sociais, em que busca equalizar a qualidade da prestação de serviços públicos à sociedade.

Shah (2007) classifica as transferências em duas categorias distintas: de propósito geral, ou incondicional, e de propósito específico, ou condicional. Conforme o autor, as transferências de propósitos gerais são direcionadas para apoiar o orçamento, geralmente previstas por legislações e destinam-se na preservação da autonomia local e podem, ainda, receber o nome de transferências em bloco, quando destinam-se para uma área específica,

como educação, porém respeitando a discricionariedade para a aplicação nos fundos específicos. Já as transferências de propósitos específicos, segundo Shah (2007) ocorrem quando se destinam a promover incentivos à programas específicos do governo, podendo exigir ou não resultados quanto a prestação de serviços.

Mendes, Miranda e Cosio (2008), porém, consideram que as propostas de classificação das transferências aplicadas em outros Estados federais necessitam de uma adaptação para a utilização no contexto brasileiro. Nesse sentido e partindo das categorias propostas por Shah (2007) que trabalham sobre a condicionalidade das transferências, e acrescentando a classificação sobre sua contrapartida, os autores estabelecem uma taxonomia das transferências brasileiras, como podem ser observadas no Quadro 1.

Entre as transferências realizadas no Brasil, destacam as incondicionais devolutivas (cota parte ICMS, IPVA, compensatórias IPI exportação e Lei Kandir), as incondicionais redistributivas (Fundos de participação do Estado e dos Municípios – FPE e FPM respectivamente), e as condicionais obrigatórias (SUS e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB) (PRADO, 2007; BAIÃO, 2013).

Quadro 1: Taxonomia das transferências intergovernamentais brasileiras

	<b>Tipos</b>	<b>Descrição</b>	<b>Vantagem</b>	<b>Desvantagem</b>
<b>Por Condicionalidade</b>	Transferências Incondicionais Redistributivas	Não há vinculação a um fim específico e seu critério de repartição é determinada por cálculos sobre a condição local.	Maior autonomia.	Menor <i>accountability</i>
	Transferências Incondicionais Devolutivas	Não há vinculação a nenhum fim específico, e seu recurso retorna ao local de recolhimento.		
	Transferências condicionais voluntárias	Possui vinculação específica. Utilizadas em situações especiais e/ou emergenciais determinado pelo governo local.	Maior flexibilidade para aplicação	Menor autonomia do governo e menor <i>accountability</i>
	Transferências condicionais obrigatórias	Utilizada para a melhoria dos indicadores sociais e redução das desigualdades socioeconômica entre regiões.	Maior <i>accountability</i>	Menor autonomia
	Transferências ao setor produtivo privado	Promover o empreendimento privado em áreas de estratégia do governo, seja para promover desenvolvimento, seja para atender à alguma demanda local.	Flexibilidade na distribuição de recursos	Sujeito à interferências políticas
	<b>Por Contrapartida</b>	Sem contrapartida	Não há exigência de contrapartida do governo local	Maior autonomia.
Com contrapartida		Participação de recursos federais e locais em programas	Diminuição dos custos dos governos locais	Flexibilidade depende da natureza da transferência
Transferências equalizadoras		Transferências para compor os gastos do governo local em programas federais, quando os recursos locais não são suficientes para suprir essa necessidade.	Transfere mais recursos para áreas mais pobres	Reduz a autonomia de arrecadação

Fonte: Adaptado de Mendes, Miranda e Cosio (2008)

As transferências incondicionais devolutivas têm por finalidade retornar a arrecadação tributária de competência do Estado ou da União à origem da arrecadação, como as que ocorrem com o ICMS e o IPVA. As transferências incondicionais redistributivas consideram fatores para cálculo do seu valor, como ocorrem com o FPM e FPE, com finalidade de promover a equalização horizontal entre os órgãos subnacionais. Para Silva, Fagundes e Pereira (2007), os fundos de participação possuem como característica seguir a dinâmica econômica e demográfica da localidade, tendo em vista que para seu cálculo deve ser considerado tais fatores.

As transferências condicionais obrigatórias destinam-se na aplicação em programas sociais para melhoria de seus indicadores, como os que ocorrem com o FUNDEB e com o SUS. O FUNDEB, criado em dezembro de 2006 pela Emenda Constitucional nº 53, e em vigor desde 2007 pela Lei nº 11.494/2007 e Decreto nº 6.253/2007, substituindo o FUNDEF, tem por finalidade a criação de um fundo estadual, com complemento de recursos da União, que são distribuídos aos municípios (conforme o número de matrículas executadas) para o atendimento à melhoria da qualidade da educação pública brasileira, aplicado principalmente para o desenvolvimento do magistério (BRASIL, 2006; 2007a; 2007b).

Já o financiamento do SUS é previsto pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei 8.080/1990 que regulariza o SUS, cuja transferência de origem da União tem por finalidade promover a qualidade da saúde pública no Brasil e tem como condições de transferências o perfil demográfico e epidemiológico da região, as características da rede de saúde, o desempenho do serviço de saúde, a participação da saúde nos orçamentos, a previsão quinquenal de investimento e ressarcimento do atendimento a serviços prestados por outras esferas do governo (BRASIL, 1990).

A fim de identificar até que ponto cada grupo de transferências intergovernamentais, em especial as redistributivas, promove a equalização fiscal, Baião (2013) utilizou em suas pesquisas os valores transferidos para o FPM, a cota parte do ICMS, o FUNDEB, valores para o SUS, compensações financeiras, transferências voluntárias e a bolsa família, caracterizada como transferência para pessoa física.

Partindo dessa mesma análise das transferências, Massardi e Abrantes (2015) realizaram um estudo a fim de demonstrar as relações entre o esforço fiscal dos municípios mineiros sobre seus indicadores socioeconômicos, considerando a dependência financeira sobre o FPM. Para tanto, os autores utilizaram dados referentes aos valores adicionados da agropecuária, da indústria e do serviço (VAA, VAI e VAS respectivamente), o PIB municipal e valores do FPM como variáveis independentes e o

Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal como variável dependente, representando os indicadores sociais.

Sano e Montenegro Filho (2013) ressaltam a importância da qualidade na gestão pública, sendo essa um fator de promoção social. Para os autores, a aplicação eficiente dos recursos disponíveis, não somente financeiro, são indutores na geração do desenvolvimento humano e da qualidade de vida. Soares, Gomes e Toledo Filho (2011, p. 460) falam que “A alocação eficiente dos recursos públicos pode ser alcançada através de mecanismos de incentivo desenhados para priorizar a melhoria de indicadores sociais e a efetividade dos gastos públicos.”

A composição orçamentária representa ainda um fator relevante no processo de desenvolvimento humano, onde a redução da dependência de recursos de transferências possui relação direta com o aumento do desenvolvimento humano. Slack (2007), ao estudar o desenho administrativo das regiões metropolitanas e de grandes cidades, percebeu a redução da dependência das transferências intergovernamentais, tal como a maior autonomia na aplicação de recursos para programas sociais.

### **3 METODOLOGIA**

Para realização da análise, serão utilizados dados secundários, cuja variável dependente foi disponibilizada pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN e os dados referentes ao orçamento municipal coletados no Tesouro nacional, a partir do banco de dados das Finanças do Brasil - FINBRA, além do PIB, que foi coletado no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

A unidade empírica de análise foram os municípios existentes no Brasil no período de 2007 à 2013. A escolha do período foi dada pela disponibilidade de todos os dados para todos os municípios na década de 2006 à 2015, sendo apresentado valores confiáveis apenas para o período de 2007 à 2013. Considera-se ainda, neste período, a contemplação do início de um ciclo político Estadual e Federal, bem como o ciclo político municipal completo, contemplando dois anos anteriores e um ano posterior, possibilitando capturar as variações dadas pelo período eleitoral.

A fim de atingir o objetivo proposto, os dados serão tratados pelo modelo estatístico de regressão logístico de dados em painel. Essa metodologia de dados em painel consiste na análise de dados para diferentes indivíduos ao longo do tempo. Fávero (2015) coloca esta característica como uma vantagem, tendo em vista a possibilidade de compreender a variação de fenômenos nos indivíduos e no tempo. Considera-se ainda,

pelo o aumento do número de observações, a redução de problemas com endogeneidade, multicolinearidade, além de aumentar os graus de liberdade e de eficiência na análise, bem como a redução de vieses que poderia resultar caso utilizasse modelos *cross-section* (CAMERON e TRIVEDI, 2009; GUJARATI e PORTER, 2011).

Para Fávero (2015) este tipo de regressão é recomendável quando os dados variam entre os indivíduos ao longo do tempo, contudo a variável dependente possui valores qualitativos binários. A variável dependente consiste no Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), um indicador elaborado pela FIRJAN e que abrange diferentes áreas sociais como saúde, educação e renda, sendo dividido em uma escala que varia de 0 à 1, e quanto mais próximo de 1 melhor o desenvolvimento e, diante dessa proporção divide-se a escala em 4 níveis: Baixo (0 à 0,400), Regular (acima de 0,400 à 0,600), Moderado (acima de 0,600 à 0,800) e Alto desenvolvimento (acima de 0,800) (FIRJAN, 2014). Foi tomado como valor 0, o IFDM abaixo de 0,600, contemplando os níveis de desenvolvimento Baixo e Regular, e como valor 1 o IFDM acima de 0,600 até 1, contemplando os níveis de desenvolvimento Moderado e Alto.

O modelo logístico de dados em painel pode ser descrito, em sua forma básica pela Expressão 1.

$$\ln(\text{chance}_{IFDM_{it}=1}) = \alpha_i + \beta_1 \cdot X_{1it} + \beta_2 \cdot X_{2it} + \dots + \beta_K \cdot X_{Kit} \quad (1)$$

Em que:

- $IFDM_{it}$  é a proxy de desenvolvimento humano para cada um dos  $i$  estados para o ano  $t$ ;
- $\alpha_i$  é a Constante do modelo para cada estado  $i$ ;
- $IFDM_{it-1}$  é a proxy de desenvolvimento humano defasada para cada um dos  $i$  estados para o ano  $t-1$ ;
- $B_K$  é o coeficientes angular de cada variável a ser estimada;
- $X_{kit}$  é a matriz de variáveis dependentes para cada estado  $i$  e para o ano  $t$ , descritas no Quadro 2;

A escolha do modelo mais adequado para a amostra a ser estudada deve ser verificada por testes estatísticos. Nesta pesquisa, será utilizado o teste de F de Chow para verificar a escolha entre o modelo de efeitos fixos e modelo de dados empilhados, onde a hipótese nula diz que o modelo de dados empilhados é o mais adequado. Caso o modelo de efeitos fixos seja o mais adequado, será utilizado o teste de Hausman para verificar a escolha entre o efeito fixo e o modelo aleatório, onde a hipótese nula corresponde que

modelos aleatórios são mais adequados. Por fim, caso o modelo de efeitos fixos não sejam adequados nos testes, será utilizado o teste de Breush e Pagan para verificar a escolha entre o modelo de efeitos aleatórios e de dados empilhados, com hipótese nula considerando o modelo de dados empilhados mais adequado.

Após a escolha do modelo, será testado a heterocedasticidade pelo teste de Wald e a autocorrelação pelo teste de Wooldridge. Caso identifique a presença de homocedasticidade e autocorrelação, utilizará a técnica de *bootstrap* para correções dos dados. A validação do modelo será testado pelo teste de Wald  $\chi^2$  para validação.

Quadro 2: Variáveis dependentes utilizadas

Variável	Base teórica	Descrição	Expec. teórica
PIB Indústria <i>per capita</i>	Silva (2009)* ; Costa et al (2012)*; Suri et al. (2011)*;Ranis, Stewart e Ramirez (2000)*	Produção econômica do setor industrial do município.	+
PIB Serviços <i>per capita</i>	Silva (2009)* ; Costa et al (2012)*; Suri et al. (2011)*;Ranis, Stewart e Ramirez (2000)*	Produção econômica do setor de serviços do município.	+
PIB Agropecuária <i>per capita</i>	Silva (2009)* ; Costa et al (2012)*; Suri et al. (2011)*;Ranis, Stewart e Ramirez (2000)*	Produção econômica do setor agropecuário do município.	+
Arrecadação própria <i>per capita</i> IPTU	Massardi e Abrantes (2015)	Capacidade municipal em arrecadar recursos do IPTU	+
Arrecadação própria <i>per capita</i> ITBI	Massardi e Abrantes (2015)	Capacidade municipal em arrecadar recursos do ITBI	+
Arrecadação própria <i>per capita</i> ISSQN	Massardi e Abrantes (2015)	Capacidade municipal em arrecadar recursos do ISSQN	+
Taxas <i>per capita</i>	Massardi e Abrantes (2015) **	Capacidade municipal em arrecadar recursos por meio das taxas	+
Transferências União	Shah (2007); Baião (2013); Mendes, Miranda e Cosio (2008)	Total de recursos de transferências advindos da União	-
Transferências Estados	Shah (2007); Baião (2013); Mendes, Miranda e Cosio (2008)	Total de recursos de transferências advindos do Estado	-

Fonte: Elaborado pelo autor

Nota: \* os autores utilizaram o PIB agregado; \*\* estuda sobre a arrecadação própria.

Foi utilizado logaritmo natural para as variáveis, tendo em vista a magnitude dos valores financeiros para cada indivíduo. Tal estratégia tem por finalidade reduzir essa magnitude com vista a estimar a regressão. Além disso tomou-se o deflator para as contas de IPTU, ITBI, ISSQN, Taxas, Transferências União e Transferências Estados para o ano de 2014, a fim de equalizar as contas.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 4.1 Descrições dos dados

A análise descritiva dos dados pode ser observada na Tabela 1. Devida as disparidades econômicas e demográficas entre os municípios, os valores tributários municipais (IPTU, ITBI, ISSQN e Taxas) obtiveram resultados *per capita*s mínimos próximos ao zero diante à variação Geral, que representa a variação dos dados dentro de toda a amostra.

Tabela 1: Análise descritiva dos dados

Variável	Variação	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo	Observações	
IPTU	Geral	29,43	71,79	$3,32 \times 10^{-5}$	2373,66	Geral	34863
	Indivíduos		66,14	$8,42 \times 10^{-4}$	1730,85	Indivíduos	5491
	Anos		22,64	-361,65	1937,92	Anos	7*
ITBI	Geral	18,88	31,02	$2,08 \times 10^{-6}$	1364,23	Geral	34863
	Indivíduos		25,58	$2,62 \times 10^{-4}$	497,15	Indivíduos	5491
	Anos		17,27	-221,98	1157,38	Anos	7*
ISSQN	Geral	72,83	180,32	$1,17 \times 10^{-3}$	18342,64	Geral	34863
	Indivíduos		131,65	0,05	2781,98	Indivíduos	5491
	Anos		123,69	-2694,52	15633,48	Anos	7*
Taxas	Geral	14,96	24,31	$7,90 \times 10^{-5}$	1162,64	Geral	34863
	Indivíduos		28,48	$2,36 \times 10^{-3}$	270,78	Indivíduos	5491
	Anos		12,40	-154,49	1004,77	Anos	7*
Transferências União	Geral	1204,972	933,81	16,48	96144,48	Geral	34863
	Indivíduos		767,94	182,00	14583,83	Indivíduos	5491
	Anos		522,33	-12616,78	82765,62	Anos	7*
Transferências Estados	Geral	568,690	623,83	0,32	33076,57	Geral	34863
	Indivíduos		555,44	22,43	10171,96	Indivíduos	5491
	Anos		284,29	-4152,62	28645,74	Anos	7*
PIB Agrícola	Geral	3,43	7,06	$6,42 \times 10^{-5}$	231,40	Geral	34863
	Indivíduos		6,51	$2,97 \times 10^{-4}$	180,41	Indivíduos	5491
	Anos		2,42	-82,96	94,66	Anos	7*
PIB Indústria	Geral	13,24	150,71	$8,89 \times 10^{-5}$	8986,14	Geral	34863
	Indivíduos		143,74	$8,83 \times 10^{-4}$	8595,26	Indivíduos	5491
	Anos		19,88	-903,98	793,36	Anos	7*
PIB Serviços	Geral	26,87	573,83	$3,48 \times 10^{-3}$	48506,54	Geral	34863
	Indivíduos		539,18	$7,73 \times 10^{-3}$	38783,62	Indivíduos	5491
	Anos		100,33	-8961,28	9749,79	Anos	7*

Fonte: dados da pesquisa

Notas: \*Painel desbalanceado

Para o IPTU, esses valores consistem em municípios de predominância rural, cuja maior parte se encontram nas regiões Norte e Nordeste do Brasil, e possuem valores

médios de IPTU abaixo da média nacional. Ao verificar valores *per capita*, por sua vez, essa variação se aproximou à zero. O mesmo pode-se associar aos valores do ITBI, que possuem relação à comercialização de imóveis. Para ISSQN e Taxas, por sua vez, representam a dinâmica da economia da região, com municípios com baixa capacidade econômica e o que afetam a arrecadação desses tributos.

Essa disparidade regional pode ser vista também ao analisar o PIB por setores, cujo mínimo próximo de zero poder ser resultado da existência de municípios com maior destaque em um determinado setor e ausência de participação do mercado em outros setores.

Para corrigir essas disparidades que afetam a arrecadação pública, as transferências per capita do Estado e da União buscam dar prioridades aos municípios de menor número de população, com baixa capacidade econômica e de geração de receitas. Dessa forma, se justifica o fato de não haver municípios com zero transferências, tendo em vista o fato das transferências serem previstas na constituição e, dessa forma, todos os municípios brasileiros são beneficiários deste tipo de receita. Contudo, no sistema federativo brasileiro, assim como em outros países, ao manter critérios para diferenciar o volume de receitas, justifica a amplitude da distribuição de transferências observada na Tabela 1.

Os valores de receitas apresentam também um maior desvio padrão entre os anos comparado com o grupo de municípios, apontando uma menor heterogeneidade entre os municípios, enquanto os anos apontam maior dispersão das observações, ou seja, maior variação dos dados frente à média ao longo dos anos.

#### 4.2 O papel econômico e financeiro municipal para o Desenvolvimento Humano

O teste de Wald rejeitou a hipótese nula de ausência de homocedasticidade, assim como o teste de Wooldridge que também rejeitou a hipótese nula de ausência de autocorrelação. A fim de corrigir estas situações, foi usado a correção de erros *bootstrap* no modelo estimado.

O teste de Breusch-Pagan apontou preferência do modelo de efeitos aleatórios frente ao modelo Pool, enquanto o teste de Hausman apontou o modelo de efeitos fixos preferível frente ao modelo aleatório, ambos em nível de 5%, dessa forma foi estimado o modelo de efeitos fixos para painel Logístico. Foi tomado o nível Baixo/Regular como referência do modelo, que foi estatisticamente validado pelo teste de Wald  $\chi^2$  à um nível de 5%.

Como pode ser observado na Tabela 2, todas as variáveis incluídas no modelo foram estatisticamente significantes à nível de 1%. Diante os resultados apresentados, pode-se perceber que os PIB's dos setores obtiveram relação positiva com o desenvolvimento humano, exceto o setor de serviços.

Tabela 2: Estatística do modelo

Variáveis	Coefficiente	Razão de Chance	Erro padrão	z	P> z
PIB Agrícola	0,349	1,418	0,088	3,950	0,000
PIB Indústria	0,935	2,548	0,101	9,280	0,000
PIB Serviços	-0,983	0,374	0,098	-9,980	0,000
IPTU	0,115	1,121	0,043	2,690	0,007
ITBI	0,147	1,158	0,040	3,700	0,000
ISSQN	0,233	1,263	0,055	4,220	0,000
Taxas	0,164	1,178	0,044	3,730	0,000
Transferências União	4,305	74,129	0,480	8,970	0,000
Transferências Estados	2,490	12,070	1,976	12,600	0,000

Fonte: Dados da pesquisa

Notas: referência = nível baixo e regular desenvolvimento; número de observações = 11092; número de grupos = 1689; Wald  $\chi^2 = 1061,24$ ; Probabilidade  $\chi^2 = 0,000$ ; Log likelihood = -3272,603.

De acordo com Ranis, Stewart e Ramirez (2000) e Suri et al. (2011) o crescimento econômico, mensurado pelo PIB, afeta diretamente à melhoria das condições de saúde e de educação da sociedade, elevando o nível de desenvolvimento humano. Considera-se à esta melhoria as exigências do mercado de trabalho em obter maior capital intelectual. Além disso, soma-se o fato que maior volume econômico tende gerar melhores níveis de emprego e renda para as famílias, em que estas, por sua vez, podem investir melhores condições de saúde, educação, habitação, moradia, entre outras melhorias sociais. Neste caso, torna-se importante que a gestão pública crie condições para que aumente o volume econômico.

O PIB industrial foi o de maior relevância para o desenvolvimento humano, que, para Constantini e Monni (2008) o ambiente industrializado aumenta o volume tecnológico e melhora as condições de vida da população, o que pode justificar o fato do PIB indústria ser o de maior relevância. Entende-se também que a concentração industrial ocorre principalmente em grandes centros urbanos, corroborando com o resultado positivo deste setor, tendo em vista a facilidade de serem localidades com maior acesso à serviços de saúde e educação.

Por outro lado, o PIB do Serviços, foi a única variável aplicada no modelo que apresentou efeito negativo para o crescimento do desenvolvimento humano. Isto pode ser resultado de, em diversos municípios, principalmente nos de menores níveis de

desenvolvimento humano, ser o único setor cujo PIB se apresenta de forma relevante ou mesmo, o único que se encontra presente.

Neste sentido, não deve considerar como negativa a influência do setor de serviços sobre o desenvolvimento humano, mas sim a dependência aplicada sobre este setor. Acrescenta a isso, o baixo valor agregado gerado e o baixo volume tecnológico aplicado. Considera-se ainda a grande concentração do PIB deste setor em um pequeno número de municípios, sendo no período de 2010 à 2013 apenas 34 municípios correspondiam a mais de 50% do volume do PIB de serviços (COORDENAÇÃO DE CONTAS NACIONAIS, 2015).

Já o valor positivo do setor agrícola, desperta o fato do contexto histórico e econômico brasileiro com este setor, além disso a elevada produtividade brasileira, o importante papel da agropecuária brasileira no cenário internacional, além da alta tecnologia aplicada no processo produtivo, contudo é um setor de pequeno impacto econômico no Brasil, principalmente pelo comércio do produto, que em geral ocorre de forma *in natura*, sem beneficiamento que agregaria valor aos produtos.

Quanto as receitas próprias, o ISSQN foi o tributo de maior relevância para o avanço do desenvolvimento humano, que se deve pelo fato de ser o tributo municipal de maior arrecadação dentro do município e está relacionado à capacidade econômica municipal e ao porte do município.

As receitas referentes às Taxas foram as de segundo maior valor na análise, podendo representar a atividade da administração pública sendo, em muitos municípios, a principal atividade econômica e financeira, bem como o maior empregador de mãos-de-obra.

Os resultados próximos do ITBI e do IPTU devem-se ao fator do primeiro ser a transação comercial do imóvel, enquanto o segundo é aplicado anualmente sobre o imóvel. Em outras palavras, ambos os tributos possuem como objeto o imóvel. Apesar disso, o resultado mais elevado para o ITBI pode ser considerado pela dinâmica do tributo, sendo influenciado pelo contexto econômico, cuja melhora da economia pode resultar em maiores transações comerciais, assim como seu inverso.

Sobre todos os resultados, as transferências foram as que tiveram maior relevância, sendo as Transferências da União as que apresentaram maior valor, tendo em vista que essas transferências são as de maior receita para os municípios. Esse resultado, apesar de contrariar as expectativas teóricas, corrobora com Shah (2007) e Boadway (2007) e Lü (2015) que ressaltam a importância das receitas advindas das transferências para controlar as contas públicas municipais e promover a melhoria das condições sociais.

Diante os resultados, é possível perceber que o volume financeiro municipal possui importante relevância no desenvolvimento humano, principalmente quando observado as transferências. Essa situação se deve pelas destinações sociais que possuem, tais como melhores condições de saúde, educação, de emprego e renda para as famílias.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A fim de promover o desenvolvimento humano, o Estado necessita dos recursos financeiros para criação e manutenção de políticas públicas sociais, bem como torna-se importante a dinâmica econômica municipal.

Dessa forma, a fim de avaliar a relação das receitas municipais, a capacidade e perfil econômico, ganha destaque a importância do setor industrial para o desenvolvimento humano. Este setor, nesse sentido, se caracteriza como um agregador de volume econômico e um gerador da melhoria das condições sociais. Outra importância se deve ao setor agropecuário, que também obteve destaque na promoção do desenvolvimento humano. Essa relação se deve ao contexto histórico brasileiro, bem como a tecnologia empregada e a capacidade produtiva deste setor.

Vale-se ressaltar que, tanto a indústria como a agropecuária necessitam de ambientes de trabalho favoráveis, com infraestrutura para escoamento da produção, serviços de saúde para os trabalhadores para melhorar a qualidade de vida laboral e redução de rotatividade, bem como mãos-de-obra especializada para atender as diversas atividades empresariais, criação e operação de tecnologias para aumento da produtividade. Nesse sentido, os setores industriais e agropecuários exigem do setor público a melhoria da qualidade de ensino, de saúde e de infraestrutura, em contrapartida oferece maior quantidade de emprego e maior volume de tributos recolhidos.

Por outro lado, a capacidade econômica do setor de serviços apresentou relação negativa. Não se deve, contudo, considerar como negativo o papel do setor de serviços, mas analisar de que forma se dá a dependência econômica dos municípios brasileiros sobre este setor, tendo em vista que municípios de pequeno porte e de baixo nível de desenvolvimento possuem forte dependência do setor de serviços. Ressalta-se, neste caso, a baixa capacidade em gerar valor agregado nos trabalhos realizados.

Quanto ao aspecto financeiro, nota-se que a formação de receita pública é fundamental para a melhoria do desenvolvimento humano, cujas transferências intergovernamentais apresentam o papel de maior relevância devido ao maior volume

financeiro disponível. Considera-se que muitas dessas transferências possuem destinações específicas, tais como as transferências do SUS e do FUNDEB, que visam a manutenção de programas sociais destinadas à saúde pública e educação básica respectivamente, o que representam melhor essa relação.

Por fim, embora não fosse ponto de análise desta pesquisa, a alta relevância dos recursos de transferência sobre o desenvolvimento humano pode indicar dependência financeira destes recursos, o que podem sugerir uma fragilidade econômica e social do município, sendo importante uma reavaliação fiscal, estímulo econômico, melhores fiscalizações, de forma a garantir o recolhimento integral dos tributos devidos. Não recomenda-se, contudo, o aumento da carga tributária, mas do cumprimento da legislação vigente, a fiscalização contra práticas ilícitas, entre outras formas para garantir maiores volumes de receitas próprias.

Apesar da disponibilidade de recursos serem relevantes para o desenvolvimento humano, deve-se levar em consideração a boa aplicabilidade desses recursos, destacando o desempenho da gestão pública, em seu papel de geração de receitas para estes investimentos e de investir na melhoria das condições sociais. Dessa forma, torna-se relevante, para fins de pesquisas futuras, analisar a importância da gestão pública na geração do desenvolvimento humano, considerando os aspectos da arrecadação e dos gastos públicos.

### **Referências**

**BAIÃO, A. L. O papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros.** Rio de Janeiro: (Dissertação de mestrado) - Fundação Getúlio Vargas, FGV, 2013.

**BOADWAY, R. W. A Conceptual Perspective.** In: **BOADWAY, R. W.; SHAH, A. Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices.** Washington: World Bank Publications, 2007. p. 572.

**BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Diário Oficial da República Federativa do Brasil,** Brasília, Seção 1, 20 set. 1990. 18055.

**BRASIL. Emenda constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União,** Brasília, 09 mar. 2006.

**BRASIL. Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Diário Oficial da União,** Brasília, 14 nov. 2007a.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jun. 2007b.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento**. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

CAMERON, A. C.; TRIVEDI, P. K. **Microeconometrics using Stata**. Ann Arbor: Stata Press, 2009. 692 p.

COORDENAÇÃO DE CONTAS NACIONAIS. **Análise detalhada sobre o PIB per capita e os setores de atividade econômica**. IBGE. Rio de Janeiro, p. 68. 2015.

COSTA, C. C. D. M. et al. Disparidades inter-regionais e características dos municípios do estado de Minas Gerais. **Desenvolvimento em Questão**, 10, n. 20, 2012. 52-88. Disponível em: <[www.spell.org.br/documentos/download/8202](http://www.spell.org.br/documentos/download/8202)>. Acesso em: 01 abr. 2016.

COSTANTINI, V.; MONNI, S. Environment, human development and economic growth. **Ecological Economics**, Londres, 64, n. n. 4, Fev. 2008. 867-880. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.ecolecon.2007.05.011>>. Acesso em: 20 out 2016.

COWEN, M. P.; SHENTON, R. W. **Doctrines of development**. Londres: Routledge, 1996.

FÁVERO, L. P. **Modelos de Regressão com EXCEL®, STATA® e SPSS®**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. 504 p.

FIRJAN. IFDM: Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal. **Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro**, 2014. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/ifdm>>. Acesso em: 03 mar. 2016.

GRZYBOVSKI, D.; HAHN, T. Educação fiscal: premissa para melhor percepção da questão tributária. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 40, n. 5, out. 2006. 841-864. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/6861>>.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria Básica**. 5ª. ed. Porto Alegre: Bookman, 2011. 924 p.

KERBAUY, M. T. M. Federalismo, descentralização e democracia. **Estudos de Sociologia**, 6, n. 10, 2001. 51-61. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/view/180/177>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

LÜ, X. Intergovernmental Transfers and Local Education Provision – Evaluating China's 8-7 National Plan for Poverty Reduction. **China Economic Review**, 33, fev. 2015. 200-211. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2560106](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2560106)>. Acesso em: 01 abr. 2016.

MARINHO, E.; JORGE NETO, P. D. M. Gastos públicos e condições de vida nos municípios do estado do Ceará. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 33, n. 3, jul. 1999. 139-160. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7641>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

MASSARDI, W. D. O.; ABRANTES, L. A. Esforço Fiscal, Dependência do FPM e Desenvolvimento socioeconômico: um estudo aplicado aos municípios de Minas Gerais. **REGE Revista de Gestão**, São Paulo, v. 22, n. 3, out. 2015. 295-313. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rege/article/view/111466>>. Acesso em: 08 abr. 2016.

MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. **Texto para Discussão, Consultoria Legislativa do Senado Federal**, Brasília, 40, abr. 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/id/882/4/R159-13.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

MORAES, D. P. D. **Arrecadação tributária municipal**: esforço fiscal, transferências e Lei de responsabilidade fiscal. São Paulo: (Dissertação de Mestrado) - Fundação Getúlio Vargas, FGV, 2006.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Finanças públicas**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Campus, 1980. 673 p.

PNUD. O que é Desenvolvimento Humano. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**, [s.d.]. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/IDH/DesenvolvimentoHumano.aspx?indiceAccordion=0&li=1i\\_DH](http://www.pnud.org.br/IDH/DesenvolvimentoHumano.aspx?indiceAccordion=0&li=1i_DH)>. Acesso em: 01 abr. 2016.

PRADO, S. Introdução conceitual e visão geral do sistema. In: PRADO, S. **Transferências Intergovernamentais na Federação Brasileira**: avaliação e alternativas de reforma. Caderno n. 6. ed. Rio de Janeiro: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, v. 2, 2007.

RANIS, G.; STEWART, F.; RAMIREZ, A. Economic Growth and Human Development. **World Development**, Londres, 28, n. 2, 2000. 197-219. Disponível em: <[http://dx.doi.org/10.1016/S0305-750X\(99\)00131-X](http://dx.doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00131-X)>. Acesso em: 20 out 2016.

SANO, H.; MONTENEGRO FILHO, M. J. F. As Técnicas de Avaliação da Eficiência, Eficácia e Efetividade na Gestão Pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Desenvolvimento em questão**, 11, n. 22, 2013. 35-61. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/186/564>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

SCARPIN, J. E.; SLOMSKI, V. Estudo dos fatores condicionantes do índice de desenvolvimento humano nos municípios do estado do Paraná: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão governamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 41, n. 5, out. 2007. 909-933. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122007000500006>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

SCHOROEDER, L.; SMOKE, P. Intergovernmental fiscal transfers: concepts, international practice and policy issues. In: SMOKE, P.; KIM, Y. H. **Intergovernmental Transfers in Asia**: Current Practice and Challenges for the Future. Manila: Asian Development Bank, 2003. p. 20-59.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. 461 p.

SHAH, A. A Practitioner's Guide to intergovernmental Fiscal Transfers. In: BOADWAY, R. W.; SHAH, A. **Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices**. Washington: World Bank Publications, 2007. p. 572.

SILVA, A. D. A. P. **Eficiência na alocação de recursos públicos e qualidade de vida nos municípios de Minas**. Viçosa: (Dissertação de Mestrado) - Universidade Federal de Viçosa, UFV, 2009.

SILVA, A. M. D.; FAGUNDES, F. D. C.; PEREIRA, R. A. Fundos de Participação e sistemas de equalização. In: PRADO, S. **Transferências Intergovernamentais na Federação Brasileira: avaliação e alternativas de reforma**. Cadernos n. 6. ed. Rio de Janeiro: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, v. 2, 2007. Cap. 2.

SLACK, E. Grants to large cities and metropolitan areas. In: BOADWAY, R. W.; SHAH, A. **Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices**. Washington: World Bank Publications, 2007. p. 572.

SOARES, M.; GOMES, E. D. C. O.; TOLEDO FILHO, J. R. D. A repartição tributária dos recursos do ICMS nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 45, n. 2, abr. 2011. 459-481. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7000/5560>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

SURI, T. et al. Paths to Success: The Relationship Between Human Development and Economic Growth. **World Development**, Londres, 39, n. n. 4, Abr 2011. 506-522. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2010.08.020>>. Acesso em: 20 out 2016.

TEIXEIRA, C. F.; PAIM, J. S. Planejamento e programação de ações intersetoriais para a promoção da saúde e da qualidade de vida. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 34, n. 6, dez. 2000. 63-80. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6348>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

## ARTIGO 3

# A QUALIDADE DA GESTÃO PÚBLICA E DO CONTROLE SOCIAL NA FORMULAÇÃO DO SISTEMA DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

### **Resumo:**

A promoção do desenvolvimento humano parte de um modelo necessário do gerenciamento de recursos públicos e da formulação de políticas públicas para a melhoria das condições sociais. O desenvolvimento humano, nesse caso, já envolve diferentes dimensões sociais, tais como a Saúde e Educação, o que torna esse sistema mais complexo. A dependência de recursos públicos, para tanto, torna-se fundamental, contudo a eficiência dos recursos, a qualidade da gestão pública e o controle social apresentam-se como importantes atores na promoção do desenvolvimento. O presente artigo tem por finalidade identificar a importância da qualidade da gestão pública e do controle social na participação de um sistema de promoção do desenvolvimento humano. Foi utilizado a modelagem de equações estruturais com o modelo de *path analysis*. Os principais resultados revelam um sistema complexo, onde a gestão pública e o controle social tomam papel central dentro desse sistema. Além disso, nota-se que o desenvolvimento humano melhora o PIB municipal e o PIB municipal possui relevância em uma das condições sociais. Por fim, nota-se que nesse sistema as condições sociais se relacionam entre si como meios de promover o desenvolvimento humano.

**Palavras-chaves:** Desenvolvimento humano; Equações estruturais; SEM; promoção do desenvolvimento.

## 1 INTRODUÇÃO

A promoção do desenvolvimento humano parte de um sistema complexo, necessário do gerenciamento de recursos públicos e da formulação de políticas públicas para a melhoria das condições sociais. O desenvolvimento humano, nesse caso, já envolve diferentes dimensões sociais, tais como a Saúde e Educação, o que torna esse sistema mais complexo.

As influências das dimensões sociais sobre o desenvolvimento humano foram pauta de estudos de Wu, Fan e Pan (2014), Heo e Hahm (2015) e Hou, Walsh e Zhang

(2015) que avaliaram essas dimensões e estimaram indicadores, considerando essas dimensões, e mensuraram índices para avaliação do desenvolvimento humano.

A relação entre essas dimensões, por sua vez, foram destaque do estudo de Koskei et al. (2013), que verificaram a relação do saneamento básico, o desempenho da qualidade de vida da população e a qualidade da saúde pública, cujo achado aponta a importância do investimento público na melhoria do saneamento básico e moradia para melhoria da qualidade da saúde da população.

A criação, manutenção e ampliação de acesso às políticas públicas a fim de melhorar essas condições sociais, por sua vez, depende da disponibilidade dos recursos públicos. Porém, como ressaltam Faria, Jannuzzi e Silva (2008), não é apenas o volume de recursos disponíveis, mas a eficiência de sua aplicação que favorece a melhoria do desenvolvimento humano municipal.

Diversos estudos buscaram analisar a qualidade da gestão pública sobre diferentes aspectos. Faria, Jannuzzi e Silva (2008), Costa *et al.* (2012) e Beuren, Moura e Kloepfel (2013) analisaram a eficiência dos gastos públicos a fim de gerar melhores condições sociais, que promovem o desenvolvimento humano. Seus principais resultados apontaram para melhor eficiência e melhor nível de desenvolvimento. Porém, embora alguns municípios apresentassem eficiência das contas, não possuíam bons níveis de desenvolvimento.

Os estudos apontam para uma análise do papel da gestão pública na promoção do desenvolvimento humano, uma vez que a gestão pública toma como responsável pela arrecadação e aplicação dos recursos, bem como na elaboração de políticas públicas de promoção social.

Porém, para que a gestão pública possa realizar suas atividades de forma eficiente, atender as demandas sociais e manter o equilíbrio das contas, deve-se atentar ao controle social como mecanismo de regulação das contas públicas bem como a apresentação de demandas de ações do estado e de avaliação das políticas públicas.

Ressalta-se, neste caso, os estudos de Rocha (2011), Kleba, Comerlatto e Frozza (2015) e Sabioni et al. (2016), que investigaram a importância da participação e do controle social na administração pública e a abertura do governo local para essas atividades, cujos principais resultados apontaram que há desigualdades entre as regiões para o controle social, mesmo diante dos resultados de melhor prestação de contas e eficiência da gestão.

Considerando um estado federalista em que o desenvolvimento humano está atrelado a manutenção e a qualidade de políticas universais garantidas

constitucionalmente, sabe-se que a gestão pública influencia o desenvolvimento humano. Todavia, há tantos elementos implícitos que conduzem a questão de pesquisa desse estudo, qual seja: *como a gestão pública influencia a promoção do desenvolvimento humano?* O presente artigo tem por finalidade identificar a importâncias da qualidade da gestão pública e do controle social na participação de um sistema de promoção do desenvolvimento humano nos municípios mineiros no ano de 2012.

O presente estudo avança ao relacionar a gestão pública e o controle social como mecanismos para a promoção do desenvolvimento humano, bem como apresenta as receitas municipais como ponto de partida dentro deste sistema, que para gerar desenvolvimento humano deve passar por um longo processo. Assim, busca-se mostrar que não é o volume de recursos por si, mas a qualidade da gestão pública e a atuação com o controle social que promovem o desenvolvimento humano.

## **2 REFERENCIAL**

### **2.1 A gestão pública e o Desenvolvimento Humano**

A gestão pública muito aproveitou dos modelos gerenciais advindos do setor privado (ROSEBLOOM, KRAVCHUK e CLERKIN, 2009), com destaque a busca de melhor eficiência para gerar melhores serviços públicos, que teve por objetivo adquirir eficiência (FREDERICKSON, 1996; MOTTA, 2013). Trata-se da capacidade do governo em fazer e implementar políticas públicas eficazes (WORLD BANK, 1994).

Considera-se, nesse caso, a importância da gestão pública na formulação de políticas públicas, vistas por Souza (2002) como a demonstração dos propósitos da gestão através de programas e ações que resultam em melhorias nas condições de vida das pessoas. Conforme Pierre (2009) o papel do gestor público deve ser centrado na produção de serviços públicos de longo prazo.

Esse período longo refere-se ao fato da apresentação de resultados consistentes para a vida da sociedade. Da mesma forma, Sen (2010) aponta que o desenvolvimento deve ser entendido como um processo de evolução das condições sociais, sendo que este processo remete das ações tomadas por gestores em períodos anteriores.

Diversas áreas sociais de influência ao desenvolvimento humano já são previstas pela Constituição Federal de 1988, como saúde, educação e habitação, apontando as devidas obrigações ao gestor público e à sociedade, esta por sua vez, na obrigação de

fiscalizar e fazer que a gestão pública cumpra com o que se prevê na constituição (BRASIL, 1988).

Também, pela Constituição de 1988, o modelo federativo brasileiro e as divisões de competências dos entes federativos foram traçadas de modo a estabelecer os poderes e autonomias política e administrativa à União, Estado e Municípios, de forma a garantir atendimento às necessidades locais, tanto na realização de políticas sociais como nas políticas de arrecadação fiscal (KERBAUY, 2001).

Sobre essa divisão, a gestão de políticas públicas buscou ser direcionada às necessidades locais, tendo em vista a maior proximidade do gestor público municipal com a demanda social. Assim, parte da gestão dos demais entes a elaboração de estratégias sociais e a elaboração de programas mais abrangentes.

Essa divisão do Estado e a busca pela aproximação da administração pública com o povo possibilitou um fortalecimento das instituições públicas, dando voz para as classes excluídas da sociedade, sentimento cívico da população, aumento da eficiência do Estado, neutralização dos efeitos corporativos, adequação das ações às reais demandas sociais, além da maior prestação de contas (ROCHA, 2011).

Contudo, apesar dos avanços normativos adotados para aproximar o povo das decisões públicas, há ainda grandes desafios para uma implantação do controle social de forma eficiente dentro do cenário brasileiro, considerando o apoio das forças políticas, econômicas e contexto cultural (SABIONI, et al., 2016).

Tal situação reforça a ideia da associação política e administrativa como funções da gestão pública, com finalidades do atendimento às demandas sociais para garantir melhores condições sociais e promoção do desenvolvimento humano.

## 2.2 O sistema de promoção do desenvolvimento humano

A promoção do desenvolvimento humano necessita de um longo processo sistêmico que relacionam os aspectos das finanças públicas, da gestão pública, do controle social, da economia e das condições sociais. Dessa forma, o esforço do Estado deve ser constate, e o retorno da boa gestão nem sempre é imediata. Sen (2010) apresenta, como exemplo, o caso do Leste Asiático, que antes da redução da pobreza, promoveu o avanço das condições sociais que, após algum período, surgiram os primeiros resultados, através de uma economia mais fortalecida.

O início deste sistema parte da arrecadação tributária. A arrecadação tributária, nesse caso, parte-se da base tributária disponível, da estrutura de impostos existentes e do

esforço fiscal (MORAES, 2006). É através da captação de recursos que torna possível o financiamento de políticas pública.

A gestão pública surge a partir do gerenciamento desses recursos e seu direcionamento para financiar políticas públicas. De acordo com o World Bank (1994), a gestão pública se responsabiliza pelo gerenciamento do orçamento do governo, do investimento público, de análise contábil, de auditorias e de outros sistemas de gerenciamento financeiro, além do planejamento e avaliação de programas, gerenciamento de agências econômicas, entre outras atividades gerenciais. Para Teixeira e Paim (2000), a gestão desses recursos disponíveis deve atender ao planejamento proposto.

O gerenciamento dos recursos necessita de uma boa arrecadação tributária e da eficiência na alocação desses recursos, a fim de não comprometer o equilíbrio das contas do governo (SOARES, GOMES e TOLEDO FILHO, 2011), bem como no atendimento das demandas sociais, como afirmam Grzybovski e Han (2006), cujo bom gerenciamento desses recursos são importantes para a oferta de serviços públicos que atendem as necessidades dos cidadãos possui importância.

Os gastos públicos, nesse sentido, tornam necessários como forma de alocação dos recursos recolhidos de forma a atender a sociedade. Contudo, apesar de necessário a realização dos gastos, seu crescimento deve ser controlado, cujo aumento desordenado pode significar uma fragilidade dos mecanismos de controle e na garantia dos serviços públicos, expondo à uma possível crise econômica e financeira (CARNEIRO e MENICUCCI, 2013, p. 137).

Assim, reforça a ideia da aplicação eficiente dos recursos, que além de buscar gerar melhores condições de vida para a população (FARIA, JANNUZZI e SILVA, 2008), busca equilibrar as contas e minimizar as chances de crise econômica. Para Costa *et al.* (2012), essa eficiência depende de diferentes fatores, entre eles políticos, econômicos e sociais, sendo importante a realização de mudanças na gestão pública que visa maximizar os resultados para a sociedade.

Dessa forma, o controle social torna-se fundamental como um mecanismo para garantir um maior nível de eficiência da gestão pública. Para Justice, Melitski e Smith (2006), o controle social na influência da gestão pública é fundamental para assegurar a melhor alocação de recursos públicos, o controle dos gastos e o atendimento do projeto político apresentado com meio de promover as condições sociais.

Grau (2004) observa que esse processo da participação social exige uma reforma política no sistema administrativo, a fim de colocar o cidadão como um ator político, com

influência sobre a administração de forma a conectar a democracia, o controle e a eficiência dos recursos públicos. Possibilitar a participação social, potencializa “a eficiência das ações públicas, neutralizando os interesses corporativos da burocracia e as barganhas clientelistas, possibilitando a adequação das decisões às reais demandas da sociedade e a articulação de maneiras mais efetivas de fiscalização das ações governamentais” (ROCHA, 2011, p. 173).

Esse controle social, possibilita ainda que o gestor público reconheça as verdadeiras demandas sociais. Para Rosebloom, Kravchuk e Clerkin (2009) o gestor público, por vezes, não conhece a realidade local. Segundo os autores, a representatividade social se apresenta como um ator importante ao apresentar para a gestão as necessidades locais a fim de direcionar as atenções políticas às demandas sociais. Assim, além do controle das contas públicas, o controle social possui papel fundamental na elaboração e avaliação das políticas públicas.

As políticas públicas sociais, neste caso, consistem nas ações do Estado para melhoria das condições sociais nas diversas dimensões do desenvolvimento humano, tais como a Saúde, Educação, Emprego e Renda e Saneamento Básico (SEN, 2010). De acordo com Teixeira e Paim (2000) é importante ainda a formulação de políticas públicas integradas e organizadas, a fim de fortalecer as condições sociais.

É fato ainda que as diferentes dimensões sociais se relacionam, como é o caso do saneamento básico e da saúde, cuja melhoria da qualidade do imóvel, coleta de lixo e esgoto reduzem a chance de doenças e melhora a qualidade de vida social (KOSKEI, KOSKEI, *et al.*, 2013).

A melhoria das condições sociais favorece o avanço do desenvolvimento humano, entendido como um processo endógeno de mudanças, com impacto na economia local e qualidade de vida da população. Há ainda relações com a democracia, cidadania e cultura local (PNUD, [s.d.]; COWEN e SHENTON, 1996). A fim de identificar da melhor forma o desenvolvimento humano, Wu, Fan e Pan (2014), Heo e Hahm (2015) e Hou, Walsh e Zhang (2015) desenvolveram diferentes indicadores considerando essas dimensões, entre elas o caráter político, de gênero e local.

Neste sentido, nota-se que o sistema de promoção do desenvolvimento humano é complexo e exige a interação de todos os atores.

### 2.3. A Nova Gestão Pública e o Novo Serviço Público

Duas grandes vertentes teóricas, cuja utilização permeiam os modelos contemporâneos da administração pública, tornam base para este estudo, embora tais

vertentes possuem conflitos considerando a relação entre a aplicação de recursos públicos de forma eficiente e a ação do controle e participação social como forma de auxiliar na gestão pública.

A primeira consiste na abordagem denominada *New Public Management* (NPM – Nova Gestão Pública), que surgiu na década de 1980 na Inglaterra com viés Neoliberal, onde o Estado mínimo, priorizava a eficiência dos recursos, redução de custos e melhor qualidade na prestação de serviços (BRESSER-PEREIRA, 2010), sendo necessário o rompimento com modelos tradicionais de gerenciamento de recursos públicos para introduzir uma nova cultura gerencial (GUIMARÃES, 2000) “O NPM viria a apresentar uma abordagem gerencial distinta, tendo focos no cliente, no gestor, no resultado e no desempenho.” (MOTTA, 2013, p. 54).

O segundo modelo trata-se do *New Public Service* (NPS – Novo Serviço Público) que se inspira na teoria política democrática e nas abordagens alternativas à gestão e ao design organizacional (DENHARDT, 2013). O NPS surge como uma crítica ao modelo do NPM, retratando em suas concepções a inclusão do cidadão nas ações de tomada de decisão.

A crítica do NPM, para o NPS, ocorre devido à implantação das experiências de mercado com a redução de custos, privatizações, foco no resultado, no desempenho, na eficiência (DENHARDT e DENHARDT, 2000). Para Denhardt e Denhardt (2015), a tentativa da divisão da administração e dos aspectos democráticos são vistos de forma equivocada pela NPM. Para os autores, tais aspectos são tarefas da gestão pública e indissociáveis.

Apesar de suas críticas, e pela NPS surgir mais recentemente, ambos modelos são contemporâneos. Considera-se que, apesar de ampliar as ações participativas e de controle social nas decisões públicas, é fato que os recursos públicos são escassos e, para tanto, necessitam de eficiência sua aplicação que, por sua vez, pode não ser suficiente para atender as demandas discutidas democraticamente. Por outro lado, a discussão democrática pode auxiliar no controle das contas e no direcionamento de políticas públicas para atenção às demandas sociais, auxiliando na eficiência do Estado.

Nesse sentido, a presente pesquisa visa verificar esse conflito teórico ao ponto de apresentar uma relação entre o processo participativo, por meio do controle social, como mecanismo de manutenção da eficiência dos recursos públicos.

### 3 METODOLOGIA

Dos 853 municípios mineiros emancipados até 2012, foi tomada uma amostra de 765 municípios, sendo estes selecionados devido a disponibilidade dos dados. As variáveis selecionadas para análise podem ser observadas no Quadro 1.

Quadro 1: Variáveis empregadas no modelo.

Variável	Descrição	Fonte	Exp. teórica
PIB	Produto Interno Bruto <i>per capita</i> como <i>proxy</i> da Produção econômica do município.	IBGE (n.d.)	+
Saúde	Qualidade da Saúde mensurado pelo Índice Firjan de desenvolvimento Municipal, como <i>proxy</i> de Saúde.	IFDM (FIRJAN, 2014)	+
Educação	Qualidade da Educação mensurado pelo Índice Firjan de desenvolvimento Municipal, como <i>proxy</i> de Educação.	IFDM (FIRJAN, 2014)	+
Emprego e renda	Qualidade do Emprego e renda mensurado pelo Índice Firjan de desenvolvimento Municipal, como <i>proxy</i> de Emprego e renda.	IFDM (FIRJAN, 2014)	+
Saneamento e Habitação	Qualidade do Saneamento básico e Habitação mensurado pelo Índice Mineiro de Responsabilidade social, como <i>proxy</i> de Saneamento e habitação	IMRS (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015)	+
Desenvolvimento	Índice Mineiro de Responsabilidade Social - IMRS, mensurado por diversas dimensões sociais, utilizado como <i>proxy</i> de desenvolvimento humano.	IMRS (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015)	+
Receitas	Capacidade municipal <i>per capita</i> em arrecadar recursos próprios por meio de tributos, previstos em legislações próprias	FINBRA (TESOURO NACIONAL, 2016)	+
Gestão	Mensurado com base na metodologia do IFGF, utilizado com <i>proxy</i> de Gestão.	IFGF (FIRJAN, 2016)/ FINBRA (TESOURO NACIONAL, 2016)	+
Controle social	Índice de Potencial para o Controle Social - IPCS, mensurado para o ano de 2010, como <i>proxy</i> do controle social.	Sabioni et al (2016)	+

Fonte: Elaboração própria.

A escolha do estado de Minas Gerais se deve, principalmente, por ser um estado da Região Sudeste, a região com melhores resultados socioeconômicos do Brasil e Minas Gerais possui destaque nos cenários econômicos industriais, agropecuários e de serviços, e por apresentar um grande volume de municípios, de diferentes tamanhos e demandas socioeconômicas, com áreas bem desenvolvidas, como o triângulo mineiro, e outras com menor desenvolvimento. A escolha do ano de 2012 deve-se ao fato de ser o ano mais recente com a maioria das variáveis disponíveis para a amostra selecionada.

Quanto às variáveis selecionadas, deve-se atentar à duas: o Índice de Potencial para o Controle Social (IPCS) e o índice de Gestão.

O primeiro consiste em uma variável que refere-se ao ano de 2010 (SABIONI, et al., 2016). Sua escolha foi tomada devido à ausência de outra *proxy* com confiabilidade para tratar o controle social. Além disso, ressalva-se o fato que para a composição de seu índice, entre outras variáveis, destacam os maiores pesos para variáveis estruturais, como número de partidos políticos, organizações não governamentais e estabelecimentos religiosos, cuja mudança de um curto período, como foi o caso, possuía pouca interferência sobre o resultado final do índice e, conseqüentemente, na estrutura deste estudo.

Reforça-se ainda que, para análise do desenvolvimento humano e de condições sociais, é importante avaliar as condições de anos anteriores, tendo em vista que para alcançar o nível atual de desenvolvimento, foi importante o esforço social em períodos anteriores. Por fim, destaca também que o ano de 2010 refere-se, para a maioria dos municípios, na mesma gestão municipal de 2012, ano de análise das demais variáveis.

A variável Gestão, por sua vez, tomou-se como base a metodologia de formação do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (FIRJAN, 2016), porém foi desagregada a dimensão “receita própria” e refeito o índice sem a padronização para estar entre “0” e “1”. Os pesos referentes às demais dimensões foram recalculados devido a exclusão de uma dimensão, a fim de manter as devidas proporções para as demais dimensões.

Para responder o objetivo proposto, foi utilizado o método modelagem de Equações Estruturais (SEM). Essa técnica é empregada para testar a validade de modelos teóricos que definem relações causais entre as variáveis (MARÔCO, 2010). É uma técnica fundamentada sobre os modelos de regressão linear múltipla e de análise fatorial, que examina a estrutura de inter-relações existentes em uma série de equações, em que descrevem as relações entre os constructos (HAIR JR. et al., 2009). Para a execução da SEM, todas as variáveis e coeficientes foram padronizadas a fim de equalizar medidas.

Os parâmetros das equações da SEM foram estimados pelo método de máxima verossimilhança (MLE) que, segundo Hair Jr. et al. (2009), é o procedimento mais comum em estimação da SEM, podendo ser utilizados em amostras pequenas e se torna mais preciso na medida que cresce a amostra.

O modelo proposto consiste no método de *path analysis*, que por vezes é tratado como um modelo causal, cujas diversas variáveis manifestas se relacionam de maneira particular e os caminhos propostos exigem que o argumento teórico possua fortes embasamentos (ACOCK, 2013).

Um modelo de equações estruturais completo pode ser de compreensão complexa, sendo, comumente utilizado, para tornar mais conveniente, um modelo visual chamado de diagrama de caminhos, cuja análise “calcula a força das relações usando somente uma matriz de correlação ou covariância de entrada.” (HAIR JR., et al., 2009, p. 581). A Figura 1 consiste no diagrama de caminhos do modelo de equações estruturais proposto para ser estimado neste estudo, considerando, neste caso, as relações como hipóteses a serem testadas.

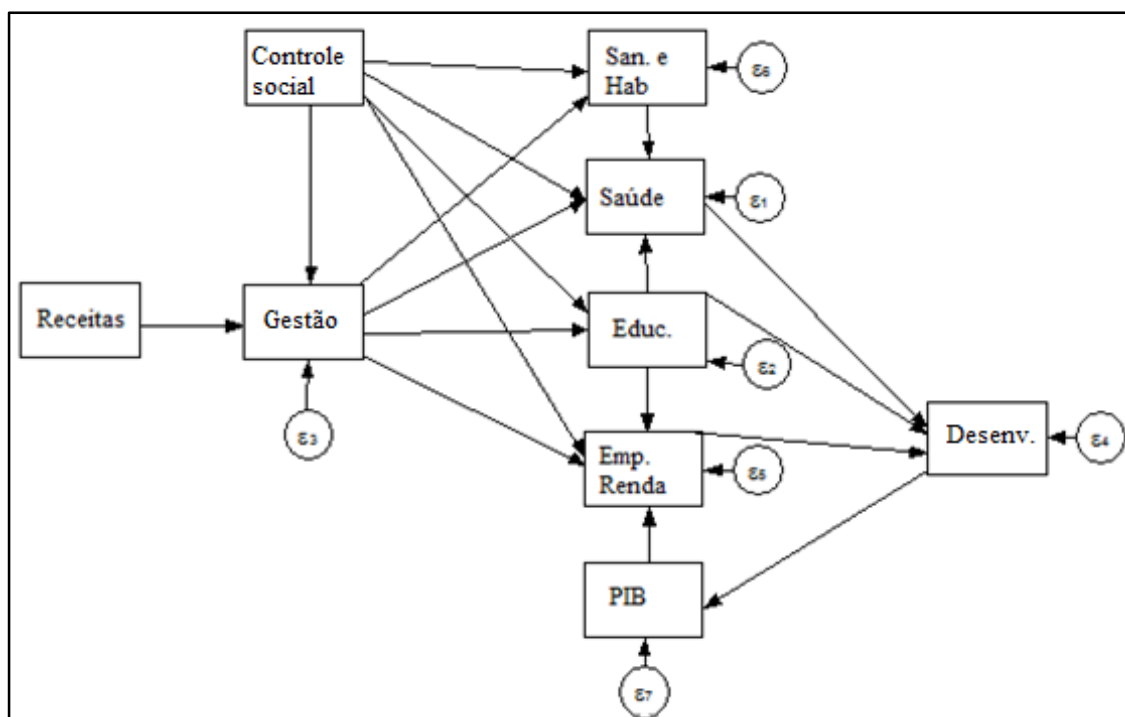


Figura 1: Diagrama de caminhos para o modelo estrutural  
 Fonte: Elaborado pelo autor

Diversos são os indicadores para validação do modelo de equações estruturais, como ressaltam Hair Jr. et al. (2009). Para este estudo, tomaram os indicadores para a validação do conjunto proposto por Acock (2013). Para as medidas absolutas de ajustamento, foram utilizados os testes Qui-quadrado sobre graus de liberdade ( $\chi^2 / GL$ ) e de *Root Mean Square Error of Approximation* (RMSEA).

Para as medidas comparativas de ajustamento, que comparam o modelo proposto ao modelo nulo (*null model*), utilizaram o teste de *Tucker-Lewis Index* (TLI) e *Comparative Fit Index* (CFI). Para a medidas de parcimônia, foi realizado o teste de raiz quadrada da média dos quadrados dos erros de aproximação (SRMR).

Foi utilizado ainda a análise discriminante para validação do modelo, tomando como base o critério sugerido por Fornell e Larcker (1981) e Chin (1998) que comparam

as correlações entre as variáveis latentes com a raiz quadrada da variância média extraída (AVE), considera-se como válido quando a raiz quadrada da AVE for maior que o valor das correlações entre as variáveis.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 4.1 Descrição dos dados

A Análise descritiva dos dados pode ser observada na Tabela 1. Os indicadores de Saúde, Educação e Emprego e Renda, disponibilizados pela FIRJAN, e os indicadores de Saneamento e Habitação e IMRS, calculados para o IMRS, expõem a desigualdade das condições sociais e do desenvolvimento humano nos diferentes municípios mineiros, diante à amplitude dos valores mínimos e máximos. O mesmo pode ser observado no IPCS, que varia de 28,85 à 100, o que pode refletir nessa desigualdade entre as condições sociais, visto que o controle social visa a sociedade avaliar a gestão pública e apresentar propostas de melhoria das condições sociais.

Tabela 1: Análise descritiva dos dados

Variável	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
PIB	14583,130	16227,940	4229,220	270512,900
Saúde	0,726	0,131	0,260	0,960
Emprego e renda	0,487	0,135	0,140	0,870
Educação	0,777	0,061	0,540	0,940
Receita per capita	1029347,000	8118,540	0,500	212686,600
Gestão	0,228	0,192	0,020	4,510
Controle social	4869413,000	1028877,000	28,850	100,000
Saneamento e Habitação	0,467	0,062	0,277	0,689
Desenvolvimento	0,577	0,039	0,470	0,720

Fonte: Dados da pesquisa

Outras evidências da desigualdade entre os municípios mineiros podem ser observadas pelo PIB per capita e pela Receita própria per capita, com elevadas amplitudes. Municípios com baixa capacidade de geração de receita tornam-se dependentes das receitas de transferências e minimiza sua liberdade de investimento público, o que pode refletir nas diferenças das condições sociais entre os municípios. Destaca-se também a existência de muitos municípios menores que 10 mil habitantes, que possuem baixas condições econômicas e limitada capacidade de recolhimento de recursos próprios.

## 4.2 O Sistema de Promoção do Desenvolvimento Humano

Para a análise da SEM, os índices de ajustamento do modelo apresentaram confiabilidade, como pode ser visto na Tabela 2. O modelo estimado apresentou R<sup>2</sup> de 0,599, o que significa que as variáveis e caminhos apresentados são capazes de explicar 59,9% do modelo proposto.

Tabela 2: Índices de ajustamento do modelo

Crítérios	Parâmetros Desejáveis	Modelo Sugerido
X <sup>2</sup>	-	199,566
Valor-p	≥0,050	0,000
g.l.	-	46
X <sup>2</sup> / g.l.	≥5,000	4,338
CFI	≥0,800	0,916
TLI	≥0,900	0,936
SRMR	≤0,080	0,066
RMSEA	≤0,080	0,072

Fonte: dados da pesquisa, e parâmetros com base em Hair Jr. et al. (2009), e Marôco (2010) Acock (2013)

Quanto à análise discriminante, todas as correlações foram menores que a raiz quadrada da AVE, como pode ser visto na Tabela 3, onde apontam que os indicadores possuem relação mais forte com sua Variável Latente do que com as outras variáveis, confirmando a validade discriminante do modelo.

Tabela 3: Matriz de correlação e raiz quadrada da AVE

	Saúde	Desenvolvimento	Educação	Emprego	Gestão	Saneamento	PIB
Saúde	<b>0,908</b>						
Desenvolvimento	0,498	<b>0,772</b>					
Educação	0,355	0,517	<b>0,877</b>				
Emprego	0,286	0,438	0,403	<b>0,690</b>			
Gestão	0,116	0,141	0,089	0,279	<b>0,928</b>		
Saneamento	0,354	0,442	0,377	0,248	0,109	<b>0,954</b>	
PIB	0,202	0,376	0,214	0,404	0,119	0,088	<b>0,928</b>

Fonte: dados da pesquisa

Nota: Raiz quadrada da AVE encontra-se em negrito.

Diante o modelo estimado, pode-se notar a multidimensionalidade do desenvolvimento, visto os aspectos positivos e significativos dos efeitos da Saúde, Educação e Emprego e Renda sobre a qualidade do desenvolvimento humano. Observa-se ainda a inter-relação entre suas dimensões, como as que ocorrem na Educação com Saúde e Emprego e renda. De acordo com Sen (2010, p. 26) “Liberdades de diferentes tipos podem fortalecer umas às outras.” As liberdades, nesse caso, referem-se às diversas formas de desenvolvimento, as condições sociais e à economia.

O saneamento apresentou relação positiva significativa com a saúde, confirmando os estudos de Kran e Ferreira (2006) e de Koskei et al. (2013) apontando a importância

das condições do entorno do domicílio, do próprio domicílio e do saneamento básico na melhoria da qualidade de vida da população e redução dos riscos para saúde pública.

Conforme os resultados que podem ser verificados na Tabela 4, o Desenvolvimento Humano, mensurado pelo IMRS, possui um aspecto cíclico perante o PIB, sendo este uma *proxy* da capacidade econômica municipal. Nota-se que o Desenvolvimento Humano afeta positivamente a capacidade econômica municipal, enquanto esta relaciona positivamente com o Emprego e Renda, resultando em um efeito de retroalimentação no sistema.

Tabela 4: Modelo de Equações Estruturais estimado

Variáveis padronizadas	Coefficientes	Erro (OIM)	Z	Sig.	Intervalo de confiança (90%)	
<b>Gestão</b>						
Controle Social	0,263	0,032	8,160	0,000	0,210	0,316
Receitas	-0,228	0,033	-7,000	0,000	-0,282	-0,175
Constante	0,893	0,234	3,810	0,000	0,508	1278404,000
<b>Saneamento e habitação</b>						
Gestão	0,023	0,036	0,640	0,521	-0,036	0,083
Controle Social	0,291	0,034	8,540	0,000	0,235	0,347
Constante	6159646,000	0,270	22,770	0,000	5714738,000	6604554,000
<b>Saúde</b>						
Educação	0,211	0,039	5,440	0,000	0,147	0,275
Gestão	0,039	0,034	1,130	0,260	-0,018	0,095
Saneamento e habitação	0,240	0,035	6,810	0,000	0,182	0,298
Controle Social	0,114	0,039	2,910	0,004	0,049	0,178
Constante	0,519	0,439	1,180	0,237	-0,202	124061,000
<b>Educação</b>						
Gestão	-0,058	0,033	-1,760	0,078	-0,113	-0,004
Controle Social	0,495	0,028	17,960	0,000	0,450	0,541
Constante	1037561,000	0,371	27,960	0,000	9765179,000	1098603,000
<b>Emprego e Renda</b>						
Educação	0,079	0,028	2,780	0,005	0,032	0,126
Gestão	0,078	0,026	2,970	0,003	0,035	0,121
PIB	0,152	0,028	5,460	0,000	0,106	0,197
Controle Social	0,611	0,025	24,060	0,000	0,570	0,653
Constante	-0,452	0,318	-1,420	0,155	-0,975	0,071
<b>PIB</b>						
Desenvolvimento	0,349	0,032	11,030	0,000	0,297	0,401
Constante	-4380149,000	0,470	-9,330	0,000	-5152589,000	-3607709,000
<b>Desenvolvimento</b>						
Saúde	0,330	0,029	11,310	0,000	0,282	0,378
Educação	0,331	0,031	10,670	0,000	0,280	0,382
Emprego e Renda	0,180	0,031	5,770	0,000	0,129	0,231
Constante	8433115,000	0,508	16,590	0,000	7596954,000	9269276,000

Fonte: dados da pesquisa

Notas: R<sup>2</sup> geral 0,599; Significância estatística a nível de 10%.

O modelo final de análise, com os devidos parâmetros de estimação, pode ser observado na Figura 2.

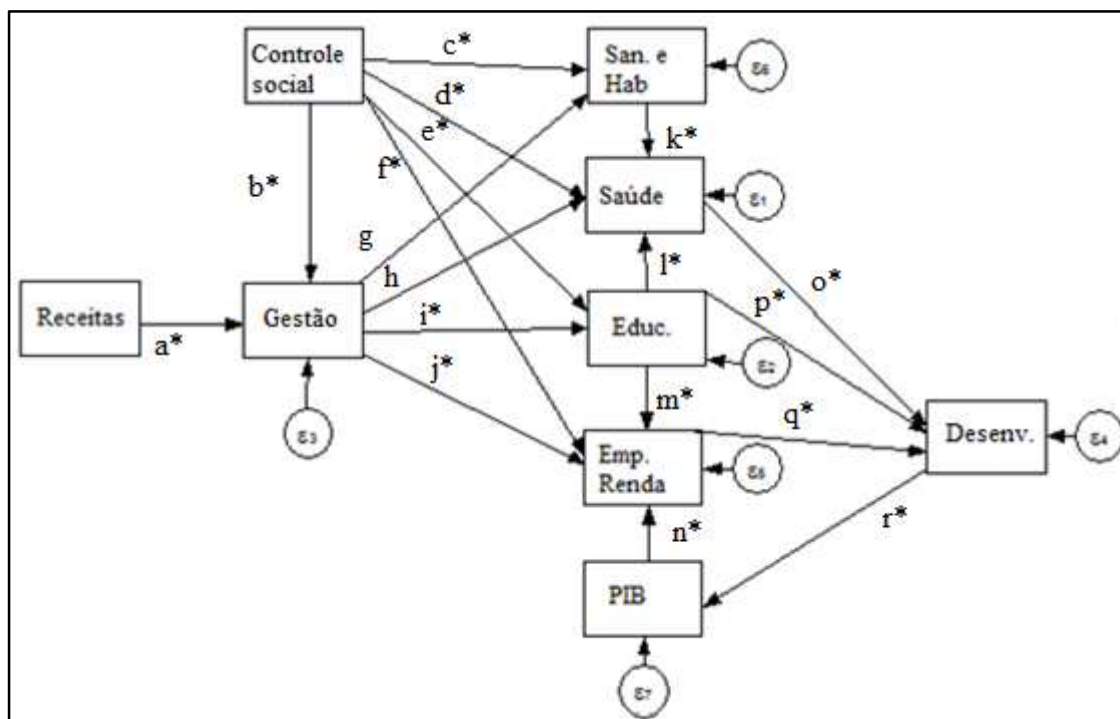


Figura 2: Modelo final do diagrama de caminhos para o modelo estrutural

Fonte: Elaborado pelo autor

Notas:  $a = -3,4 \times 10^{-2}$ ;  $b = 4,9 \times 10^{-3}$ ;  $c = 1,7 \times 10^{-3}$ ;  $d = 1,4 \times 10^{-3}$ ;  $e = 3,0 \times 10^{-3}$ ;  $f = 7,9 \times 10^{-3}$ ;  $g = 7,4 \times 10^{-3}$ ;  $h = 2,6 \times 10^{-2}$ ;  $i = -1,9 \times 10^{-2}$ ;  $j = 5,4 \times 10^{-2}$ ;  $k = 0,51$ ;  $l = 0,45$ ;  $m = 0,17$ ;  $n = 1,2 \times 10^{-6}$ ;  $o = 9,7 \times 10^{-2}$ ;  $p = 0,21$ ;  $q = 5,2 \times 10^{-2}$ ;  $r = 1,5 \times 10^5$ . \*significante ao nível de 10%.

A gestão pública municipal foi mensurada sobre dois aspectos, sendo o primeiro o perfil das finanças públicas e qualidade fiscal e o segundo mensura o controle social. A Gestão Fiscal apresentou significância estatística apenas para a educação e para o emprego e renda, sendo esta uma relação positiva.

Conforme Bresser-Pereira (2010), o modelo da NPM surge a fim de controlar os custos, aumentar a eficiência e promover melhores serviços públicos à sociedade, embora ainda assim o Estado não seja completamente eficiente, auxilia na formação de um Estado-social, com provisão de recursos públicos.

Visto que o índice de mensuração da Gestão Fiscal tem como base o controle dos gastos, redução de despesas e eficiência das contas públicas, pode ser uma justificativa quanto a significância estatística apenas para essas duas dimensões, considerando a demanda por políticas públicas e aumento dos gastos sociais para melhoria das diversas dimensões do desenvolvimento humano. Por outro lado, por preocupar pelo controle das contas, a Gestão Pública visa reduzir as despesas (CARNEIRO e MENICUCCI, 2013) que, por sua vez, possui relação inversa com as receitas adquiridas.

Já o Controle Social apresentou significância estatística à nível de 10% para todas suas relações. Destaca ainda o fato do Controle Social interferir também na qualidade da Gestão Fiscal. Isso reflete o papel da sociedade nas tomadas de decisões do governo municipal, sendo elas no controle das finanças públicas, ou mesmo na cobrança por melhores condições sociais e controle de políticas públicas.

Como descrevem Rosebloom, Kravchuk e Clerkin (2009), a importância da participação se deve pela representatividade, responsividade e prestação de contas na administração pública, sejam elas pela criação de políticas públicas, ou mesmo pela prestação de um serviço público. Segundo os autores, é por meio da participação e do controle social que o Estado direciona suas atenções para determinada localidade ou alguma área social que possui maior demanda. Para Denhardt (2013) “Os cidadãos são donos do governo e capazes de atuar juntos em busca do bem maior”, ou seja, apontam características do modelo da NPS como importantes mecanismos de gestão, integrando a população como um ator de apresentação de demanda, controle e tomada de decisão, junto ao gestor público.

As receitas de arrecadação própria possuem influência significativa negativa sobre a qualidade da Gestão Fiscal. Essa influência negativa pode ser derivada da composição de análise da Gestão Fiscal, visto que esta busca verificar os gastos públicos sob diferentes óticas, como investimento, pagamento de pessoal e custos da dívida pública.

Visto a influência do controle social sobre a qualidade da gestão pública, no caso, sobre a qualidade da gestão fiscal, nota-se a aproximação dos ideais do NPS, utilizando do mecanismo da democracia e participação, para controle das contas públicas e incentivar a eficiência do estado, um dos principais pontos da NPM. Neste caso, o contexto da participação não nega a importância do controle de gastos e do uso eficiente dos recursos para garantir melhoria das condições sociais.

Por fim, o modelo apresentado remonta parte da complexidade empregada para a melhoria do desenvolvimento humano. As receitas públicas devem passar por um longo processo para gerarem o desenvolvimento humano. Conforme Sen (2010), apesar da importância do recurso financeiro, tanto para os municípios quanto para o indivíduo, o desenvolvimento humano é gerado a partir das condições sociais. Conforme Faria *et al.* (2011), não é somente a disponibilidade dos recursos, mas a boa aplicação deles, por meio de uma gestão pública eficiente, que melhoram as condições sociais.

Nesse caso, os resultados indicam que a gestão pública e o controle social tomam papéis centrais no processo de promoção do desenvolvimento humano, considerando a qualidade dos gastos públicos e o financiamento e avaliação de políticas públicas. Além

disso, ao longo deste processo, há diversas inter-relações entre as formas de gestão e as dimensões do desenvolvimento humano, bem como a influência do desenvolvimento humano sobre a economia.

Para Sen (2010), o sistema democrático favorece e equilíbrio econômico, o aumento de serviços de públicos facilitam a participação econômica, e a melhoria econômica gera maior renda para a população, o que corrobora os resultados encontrados.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante dos resultados apresentados, pode-se perceber que o desenvolvimento humano possui diferentes dimensões sociais que trabalham de forma conjunta. Dessa forma, a promoção do desenvolvimento humano parte-se de um sistema complexo, com envolvimento social, de recursos públicos, da gestão fiscal e da economia local.

Neste sistema nota-se o caráter processual do desenvolvimento, cujos recursos públicos adquiridos, para gerar o desenvolvimento, necessita da ação da gestão pública, na aplicação eficiente desses recursos em programas sociais de saúde, educação, saneamento básico, habitação e outras ações que visam a melhoria das condições sociais.

Destaca ainda a importância do controle social no desenvolvimento humano, seja pelo controle das contas pública, seja na apresentação de demandas sociais, formulação e avaliação de políticas públicas. Nesse sentido, pouca influência teria os recursos públicos caso a gestão pública e o controle social não direcionassem seus interesses na melhoria das condições sociais e desenvolvimento humano.

Mesmo que possa haver ciclos de desenvolvimento, cujo desenvolvimento humano afeta a economia e a economia afeta as condições sociais, o “combustível” para o sistema ocorre pelos recursos públicos e o “motor” trata-se da qualidade da gestão pública, onde a ausência de um desses elementos, ou mesmo a falta de qualidade destes elementos, deflagraria o processo de desenvolvimento.

Pelas dimensões sociais se influenciarem mutuamente, mostra-se necessário que a gestão crie políticas públicas integradas de forma a potencializar os resultados e promover o desenvolvimento humano.

A presente pesquisa buscou apresentar um modelo básico do complexo sistema de promoção do desenvolvimento, o que ressalta-se a importância de verificar outros atores que expressam influência sobre o desenvolvimento humano e na gestão pública, como a transparência e meio ambiente, sendo esta uma sugestão para pesquisas futuras. Recomenda-se também verificar mais de um período para que seja analisado esses efeitos

ao longo prazo, bem como ampliar a unidade empírica para mais municípios brasileiros. Por fim, recomenda-se também realizar estudos de caso a fim de identificar nos municípios como se dá essas influências da gestão pública e do controle social sobre o desenvolvimento humano.

### Referências

ACOCK, A. C. **Discovering structural equation modeling using**. College Station: Stata Press Book, 2013.

BEUREN, I. M.; MOURA, G. D. D.; KLOEPPEL, N. R. Práticas de governança eletrônica e eficiência na utilização das receitas: uma análise nos estados brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 47, n. n. 2, Mar./abr. 2013. 421-441. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8065>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, 50, n. n. 1, Mar. 2010. 112-116. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0034-75902010000100009>>. Acesso em: 22 Fev. 2017.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. In: CRUZ, F. O. **A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz / Ipea / Ministério da Saúde / Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, v. 1, 2013. p. 135-194. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/895sg/pdf/noronha-9788581100159-06.pdf>>. Acesso em: 26 ago 2016.

CHIN, W. W. The partial least squares approach to structural equation modeling. In: MARCOULIDES, G. A. ( . ). **Modern methods for business research**. Mahwah, New Jersey, London: Lawrence Erlbaum Associates, 1998. p. 295-336.

COSTA, C. C. D. M. et al. Disparidades inter-regionais e características dos municípios do estado de Minas Gerais. **Desenvolvimento em Questão**, 10, n. 20, 2012. 52-88. Disponível em: <[www.spell.org.br/documentos/download/8202](http://www.spell.org.br/documentos/download/8202)>. Acesso em: 01 abr. 2016.

COSTA, C. C. D. M. et al. Disparidades inter-regionais e características dos municípios do estado de Minas Gerais. **Desenvolvimento em Questão**, 10, n. 20, 2012. 52-88. Disponível em: <[www.spell.org.br/documentos/download/8202](http://www.spell.org.br/documentos/download/8202)>. Acesso em: 01 abr. 2016.

COWEN, M. P.; SHENTON, R. W. **Doctrines of development**. Londres: Routledge, 1996.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. The New Public Service Revisited. **Public Administration Review**, 75, n. n. 5, set. - out 2015. 664–672. Disponível em:

<<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.12347/abstract>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. The New Public Service: Serving Rather Than Steering. **Public Administration Review**, 60, n. n. 6, nov. - dez 2000. 549-559. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/977437>>. Acesso em: 27 mar 2017.

FARIA, F. P.; JANNUZZI, P. D. M.; SILVA, S. J. D. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 42, n. 1, fev. 2008. 155-177. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122008000100008>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

FARIA, L. C. D. S. et al. Indicadores de Qualidade de Vida nos Municípios Mineiros e Eficiência Alocativa de Recursos Públicos. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, 6, n. 1, jun. 2011. 87-103. Disponível em: <<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/ufrrj/article/view/864>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

FIRJAN. IFDM: Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal. **Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro**, 2014. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/ifdm>>. Acesso em: 03 mar. 2016.

FIRJAN. Índice FIRJAN de Gestão Fiscal. **Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro**, 2016. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/ifgf/>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

FORNELL, C.; LARCKER, D. F. Evaluating Structural Equation Models with Unobservable Variables and Measurement Error. **Journal of Marketing Research**, Birmingham, 18, n. n. 1, Fev. 1981. 39-50. Disponível em: <[http://www.jstor.org/stable/3151312?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/3151312?seq=1#page_scan_tab_contents)>. Acesso em: 01 nov. 2016.

FREDERICKSON, H. G. Comparing the reinventing government movement with the new public administration. **Public Administration Review**, 56, n. n. 3, jun. 1996. 263 - 270.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Índice Mineiro de Responsabilidade Social. **IMRS**, 2015. Disponível em: <<http://imrs.fjp.mg.gov.br/>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

GRAU, N. C. La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; AL., E. **Política y Gestión Pública**. Buenos Aires/Caracas: Fondo de Cultura Económica/CLAD, 2004.

GRZYBOVSKI, D.; HAHN, T. Educação fiscal: premissa para melhor percepção da questão tributária. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 5, out. 2006. 841-864. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/6861>>.

GUIMARÃES, T. D. A. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 34, n. n. 3, jun. 2000. 125-140.

Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6284/4875>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

HAIR JR., J. F. et al. **Análise Multivariada de dados**. Porto Alegre: Bookman, 2009. 688 p.

HEO, U.; HAHM, S. D. Democracy, Institutional Maturity, and Economic Development. **Social Science Quarterly**, 96, n. 4, 15 jul. 2015. 1041-1058. Disponível em:

<<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/ssqu.12185/abstract;jsessionid=52415CF89B43B58C0005C59FDE814A34.f04t01?userIsAuthenticated=false&deniedAccessCustomisedMessage=>>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

HOU, J.; WALSH, P. P.; ZHANG, J. The dynamics of Human Development Index. **The Social Science Journal**, 52, n. n. 3, set. 2015. 331-347. Disponível em:

<<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0362331914000640>>. Acesso em: 22 jul 2016.

IBGE. Banco de Dados Agregados. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, n.d. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 14 out. 2015.

JUSTICE, J. B.; MELITSKI, J.; SMITH, D. L. E-Government as an Instrument of Fiscal Accountability and Responsiveness: Do the Best Practitioners Employ the Best Practices? **The American Review of Public Administration**, 36, n. n. 3, set. 2006. 301-322. Disponível em: <<http://arp.sagepub.com/content/36/3/301.abstract>>. Acesso em: 05 set. 2016.

KERBAUY, M. T. M. Federalismo, descentralização e democracia. **Estudos de Sociologia**, 6, n. 10, 2001. 51-61. Disponível em:

<<http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/view/180/177>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

KLEBA, M. E.; COMERLATTO, D.; FROZZA, K. M. Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 49, n. n. 4, jul./ago. 2015. 1059-1079. Acesso em: 11 jan. 2017.

KOSKEI, E. C. et al. Effect of Socio-economic Factors on Access to Improved Water Sources and Basic Sanitation in Bomet Municipality, Kenya. **Research Journal of Environmental and Earth Sciences**, Londres, 5, n. n. 12, Dez 2013. 714 - 719.

Disponível em: <<http://maxwellsci.com/jp/abstract.php?jid=RJEES&no=385&abs=02>>. Acesso em: 20 out 2016.

KRAN, F.; FERREIRA, F. P. M. Qualidade de vida na cidade de Palmas - TO: uma análise através de indicadores habitacionais e ambientais urbanos. **Ambiente & Sociedade**, 9, n. 2, dez. 2006. 123-141. Disponível em:

<<http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2006000200007>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

MARÔCO, J. **Análise de equações estruturais: fundamentos teóricos software e aplicações**. Pêro Pinheiro: Reportnumber, 2010.

MORAES, D. P. D. **Arrecadação tributária municipal**: esforço fiscal, transferências e Lei de responsabilidade fiscal. São Paulo: (Dissertação de Mestrado) - Fundação Getúlio Vargas, FGV, 2006.

MOTTA, P. R. D. M. O Estado da Arte da Gestão Pública. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, 53, n. n. 1, Fev 2013. 082-090. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902013000100008>>. Acesso em: 26 ago 2016.

PIERRE, J. **New Governance, New Democracy?** Gothenburg: The Quality of Government Institute., v. Working Paper Series, n. 2009/4, 2009.

PNUD. O que é Desenvolvimento Humano. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**, [s.d.]. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/IDH/DesenvolvimentoHumano.aspx?indiceAccordion=0&li=1i\\_DH](http://www.pnud.org.br/IDH/DesenvolvimentoHumano.aspx?indiceAccordion=0&li=1i_DH)>. Acesso em: 01 abr. 2016.

ROCHA, C. V. Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 19, n. n. 38, fev. 2011. 171-185. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31674>>. Acesso em: 07 set. 2016.

ROSEBLOOM, D. H.; KRAVCHUK, R. S.; CLERKIN, R. M. **Public Administration**: Understanding management, Politics and Law in the Public Sector. 7ª. ed. New York: McGraw-Hill Higher Education, 2009.

SABIONI, M. et al. Contextos (in)adequados para o engajamento cidadão no controle social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 50, n. n. 3, jun. 2016. 477-500. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612153518>>. Acesso em: 29 out. 2016.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. 461 p.

SOARES, M.; GOMES, E. D. C. O.; TOLEDO FILHO, J. R. D. A repartição tributária dos recursos do ICMS nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, abr. 2011. 459-481. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7000/5560>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

SOUZA, C. Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas. **Trabalho elaborado para a fundação Luíz Eduardo Magalhães**, São Paulo, dez. 2002. 1-29.

TEIXEIRA, C. F.; PAIM, J. S. Planejamento e programação de ações intersetoriais para a promoção da saúde e da qualidade de vida. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, dez. 2000. 63-80. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6348>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

TESOURO NACIONAL. Contas anuais. **Tesouro Nacional**, 2016. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/contas-anuais](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais)>. Acesso em: 07 nov. 2016.

WORLD BANK. **Development in practice - Governance**: The World Bank Experience. Washington: The World Bank, 1994.

WU, P.-C.; FAN, C.-W.; PAN, S.-C. Does Human Development Index Provide Rational Development Rankings? Evidence from Efficiency Rankings in Super Efficiency Model. **Social Indicators Research**, 116, n. 2, abr 2014. 647-658. Disponivel em: <<http://link.springer.com/article/10.1007/s11205-013-0285-z>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

### 3 CONCLUSÃO GERAL

Diante aos resultados apresentados, nota-se que a região centro-sul brasileira consiste na região com maior nível de desenvolvimento humano no Brasil. Entre os fatores encontrados, destaca-se que, apesar dos avanços sociais no Brasil, os fatores de Saneamento Básico e Habitação ainda encontram-se influentes em todos os níveis de desenvolvimento, destacando a ausência, em muitos municípios, desse tipo de serviços.

A ausência ou o baixo acesso aos serviços de saneamento básico representam um agravo para as condições sociais brasileiras, tendo em vista suas relações com outras dimensões sociais, principalmente com a saúde pública. Neste caso, torna-se necessário que a gestão pública tome prioridades para ampliação e cobertura universal destes serviços, não somente pelo cunho social, mas pelo impacto social que a ausência deste serviço causa.

De forma geral, o fator Emprego e Vulnerabilidade social, composta pelo volume de emprego e de famílias de baixa renda atendidas por programas sociais, foi o fator com maior impacto na promoção do desenvolvimento humano, uma vez que com o avanço financeiro familiar eleva-se os investimentos com saúde e educação, melhorando a qualidade desses serviços e, conseqüentemente, na melhoria da qualidade de vida.

Recomenda-se, para tanto, o apoio do governo na elaboração de práticas para avanço de emprego a fim de reduzir o número de famílias de baixa renda que são dependentes de programas sociais.

Quanto ao aspecto econômico, ressalta a importância do setor industrial para o desenvolvimento humano brasileiro. Os municípios com maiores volumes econômicos industriais estão concentrados nas regiões de maiores níveis de desenvolvimento, o que destaca o avanço das desigualdades entre as regiões.

Nesse sentido, principalmente as regiões Norte e Nordeste, com maior dependência do setor de serviços, este que menor capacidade de agregação de valor, além da menor capacidade de arrecadação tributária própria, possuem maior dificuldade em gerar receitas públicas e financiar políticas públicas para promoção do desenvolvimento humano.

Deve-se, neste caso, o estímulo econômico aos setores de maior influência na região, de preferência àqueles que agregam maior valor, bem como reduzir a dependência sobre o setor de serviços. Não considera, contudo, como negativo o papel deste setor, mas a dependência econômica sobre ele, além de, em muitos casos, ser o único setor presente no município, torna-se relevante o estímulo de outros tipos de produção econômica.

Quanto à capacidade financeira, deve-se considerar que o volume das receitas possui relação positiva na promoção do desenvolvimento humano, com destaque para as transferências, apesar da dependência sobre este tipo de recurso ser prejudicial. Neste caso, necessita que os municípios estimulem a arrecadação própria, sejam por meios de controle e fiscalização, ou por proporcionar condições para avanços econômicos. Tal recomendação não trata-se em elevar alíquotas ou criação de novos tributos, mas em providenciar mecanismos para que todos cumpram a legislação.

Embora o último estudo tenha focado Minas Gerais, um dos estados das regiões com melhores níveis de desenvolvimento e possui um volume de produção industrial mais elevado, ressalta a importância da gestão pública municipal para promoção do desenvolvimento humano, colocando-a em um papel central, juntamente com o controle social, no complexo sistema de promoção do desenvolvimento humano.

Desta forma, a gestão pública não surge apenas como um ator de alocação de recursos, mas de desenvolvimento e manutenção de políticas públicas sociais que visam melhorar as capacidades da população. É ainda papel da gestão pública a elaboração de estratégias de atração, retenção de empresas para elevar a produção econômica. No mesmo sentido, o controle social ao surgir como um mecanismo para assegurar a melhor alocação desses recursos e apresentação da demanda social.

Assim, mesmo com menor volume de recursos e menor capacidade econômica, é importante a eficiência da gestão pública como um mecanismo de promover o desenvolvimento, visto suas diversas competências políticas e administrativas.

Nesse sentido, torna-se importante, nas regiões mais vulneráveis, uma articulação das gestões públicas municipais, estaduais e federal de forma a promover políticas públicas de ampliação das capacidades humanas e do desenvolvimento humano.

De forma geral, recomenda-se uma interação entre os três níveis de governo (Municipal, Estadual e Federal) a fim de criar políticas públicas para atender as necessidades mais básicas dos municípios, tendo em vista que os problemas deste cunho ocorrem em todo território nacional e a baixa capacidade administrativa e econômica, em muitos desses municípios, podem dificultar a implantação e avanços dessas políticas.

Neste caso, embora seja necessário a aplicação de políticas públicas nas diversas áreas sociais, para tornar eficiente estas políticas, ressalta a importância da atenção sobre as áreas mais básicas dentro do município. Destaca, neste sentido, a prioridade na implantação de serviços de saneamento básico e da habitação de qualidade, visto sua influência na qualidade de saúde da população bem como sua menor presença em regiões

com menor nível de desenvolvimento. Essa situação aponta um dos principais fatores para o agravamento das desigualdades regionais.

Por fim, um dos limites deste estudo se deve às variáveis trabalhadas, seja pela sua quantidade, seja pela sua qualidade, ou mesmo pela disponibilidade de variáveis que podem se apresentar como relevantes para as análises realizadas, no contexto nacional ou mesmo no contexto regional, que podem variar nas diferentes regiões. Além disso, torna-se importante verificar em profundidade esse complexo sistema de promoção do desenvolvimento humano e entender de que forma ocorre esse sistema e como se influenciam.

### Referências

BAIÃO, A. L. **O papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: (Dissertação de mestrado) - Fundação Getúlio Vargas, FGV, 2013.

FARIA, F. P.; JANNUZZI, P. D. M.; SILVA, S. J. D. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 42, n. 1, fev. 2008. 155-177. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122008000100008>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

HEO, U.; HAHM, S. D. Democracy, Institutional Maturity, and Economic Development. **Social Science Quarterly**, 96, n. 4, 15 jul. 2015. 1041-1058. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/ssqu.12185/abstract;jsessionid=52415CF89B43B58C0005C59FDE814A34.f04t01?userIsAuthenticated=false&deniedAccessCustomisedMessage=>>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

HOU, J.; WALSH, P. P.; ZHANG, J. The dynamics of Human Development Index. **The Social Science Journal**, 52, n. n. 3, set. 2015. 331-347. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0362331914000640>>. Acesso em: 22 jul 2016.

JUSTICE, J. B.; MELITSKI, J.; SMITH, D. L. E-Government as an Instrument of Fiscal Accountability and Responsiveness: Do the Best Practitioners Employ the Best Practices? **The American Review of Public Administration**, 36, n. n. 3, set. 2006. 301-322. Disponível em: <<http://arp.sagepub.com/content/36/3/301.abstract>>. Acesso em: 05 set. 2016.

LÜ, X. Intergovernmental Transfers and Local Education Provision – Evaluating China's 8-7 National Plan for Poverty Reduction. **China Economic Review**, 33, fev. 2015. 200-211. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2560106](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2560106)>. Acesso em: 01 abr. 2016.

MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. **Texto para Discussão, Consultoria Legislativa do Senado Federal**, Brasília, 40, abr. 2008. Disponível em:

<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/id/882/4/R159-13.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

ROCHA, C. V. Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 19, n. n. 38, fev. 2011. 171-185. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31674>>. Acesso em: 07 set. 2016.

ROSEBLOOM, D. H.; KRAVCHUK, R. S.; CLERKIN, R. M. **Public Administration: Understanding management, Politics and Law in the Public Sector**. 7ª. ed. New York: McGraw-Hill Higher Education, 2009.

SABIONI, M. et al. Contextos (in)adequados para o engajamento cidadão no controle social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 50, n. n. 3, jun. 2016. 477-500. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612153518>>. Acesso em: 29 out. 2016.

SCHOROEDER, L.; SMOKE, P. Intergovernmental fiscal transfers: concepts, international practice and policy issues. In: SMOKE, P.; KIM, Y. H. **Intergovernmental Transfers in Asia: Current Practice and Challenges for the Future**. Manila: Asian Development Bank, 2003. p. 20-59.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. 461 p.

SOBEL, R. S.; CROWLEY, G. R. Do intergovernmental grants create ratchets in state and local taxes? **Public Choice**, 158, n. 1, jan 2014. 167-187. Disponível em: <<http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11127-012-9957-5>>. Acesso em: 13 maio 2016.

WESTPHAL, M. F.; MENDES, R. Cidade saudável: uma experiência de interdisciplinaridade e intersetorialidade. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, dez. 2000. 47-61. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/6347>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

WU, P.-C.; FAN, C.-W.; PAN, S.-C. Does Human Development Index Provide Rational Development Rankings? Evidence from Efficiency Rankings in Super Efficiency Model. **Social Indicators Research**, 116, n. 2, abr 2014. 647-658. Disponível em: <<http://link.springer.com/article/10.1007/s11205-013-0285-z>>. Acesso em: 27 jul. 2016.