

MARCO AURÉLIO OLIVEIRA SANTOS

**(RE)CONSTRUINDO A GOVERNANÇA PARAENSE: AS CAPACIDADES
POLÍTICAS E SEUS REFLEXOS NO CRESCIMENTO ECONÔMICO
TERRITORIAL**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de Doctor Scientiae.

Orientador: Marco Aurélio Marques Ferreira

VIÇOSA-MINAS GERAIS
2019



UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA
BIBLIOTECA CENTRAL - CÂMPUS VIÇOSA
SEÇÃO DE CATALOGAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO

FICHA CATALOGRÁFICA

Informações da Solicitação

Protocolo: 202002270117062248

Autor: Marco Aurélio Oliveira Santos

Tipo de Doc.: Tese (doutorado)

Curso: Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural

Data: 27/02/2020



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

T

S237r
2019 Santos, Marco Aurélio Oliveira, 1984-
(Re)construindo a governança paraense : as capacidades
políticas e seus reflexos no crescimento econômico territorial /
Marco Aurélio Oliveira Santos. – Viçosa, MG, 2019.
186 f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui apêndices.

Orientador: Marco Aurelio Marques Ferreira.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Viçosa.

Inclui bibliografia.

1. Crescimento econômico - Pará. 2. Governança pública -
Pará. 3. Política pública - Pará. I. Universidade Federal de
Viçosa. Departamento de Economia Rural. Programa de
Pós-Graduação em Extensão Rural. II. Título.

CDD 22. ed. 338.98115

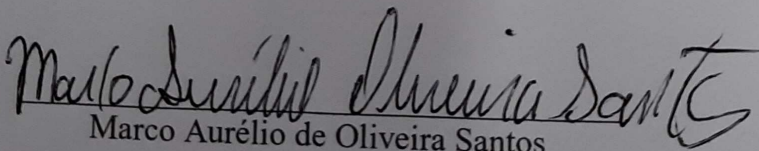
MARCO AURÉLIO DE OLIVEIRA SANTOS

**(RE)CONSTRUINDO A GOVERNANÇA PARAENSE: AS
CAPACIDADES POLÍTICAS E SEUS REFLEXOS NO
CRESCIMENTO ECONÔMICO TERRITORIAL**

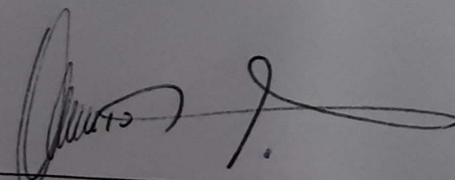
Tese apresentada à Universidade Federal
de Viçosa, como parte das exigências do
Programa de Pós-Graduação em Extensão
Rural, para obtenção do título de *Doctor
Scientiae*.

APROVADA: 02 de dezembro de 2019.

Assentimento:


Marco Aurélio de Oliveira Santos

Autor


Marco Aurélio Marques Ferreira
Orientador

AGRADECIMENTOS

Apreendi que uma tese não é fruto apenas da dedicação, mas da união de trajetórias vividas e compartilhadas. Em uma tese a curiosidade tece a maturidade intelectual do pesquisador. O problema é que o tempo nos obriga a olhar depressa demais para o fim da caminhada e se não fosse as pessoas que caminham juntos perderíamos as miudezas de cada instante do caminhar. Minha fez não me permitiu perder a paciência, a força e o foco ao longo desta caminhada. Meus Pais e irmãos me ensinaram que os desafios são momentâneos passageiros, mas o aprendizado é contínuo e duradouro.

Agradeço a Universidade Federal de Viçosa, em especial ao Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural que acreditou na ideia e me concedeu a oportunidade de realizar este estudo. Aos professores e técnicos do Programa que contribuíram para ampliar meu conhecimento, mas, sobretudo para o amadurecimento profissional enquanto pesquisador.

Um agradecimento especial ao meu orientador, o professor Marco Aurélio Marques Ferreira por acreditar no projeto, pela paciência, pela liberdade de escolha, e acima de tudo, pelo apoio, pelos valiosos ensinamentos e atenção dedicada ao longo desta caminhada.

“O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001”. Além do mais, agradeço a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMG) pelo apoio financeiro imprescindível para execução do trabalho.

As pessoas que contribuíram de forma direta ou indiretamente para realização deste trabalho.

A todos os meus sinceros agradecimentos!

APRESENTAÇÃO GERAL

A presente tese será composta por três artigos inéditos relacionados à temática da Administração Pública, Capacidades Políticas, Governança territorial e Crescimento Econômico.

ARTIGO 1: ÍNDICE DE CAPACIDADES POLÍTICAS DOS TERRITÓRIOS DO PARÁ: INSTRUMENTO DE GESTÃO PÚBLICA

ARTIGO 2: A REGIONALIZAÇÃO DAS CAPACIDADES COMO MEIO DE PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS NO ESTADO DO PARÁ

ARTIGO 3. GOVERNANÇA TERRITORIAL: AS CAPACIDADES, AS AGLOMERAÇÕES SELETIVAS E SEUS IMPACTOS NO CRESCIMENTO ECONÔMICO PARAENSE

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Planejamento da análise fatorial em três estágios.....42

Artigo 1: Índice de capacidades políticas dos territórios do Pará: instrumento de gestão pública

Quadro 1: Múltiplas faces das capacidades políticas.....61

Quadro 2: Componentes integrantes do índice de capacidades políticas.....67

Artigo 2: A regionalização das capacidades como meio de planejamento das políticas territoriais no estado do Pará

Quadro 1: Características básicas para classificação.....104

Artigo 3. Governança territorial: as capacidades, as aglomerações seletivas e seus impactos no crescimento econômico paraense

Quadro 1: Componentes Integrantes da capacidade de alavancagem econômica territorial.....130

LISTA DE TABELAS

Artigo 1: Índice de capacidades políticas dos territórios do Pará: instrumento de gestão pública

Tabela 1: Faixas de Classificação do ICP-PA.....	69
Tabela 2: Componentes da liderança administrativa.....	70
Tabela 3: Variância total explicada pelos fatores.....	71
Tabela 4: Análise descritiva dos dados.....	71

Artigo 2: A regionalização das capacidades como meio de planejamento das políticas territoriais no estado do Pará

Tabela 1:Distribuição do ICP-PA pelas vizinhanças territoriais no estado do Pará.....	100
---	-----

Artigo 3. Governança territorial: as capacidades, as aglomerações seletivas e seus impactos no crescimento econômico paraense

Tabela 1:Distribuição das capacidades políticas no estado do Pará	135
Tabela 2: Indicadores econômicos dos clusters do estado do Pará.....	138

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Os municípios do estado do Pará.....	20
Figura 2: Condicionates da evolução do Estado.....	32
Figura 3: Condicionantes do crescimento territorial.....	36
Artigo 1: Índice de capacidades políticas dos territórios do Pará: instrumento de gestão pública	
Figura 1: Distribuição do Índice de Capacidade Política Territorial.....	76
Artigo 2: A regionalização das capacidades como meio de planejamento das políticas territoriais no estado do Pará	
Figura 1: Diagrama de espalhamento de Moran.....	98
Figura 2: Espalhamento de Moran para o Índice de Capacidade Políticas.....	100
Figura 1: Zonas críticas do ICP-PA.....	109
Artigo 3. Governança territorial: as capacidades, as aglomerações seletivas e seus impactos no crescimento econômico paraense	
Figura 1: Diagrama de dispersão das atividades econômicas no estado do Pará.....	132

LISTA DE SIGLAS

AFE	Análise Fatorial Exploratória
CPT	Comissão Pastoral da Terra
EMBRAPS	Empresa Brasileira de Portos de Santarém
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICP	Índice de Capacidade Políticas
KMO	Kaiser-Meyer-Olkin
LISA	Local indicators of spatial association
LOA	Lei de Diretrizes Orçamentares
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAS	Plano Amazônia Sustentável
PCN	Programa Calha Norte
PIB	Produto Interno Bruto
PIN	Programa de Integração Nacional
PPA	Plano Plurianual
PPG7	Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
POLAMAZÔNIA	Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
PROTERRA	Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agro-indústria do Norte e do Nordeste
SPVEA	Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SUDAM	Superintendência de desenvolvimento da Amazônia

RESUMO

SANTOS, Marco Aurélio Oliveira. D.sc., Universidade Federal de Viçosa, dezembro de 2019. **(Re)Construindo a Governança Paraense: As Capacidades Políticas e seus Reflexos no Crescimento Econômico Territorial.** Orientador: Marco Aurélio Marques Ferreira.

Esta tese buscou analisar as capacidades políticas como condicionante da ação pública territorial e compreender as influências delas na estrutura de governança e no crescimento econômico dos territórios do estado do Pará. Como hipótese, considerou-se que a incapacidade de alguns territórios de induzir o crescimento econômico é oriunda de diferenças no modo de governança ocasionada pelas fragilidades nas capacidades políticas dos territórios do estado do Pará. Para explicar os condicionantes que ratificam essa tese, foram levados em consideração: as capacidades dos líderes políticos; a capacidade de liderança administrativa da burocracia pública, e a capacidade de legitimação nos municípios. Logo, observou-se que as capacidades são frágeis na maioria dos municípios, salvo algumas ilhas de eficiência, pois há uma burocracia pouco qualificada e uma sociedade fragmentada. Então, a distribuição espacial das capacidades forma bolsões ou clusters homogêneos internamente. Isso permite classificar os clusters em expansionistas, especializados e estagnantes. Nos primeiros, as relações de proximidades criam laços de dependência que precisam ser coordenados. Já nos estagnantes são independentes. Esse conjunto de fatores estabelece direta relação entre capacidades políticas, relações de proximidades e modos de governança nos clusters. No cluster expansionista, predomina a governança de pública, no especializado a governança de rede e por fim no estagnante a de mercado. Observou-se que à medida que as relações de proximidades mudam de locais para relacionais, aumentam a complexidade, a dinâmica, o grau de diversificação e, por conseguinte, a capacidade de alavancagem econômica. Portanto, demanda maior presença de capacidade política. Então, estudar o crescimento econômico territorial a partir das capacidades permite ampliar o debate acerca da aglomeração das empresas. Logicamente, também avalia como as condutas e as capacidades impactam nas estratégias e no desempenho econômico territorial. Logo, esta tese serve para ampliar o debate sobre a relação entre estruturas de governança, políticas públicas e crescimento econômico territorial.

Palavras-chave: Crescimento Econômico. Governança Pública. Política Pública.

ABSTRACT

SANTOS, Marco Aurélio Oliveira. D.sc., Universidade Federal de Viçosa, December 2019. **(Re) Building Paraense Governance: Political Capabilities and Their Reflections on Territorial Economic Growth.** Advisor: Marco Aurélio Marques Ferreira.

This thesis sought to analyze political capacities as a determinant of territorial public action. It also searches to understand their influence on the governance structure and territorial development of the state of Pará. As a hypothesis, it was considered that the inability of some territories to induce economic growth stems from differences in the mode of governance caused by weaknesses in the political capacities of the territories of the state of Pará. In order to explain the determinants that ratify this thesis, were taken into account the capacities of the political leaders, the administrative leadership capacity of the public bureaucracy, and the capacity for legitimization in municipalities. Therefore, it has been observed that capacities are fragile in most municipalities, except for some islands of efficiency because there are a low-skilled bureaucracy and a fragmented society. Then, the spatial distribution of the capacities forms concentrations or homogeneous clusters internally. This allows us to classify clusters into expansionist, specialized and stagnant. In the former, proximity relationships create dependency bonds that need to be coordinated. On the other side, the stagnant is independent. This set of factors establish a direct relationship between political capacities, proximity relations and modes of governance in clusters. In the expansionist cluster, public governance predominates, in the specialized one, network governance and, finally, in stagnant market governance. It has been observed that the relations of proximities change in the aspect of local, relational, degree of complexity, dynamics, and degree of diversification. Consequently, economic leverage increase. Therefore, it demands greater presence of political capacity. So study the territorial economic growth from the capabilities allows you to enlarge the debate about the agglomeration of enterprises. Of course, it also assesses how behaviors and capabilities impact strategies and territorial economic performance. Thus, this thesis serves to broaden the debate on the relationship between governance structures, public policies and territorial economic growth.

Keywords: Economic Growth. Public Governance. Public Policy.

SUMÁRIO

1-INTRODUÇÃO GERAL	13
1.1 Problemática de pesquisa.....	16
2- FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	24
2.1 Espaço, território e governança	24
2.2 O desenvolvimento de capacidades	29
2.3 Estrutura de governança	33
3- MATERAIS E MÉTODOS	40
3.1 Caracterização da pesquisa.....	40
3.2 Delimitação, Coleta da amostra e Operacionalização	41
3.3 Dimensões teóricas.....	43
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	44

ARTIGO 1: ÍNDICE DE CAPACIDADES POLÍTICAS DOS TERRITÓRIOS DO PARÁ: INSTRUMENTO DE GESTÃO PÚBLICA

1 INTRODUÇÃO	55
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	59
2.1 A governança e as capacidades	59
2.2 As capacidades no processo político	62
3 MATERAIS E MÉTODOS	65
3.1 Dimensões e Variáveis representativa das Capacidade das Capacidades Políticas.....	66
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES	69
4.1 O índice de capacidade políticas dos territórios paraense	69
4.2 Distribuição das capacidades políticas nos territórios paraense	75
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	78
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	79

ARTIGO 2: A REGIONALIZAÇÃO DAS CAPACIDADES COMO MEIO DE PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS NO ESTADO DO PARÁ

1 INTRODUÇÃO	87
2- FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	89

2.1 O espaço e a territorialização das ações do homem	89
2.2 O território e as capacidades políticas	90
3 MATERAIS E MÉTODOS	95
3.1 Regionalização do espaço via cálculo da autocorrelação espacial	95
3.2 Tipologia a partir da estrutura d homogeneidade interna dos clusters	98
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES.	99
4.1 As diferentes escalas de interação e regulação	99
4.2 Uma tipologia a partir das diferenças endógenas dos clusters	103
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	109
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	110

ARTIGO 3. GOVERNANÇA TERRITORIAL: AS CAPACIDADES, AS AGLOMERAÇÕES SELETIVAS E SEUS IMPACTOS NO CRESCIMENTO ECONÔMICO PARAENSE

1 INTRODUÇÃO	116
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	121
2.1 Espaço, território e crescimento econômico.....	121
2.2 A governança territorial e as capacidades	124
2.3 Governança e a territorialização das atividades econômicas.....	126
3- MATERAIS E MÉTODOS	128
4- RESULTADOS E DISCUSSÕES	131
4.1 A estrutura produtiva nos territorios e as capacidades	131
4.2 A territorialização das capacidades e a governança	134
4.3 Alinhando modos de governança territorial com os resultados observados.....	140
5- CONSIDERAÇÕES FINAIS	141
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	142
CONCLUSÃO GERAL	149
IMPLICAÇÕES GERENCIAIS PARA PROJETOS TERRITORIAIS.....	152
LIMITAÇÕES E DIFICULDADES DO TRABALHO.....	153
APÊNDICES.....	156

1 INTRODUÇÃO GERAL

Fazer uma economia crescer é um processo complexo, uma vez que se deve maximizar o uso dos fatores produtivos, terra, trabalho, capital, e, sobretudo, envolver os donos dos meios de produção em novos setores e atividades que diversificam a estrutura econômica. Ao diversificar a estrutura econômica, criam-se distintas relações de produção que aumentam a especialização do trabalho e intensificam as relações econômicas, favorecendo o crescimento econômico.

O crescimento econômico poder ser entendido como o aumento da renda *per capita* da sociedade a partir da disposição à coletividade da maior quantidade de bens e serviços (VASCONCELLOS, 2006). Para tanto, deve ocorrer a acumulação de capital e incorporação de progresso técnico aos fatores de produção, de modo a aumentar a produtividade das empresas, os salários e o padrão médio de vida da população (HIRSCHMAN, 1977; VIANA; LIMA, 2010). Contudo, este processo não ocorre ao mesmo tempo e com a mesma intensidade em todos os lugares. Segundo North (1959a), Hirschman (1977), Perroux (1977), Colletis et al. (1999) e Capello, Nijkamp e Thakur (2009), ocorre em uma matriz de localização que favorece a aglomeração produtiva. Portanto, a depender das características locais, há um conjunto de fatores que determinam dinâmicas econômicas ímpares.

Entender os fatores que provocam diferentes processos de crescimento econômico entre países, estados e municípios é uma preocupação da economia regional, ramo das ciências econômicas. Até 1950, a economia regional buscava explicar as causas das localizações dos empreendimentos industriais; mas, a partir dessa data, além da localização, o foco passa a ser nos fatores que levavam as firmas a aglomerar-se em um local específico. A partir de então, elementos como a vantagem competitiva de custos (CAPELLO; NIJKAMP; THAKUR, 2009), a presença de matéria-prima, a posição favorável ao escoamento da produção (NORTH, 1977; PERROUX, 1977; DUARTE, 2015), entre outros fatores, passaram a ser debatidos como as causas da aglomeração industrial e fontes explicativas para as diferentes dinâmicas de crescimento econômico.

A partir da década de 1970, a abertura comercial e a desregulamentação econômica trouxeram uma série de fatores explicativos (CAVALCANTE, 2008), dentre os quais se destacam a oferta de retornos crescentes e a competição imperfeita (KRUGMAN, 1991), o papel da tecnologia na especialização flexível das regiões e países (DUARTE, 2015) e o impacto dos *clusters* industriais sobre a competitividade do país ou região (PORTER, 1990), para explicar as causas da diferença de crescimento econômico entre as regiões e países. No

geral, estas teorias têm evidenciado que o crescimento econômico é resultado de fatores exógenos, ou seja, de um conjunto de forças externas atuantes sobre um país, estado ou município a induzir o crescimento econômico. Assim, na visão de Dallabrida e Becker (2003), Santos (2006) e Pereira (2011), a abertura comercial criou um olhar de que os países, estados e municípios são lócus de vocações econômicas, fato que gera a transnacionalização, a corporativização e a indução da competição por investimentos, obrigando-os a ofertar todas as condições necessárias para receber os investimentos diversificadores da estrutura produtiva e, conseqüentemente, indutores do crescimento econômico.

Entretanto, é um erro entender os países, estados e municípios como um elemento passivo. Nestes locais há um conjunto de forças culturais, sociais, econômicas e políticas que territorializam o espaço. Segundo Becker (1983) e Brandão (2008), os territórios são construções (sociais, discursivas e materiais) marcadas pela indeterminação, pela contingência, são lócus de lutas políticas e de estratégias de *re-scaling* de sujeitos políticos insurgentes que usam do poder para influenciar as ações e decisões em prol de interesses particulares. Assim, Brandão (2008) alega que a análise do crescimento econômico em um território deve basear-se na interação entre decisões e estruturas, nas articulações entre microprocessos, microiniciativas versus macrodecisões nas várias escalas em que se estruturam e se enfrentam os interesses em disputa.

Por conseqüência, o conjunto de fatores característicos do território leva o debate do crescimento econômico para os fatores endógenos ao território, criando um ponto de ruptura com a visão exógena. Assim, o capital humano (ANDERSSON, 1985; HÄGERSTRAND, 1989), o capital social e as redes territoriais (TURA; HARMAAKORPI, 2005; JOHNSTON; HUGGINS, 2016) e as relações de proximidades (COLLETIS et al., 1999; GILLY; ADEES; PERRAT, 2003) ganharam destaque nos estudos da economia regional. Neste sentido, o êxito territorial, para Dallabrida e Becker (2003) e Leloup, Moyart e Pecquer (2005), resulta da reunião da interação social, das competências, das redes, e das instituições para produzir soluções inteligentes aos problemas produtivos territoriais. Portanto, como os atores interagem e usam seu poder, acabam determinando modos de organização produtiva e de gerenciamento do território, ou seja, distintos modos de governança em um território.

Neste sentido, o crescimento econômico de um território é afetado pela dinâmica democrático-participativa, pelo jogo de interesse e poder. Esse processo é entendido como governança, ou seja, a capacidade de os atores interagirem conjuntamente e cooperativamente para gerir os assuntos públicos (DALLABRIDA; BECKER, 2003; WILLIAMSON, 2005).

Quando se volta a atenção para o território, o conjunto de características como a cultura, as crenças, a estrutura socioeconômica e política pode formar distintas redes de interação e regulação, ou seja, distintos modos de governança territorial. Portanto, a governança territorial, para Dallabrida, Siedenberg e Fernández (2004) e Leloup, Moyart e Pecqueur (2005), mostra como os atores de um território usam seu poder e autoridade para diagnosticar a realidade, definir prioridades, planejar e implementar ações que visam a aproveitar as potencialidades locais em prol do crescimento econômico.

A governança territorial é marcada pela presença de um ator-chave e/ou atores dominantes: grupo industrial, sindicato, governo desencadeador dos compromissos territoriais, portanto o ator-chave que impõe um modo de coordenação de acordo com seus objetivos (COLLETIS; GIANFALDONI; RICHEZ-BATTESTI, 2005; LELOUP; MOYART; PECQUEUR, 2005). Neste sentido, o governo, enquanto agente responsável pelo gerenciamento dos bens comuns, deve ser capaz de orientar as estratégias de modo a maximizar os interesses coletivos. Para tanto, o governo precisa contar com um conjunto de organizações e de pessoas para penetrar na sociedade civil e implementar decisões que maximizam as oportunidades coletivas (MANN, 1984; PETERS, 2015). As organizações governamentais precisam de capacidades políticas para assegurar o controle social e fazer escolhas que maximizam as oportunidades coletivas.

As capacidades políticas podem ser entendidas como o conjunto de competências e recursos essenciais para o desenvolvimento de funções políticas (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). Entretanto, falhas ou fragilidades nas capacidades políticas produzem desequilíbrios nas interações com a sociedade, provocando distorções nos processos econômicos e políticos de um território. Então, em um Estado onde grupos organizados, corporações, organizações religiosas, movimentos sociais etc. têm suas próprias territorialidades (BECKER, 2005), a governança territorial e o crescimento econômico são delimitados pelo jogo de interesses, pelo poder e pelas capacidades políticas territoriais. Neste cenário, Souza (2006) adverte que o desafio é formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar estratégias capazes de impulsionar o crescimento econômico.

O processo de desenhar políticas públicas é um processo complexo, pois diferentes atores buscam influenciar as decisões políticas em prol de seus interesses (BAUMGARTNER; JONES, 1991; JONES; BAUMGARTNER, 2004). Então, o desenhar políticas eficientes parte do entendimento de quem ganha o quê, por quê e que diferença faz para o crescimento econômico (RUA, 1997; SOUZA, 2006). Portanto, o território, enquanto lócus de poder

político, econômico e de estratégias de *re-scaling* de diferentes atores (BRANDÃO, 2008a), e as capacidades políticas podem influenciar as estratégias de transformação da estrutura produtiva territorial.

1.1 Problemática de pesquisa

O governo brasileiro, historicamente, buscou criar condições favoráveis aos investimentos externos para induzir o crescimento econômico de fora para dentro. Um conjunto de ações ocorreu entre as décadas de 1950 e 1980 e propiciou uma das mais rápidas e extensas transformações de estrutura produtiva ocorridas até hoje no mundo (RODRIGUES; TEIXEIRA, 2010). As ações governamentais, enquanto um conjunto de providências, provocaram mudanças significativas nas diferentes regiões brasileiras, especialmente na região amazônica.

A região amazônica possui recursos biológicos, minerais, hídricos e florestais que representam uma reserva de recursos estratégicos para setores como a agricultura, a indústria química, a mineral, a farmacêutica, entre outras (HOMMA, 2003; MONTEIRO, 2005). Historicamente, os recursos amazônicos foram tidos como infinitos e precisariam ser incorporados ao sistema produtivo para contribuir com a economia nacional (PANDOLFO, 1994; PRATES; BACHA, 2011; GOMES, 2016), tanto que, a partir de 1950, o governo federal passou a encarar a região como fronteira de recursos que precisava ser ocupada para torná-los produtivos (BECKER, 1974; SAQUET, 2013). Para tanto, as ações do Governo Federal visaram a criar as condições necessárias para atuação do investimento privado externo.

Primeiramente, o Governo Federal criou a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), para realizar a ocupação da região e torná-la economicamente estável (HOMMA, 2003; PRATES; BACHA, 2011). Posteriormente, no governo militar iniciado em 1964, criou-se a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) para coordenar as ações a partir da atração de investidores privados, nacionais e internacionais, capazes de arcar com os custos iniciais dos investimentos.

As instituições SPVEA e SUDAM implementaram um conjunto de ações que buscavam romper com o isolamento da região, tornando-a economicamente estável e integrada à economia nacional por meio da oferta da infraestrutura necessária à atuação privada, em especial dos investidores externos, como bancos e multinacionais (HOMMA, 2003; OLIVEIRA, 1994). Inicialmente, as ações visavam a abrir rodovias que serviriam como corredores de crescimento e roteiros de migração (LOCATELLI, 2009; PRATES; BACHA,

2011). Posteriormente, outros programas, como o Programa de Integração Nacional (PIN), de 1970; o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA), de 1971; o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA), de 1974; o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), de 1972; e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), de 1974, implementados até finais dos anos de 1970, contribuíram para fomentar um modelo de crescimento econômico pautado na industrialização e uso irracional dos recursos amazônicos.

Estes grandes programas foram importantes, pois orientavam investimentos para grupos que poderiam arcar com os custos iniciais de investimentos, reduzindo a probabilidade de fracasso (HIRSCHMAN, 1977). Entretanto, foram intensificados os fluxos comerciais para o mercado externo, reforçando a fraca articulação interna entre os territórios, de modo a inibir a integração e cooperação territorial na região (PRATES; BACHA, 2011). Além do mais, os projetos governamentais estimularam a concentração espacial das atividades econômicas, o que reforçou as disparidades regionais.

Estes projetos passaram a ser monitorados pelos impactos causados nas florestas e, a partir dos anos de 1980, as políticas públicas do Estado brasileiro se tornaram mais permeáveis ao ambientalismo (LOCATELLI, 2009; ALBUQUERQUE, 2013). Entretanto, o que se viu foi apenas uma adequação do discurso político à sustentabilidade; na realidade, ações do Programa Calha Norte (PCN), de 1985, do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), de 1990, do Programa Brasil em Ação, de 1996, do Avança Brasil, de 2000, e, sobretudo, do mais recente, o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), de 2008, reforçaram os paradigmas do crescimento via industrialização.

O PAC representou um mecanismo governamental para reduzir gargalos ao investimento privado, meio de induzir o crescimento e descentralização espacial das atividades econômicas. O PAC criou um conjunto de medidas para incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público em infraestrutura e remover obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento, ligados, especialmente, aos setores energéticos e logísticos na região amazônica (BRASIL, 2007; MORAES, 2010; DIAS et al., 2014). Na visão de Leitão (2009), o PAC corroborou para reforçar a tradição de seletividade territorial, concentração de investimentos, reforçando a predominância de interesses privados, do capital transnacional e nacional, na estruturação espacial brasileira, e retificando os dogmas do crescimento exógeno.

Historicamente, a entrada destes capitais e atores externos provocou um processo de reterritorialização do espaço amazônico, marcado pelos conflitos por terras e territórios (BECKER, 1974, 2005; SAQUET, 2013) entre comunidades extrativistas, indígenas e quilombolas — de cujas terras, históricas, a posse nunca fora reconhecida (ANDRADE, 2005) — e os migrantes, empreiteiros, madeireiros, mineradores e outras categorias econômicas que vislumbravam ascender socialmente na região (ESTERCI, 1987; CASTRO; MARIN, 1989; ALMEIDA, 2004; ESTERCI; SCHWEICKARDT, 2010; CPT, 2017).

Os conflitos de territorialidade se intensificaram com a crise da dívida pública do início dos anos de 1980 e a abertura comercial nos anos de 1990. Junto à crise e à abertura comercial, a constituição de 1988 transferiu para os municípios atividades administrativas e as competências de políticas econômicas (CASTRO, 2003). Os municípios passaram a ter a missão de coordenar as estratégias de crescimento econômico a partir da atração e fixação de investimentos (DALLABRIDA; SIEDENBERG; FERNÁNDEZ, 2004; ZIMMERMANN, 2005; TORRE, 2015). Portanto, o município passa a ser o centro das atenções do processo de interação e produção das estratégias de crescimento, refletindo uma necessidade de olhar para os fatores endógenos municipais que podem impulsionar ou retardar o crescimento econômico territorial.

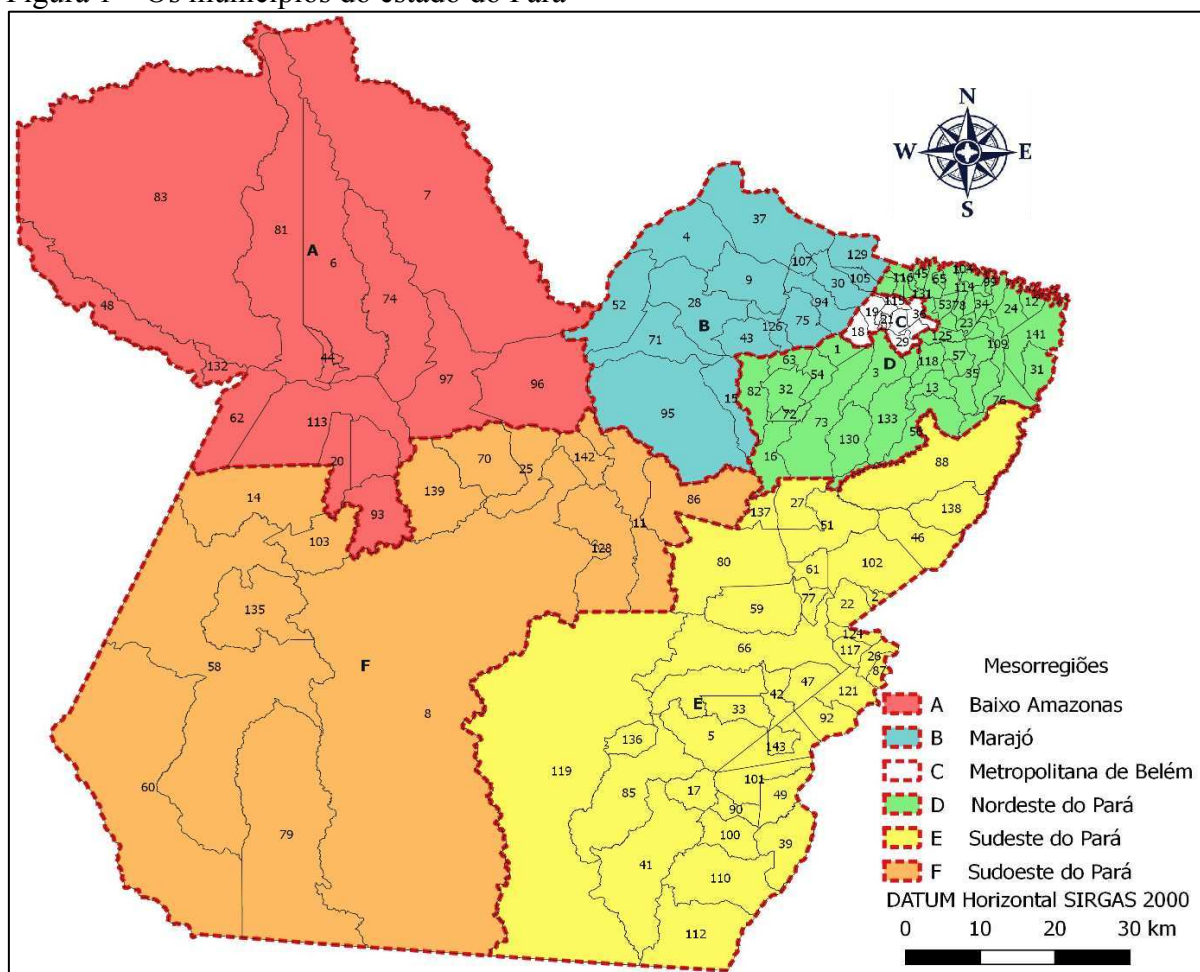
Neste sentido, os municípios do estado do Pará são desafiados a atuar sobre os fatores endógenos para utilizar e aproveitar as oportunidades globais para induzir o crescimento econômico. O estado do Pará contava com aproximadamente 80% da área estadual coberta por florestas nativas, ademais, reservas minerais e rios, que abrigam hidrelétricas e são usados como meio para escoar a produção das cadeias produtivas do estado e de outras regiões circunvizinhas.

Entretanto, a abertura de rodovias, como a Belém-Brasília em 1960, a Cuiabá-Santarém e a Transamazônica no governo militar, a partir de 1964, integrou o estado às demais regiões brasileiras, bem como abriu caminhos no meio da floresta, dando acesso a importantes recursos minerais e florestais até então isolados. A abertura destas rodovias facilitou a apropriação por madeireiros, intensificando a grilagem e especulação de terras públicas e indígenas (CARNEIRO FILHO, 2009; LOUREIRO; PINTO, 2005), refletindo em conflitos e disputas por terras para abertura de pastagens e a implementação da agricultura comercial (BECKER, 1983; COY; KLINGLER, 2014).

Além disso, de acordo com Oliveira (1994) e Homma (2003), as rodovias destruíram a incipiente indústria da Região Metropolitana de Belém (C), impondo à agricultura de

subsistência a competição com os produtos agrícolas produzidos no Centro-Sul. Com elas veio a formação de povoados e cidades de forma descontrolada. Acrescente-se que a limitada capacidade do governo de controlar e fiscalizar o desmatamento induziu a grilagem de terras, os assassinatos, o contrabando, entre outras ilegalidades que agravaram os problemas estaduais (ANDRADE, 2005; MARGARIT, 2013) e contribuíram para dotar os municípios paraenses de fortes heterogeneidades em termos de tamanho, ocupação e estrutura produtiva (figura 1).

Figura 1 – Os municípios do estado do Pará



1	Abaetetuba	25	Brasil Novo	49	Floresta do Araguaia	73	Moju	97	Porto de Moz	121	São Francisco do Pará
2	Abel Figueiredo	26	Brejo Grande do Araguaia	50	Garraão do Norte	74	Mojui dos Campos	98	Praíha	122	São Geraldo do Araguaia
3	Acará	27	Breu Branco	51	Goianésia do Pará	75	Monte Alegre	99	Primavera	123	São João da Ponta
4	Afuá	28	Breves	52	Gurupá	76	Muaná	100	Quatipuru	124	São João de Pirabas
5	Água Azul do Norte	29	Bujaru	53	Igarapé-Açu	77	Nova Esperança do Piriá	101	Redenção	125	São João do Araguaia
6	Alenquer	30	Cachoeira do Arari	54	Igarapé-Miri	78	Nova Ipixuna	102	Rio Maria	126	São Miguel do Guamá
7	Almeirim	31	Cachoeira do Piriá	55	Inhangapi	79	Nova Timboteua	103	Rondon do Pará	127	São Sebastião da Boa Vista
8	Altamira	32	Cametá	56	Ipixuna do Pará	80	Novo Progresso	104	Rurópolis	128	Sapucaia
9	Anajás	33	Canaã dos Carajás	57	Irituia	81	Novo Repartimento	105	Salinópolis	129	Senador José Porfírio
10	Ananindeua	34	Capanema	58	Itaituba	82	Óbidos	106	Salvaterra	130	Sourê
11	Anapu	35	Capitão Poço	59	Itupiranga	83	Oeiras do Pará	107	Santa Bárbara do Pará	131	Tailândia
12	Augusto Corrêa	36	Castanhal	60	Jacareacanga	84	Oriximiná	108	Santa Cruz do Arari	132	Terra Alta
13	Aurora do Pará	37	Chaves	61	Jacundá	85	Ourém	109	Santa Izabel do Pará	133	Terra Santa (PA)
14	Aveiro	38	Colares	62	Jurutí	86	Ourilândia do Norte	110	Santa Luzia do Pará	134	Tomé-Açu
15	Bagé	39	Conceição do Araguaia	63	Limoeiro do Ajuru	87	Pacajá	111	Santa Maria das Barreiras	135	Tracuateua
16	Baião	40	Concórdia do Pará	64	Mãe do Rio	88	Palestina do Pará	112	Santa Maria do Pará	136	Trairão
17	Bannach	41	Cumarú do Norte	65	Magalhães Barata	89	Paragominas	113	Santana do Araguaia	137	Tucumã
18	Barcarena	42	Curionópolis	66	Marabá	90	Parauapebas	114	Santarém	138	Tucuruí
19	Belém	43	Curralinho	67	Maracanã	91	Pau D'Arco	115	Santarém Novo	139	Ulianópolis
20	Belterra	44	Curuá	68	Marapanim	92	Peixe-Boi	116	Santo Antônio do Tauá	140	Uruará
21	Benevides	45	Curuçá	69	Marituba	93	Piçarra	117	São Caetano de Odivelas	141	Vigia
22	Dom Jesus do Tocantins	46	Dom Eliseu	70	Medicilândia	94	Placas	118	São Domingos do Araguaia	142	Viseu
23	Bonito	47	Eldorado do Carajás	71	Melgaço	95	Ponta de Pedras	119	São Domingos do Capim	143	Vitória do Xingu
24	Bragança	48	Faro	72	Mocajuba	96	Portel	120	São Félix do Xingu	144	Xinguara

Fonte: Elaboração própria.

A incapacidade governamental de regular a ocupação das terras criou uma estrutura de coordenação sem lei baseada em redes ilegais, pelas quais grandes proprietários de terras e madeireiros impõem a doutrina do medo (ITPS, 2019). E a posse física, através do desmatamento e pecuária, corresponde ainda ao meio mais rápido para formação da propriedade

privada da terra (COY; KLINGLER, 2014), criando um cenário de conflitos agrários. Segundo dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT, 2017), 29% dos municípios paraenses apresentam conflitos agrários marcando o choque de interesses e poder no estado.

Os investimentos do PAC intensificaram estes conflitos, pois os investimentos no estado privilegiaram o transporte intermodal, e a presença de rodovias e rios que facilitam o acesso aos principais mercados mundiais colocam o Pará no centro de um corredor logístico da região Norte (MORAES, 2010). Logo, as terras ao longo das rodovias e margens das hidrovias ganharam vantagem competitiva locacional para implementação de empreendimentos agrícolas.

A vantagem competitiva locacional tem feito *trades* como a Cargill, o grupo Amaggi, a Empresa Brasileira de Portos de Santarém (EMBRAPS), a Bunge e a Louis Dreyfus investir em projetos de portos, rodovias e ferrovias no Oeste paraense para aproveitar a facilidade de escoamento de grãos para mercados como a China, Estados Unidos e Europa (BRASIL, 2016; MTPA, 2017). Assim, municípios como Itaituba (96) e Santarém (14) têm recebido investimentos, tanto do governo quanto dos atores privados, para aproveitar seu potencial portuário, ajudando a consolidar o corredor logístico no estado.

Para Coy e Klingler (2014), estas rodovias e hidrovias criaram um corredor de destruição, pois criam expectativas nos grandes produtores de contar com áreas mais competitivas de exportação, e, no caso dos madeireiros, de acesso a novas áreas para a extração de madeira que, posteriormente, serão transformadas em áreas de monocultura ou pastagens artificiais. Este processo tem intensificado a especulação e comércio ilegal de terras e a pressão sobre as terras indígenas e quilombolas (CARNEIRO FILHO, 2009) e a expulsão de agricultores familiares (LOUREIRO; PINTO, 2005) por ações violentas dos latifundiários, o que faz imperar o caos fundiário.

As bacias dos rios Tapajós, na região Oeste do estado (A), e do Tocantins, na região Sudeste do estado (E), concentram uma enorme quantidade de empreendimentos hidroviários e hidrelétricos que têm impactado, diretamente, nas populações locais. Um exemplo deste fato é a implementação da usina de Belo Monte, em Altamira (92): segundo dados do IPAM (2006), a implementação da usina provocaria o deslocamento de cerca de 16 mil pessoas e, ao longo do rio Tapajós, poderiam abrigar-se até três hidrelétricas, o que expulsaria cerca de 10 mil moradores.

Ao longo na rodovia Transamazônica há a sobreposição de grupos econômicos externos em relação aos hábitos, costumes e perspectivas dos sujeitos locais (HERRERA; MOREIRA,

2013). Dentre estes grupos externos, os madeireiros constroem ramais secundários à rodovia para invadir terras indígenas e extrair madeira. De modo geral, há uma apropriação indevida dos recursos madeireiros no estado.

Já na região Oeste do Pará, a CPT (2017) alerta que as concessões de florestas públicas se tornaram uma verdadeira privatização das florestas através da gestão baseada em parcerias com grandes grupos madeireiros. Segundo Andrade (2005) e Coy e Klingler (2014), estes elementos fazem do Pará líder em desmatamento: a taxa anual média estadual é de 612 mil hectares. Na região Sudoeste, além dos problemas ocasionados pelo desmatamento, as hidrelétricas expulsam famílias, contaminam as águas e orientam a expansão das agropecuárias e madeireiras (ANDRADE, 2005; COY; KLINGLER, 2014; CPT, 2017; ITPS, 2019). Também a mineração, das mais diferentes formas, destrói e intensifica os conflitos pela terra na região (HERRERA; MOREIRA, 2013).

Segundo CPT (2017), no Sudeste do Pará aproximadamente 80% das áreas pesquisadas para a mineração estão dentro das terras ocupadas por assentados, quilombolas, indígenas e em áreas de preservação ambiental. A ocupação ilegal destas áreas é favorecida pela extensão territorial de muitos municípios. Segundo Boueri, (2008), os municípios paraenses mais afastados do centro administrativo de Belém têm uma extensão territorial muito grande e pequena população; logo, há muitos espaços vazios que favorecem a invasão, grilagem e especulação com as terras públicas.

Diante do exposto, o desafio é estabelecer um processo de crescimento econômico orientado para as necessidades das populações locais e que respeite as premissas de competitividade do mercado. O desafio, portanto, é conseguir formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas adequadas para impulsionar o crescimento econômico (SOUZA, 2006); assim, é imperioso construir uma governança territorial eficiente, na qual o governo seja capaz de coordenar as ações e orientar os esforços coletivos para maximizar a produção do bem comum. Este cenário evidencia a importância de as capacidades políticas para o governo tecerem relações vindouras e produzirem regulações que maximizem as oportunidades coletivas.

Neste cenário, os municípios do estado do Pará encontram desafios à efetiva implementação de uma nova estrutura de governança territorial, pois o jogo de interesse e poder impõe limitantes à ação governamental (BECKER, 2012; OLIVEIRA; PISA, 2015), o que faz do estado um espaço complexo para o governo penetrar na sociedade civil e implementar decisões políticas (MANN, 1984), colocando em xeque a capacidade dos governos municipais

de fazer frente aos novos desafios para induzir o crescimento econômico. Nesta lógica, o desafio não se concentra simplesmente na atração de investimentos, mas no tecer relações que maximizem oportunidades coletivas de forma coordenada (ZIMMERMANN, 2005; DUNLOP, 2015). À vista disso, as autoridades locais passam a ter maior responsabilidade no crescimento, pois devem capturar investimentos que produzam encadeamentos de novas atividades (HIRSCHMAN, 1961; BIANCHI, 2007), bem como assegurem a maximização das oportunidades coletivas.

Neste sentido, as capacidades políticas orientam o debate para além da capacidade de o governo penetrar nos territórios e implementar soluções políticas (MANN, 1984); incorporam os jogos de interesses e poder entre os diferentes interessados no sistema de decisão público; colocam em evidência as relações de classe, as redes e o esforço dos indivíduos para alterar a ordem política (BECKER, 1983; KINGDON, 1984; SOUZA, 2006; MEIRELLES; CAMARGO, 2014; CAPELLA, 2016) e como estas interações deixam marcas no crescimento econômico do território. Portanto, faz-se importante analisar a inter-relação entre capacidades políticas e estrutura de governança e como estas condicionam o crescimento econômico dos territórios no estado do Pará a partir de um olhar endógeno.

Como o município é apenas um espaço político administrativo e o território é o resultado da ação do homem, ele é marcado pelo jogo de poder e interesse de um grupo (BECKER, 1983), carrega as características de uma organização social (SANTOS, 2006) e é o local onde ocorrem as relações de classe e a fonte legítima do poder do Estado; além de ser um espaço político administrativo, é mais conveniente entender o município como um território. Portanto, entender o município como território amplia o escopo investigativo e a exploração dos fatores que fazem a dinâmica do crescimento econômico ser distinta entre dois países, estados e municípios.

Reconhecendo a complexidade de superar os problemas coletivos, buscou-se, com esta tese, mostrar como as diferenças de capacidades políticas entre os territórios desencadeiam distintos modos de governança. Com isso, as governanças orientam estratégias e dinâmicas singulares de crescimento econômico. Considerando a importância das capacidades para a governança e desta sobre o crescimento econômico, **questiona-se: Em que medida as capacidades políticas condicionam a governança e, conseqüentemente, a dinâmica de crescimento econômico no estado do Pará?**

A resposta preliminar que esta tese se esforçará para apresentar pode ser resumida como: A incapacidade de alguns territórios de induzir o crescimento econômico é oriunda de diferenças no modo de governança ocasionadas pelas fragilidades nas capacidades políticas dos

territórios do estado do Pará. De modo geral, o objetivo da tese é analisar se as capacidades políticas são condicionantes da estrutura de governança e do crescimento econômico dos territórios do estado do Pará.

Especificamente, pretende-se: (i) caracterizar as capacidades políticas dos territórios do estado do Pará; (ii) verificar e classificar possíveis padrões espaciais que permitam descrever similaridades dos territórios do estado do Pará; e (iii) analisar a dinâmica de crescimento econômico entre os territórios do estado do Pará.

Para ratificar a hipótese, a tese é trabalhada em formato de artigos construídos a partir de uma abordagem, puramente quantitativa, por entender-se que os indicadores, disponíveis em diferentes bases e dados, são relevantes, válidos e confiáveis para construir uma escala de mensuração das capacidades políticas nos territórios, e como ela impacta no direcionamento das ações governamentais.

Além disso, a partir do emprego de técnicas de análise espacial, buscou-se criar regiões, ou seja, agrupar territórios com características semelhantes, servindo de base para delinear áreas prioritárias de atuação governamental. Portanto, a regionalização das capacidades políticas pode favorecer a investigação, a geração e a implementação de alternativas aos problemas que limitam o potencial de crescimento econômico do estado do Pará.

Uma escala de mensuração e a regionalização desta escala pode servir de norte no definir/criar limites que favoreçam o planejamento territorial de modo prático. Apesar do rigor técnico aplicado à construção da escala e à regionalização desta escala, os achados desta tese são abstrações representativas da realidade estudada; logo, demandam novas pesquisas *in loco* para diagnosticar por que certos achados ocorrem.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Espaço, Território e Governança

O espaço, na geografia, é entendido como o local habitado e transformado pelas ações e atividades humanas. O homem, ao agir sobre o espaço, busca dominar uma fração deste para assegurar a sobrevivência. Então, ao agir sobre o espaço, o homem cria territórios, ou seja, uma porção do espaço na qual exerce influência ou controle. Este domínio reflete em práticas e resultados econômicos, sociais e políticos que exprimem uma identidade e sentimento de pertencimento ao território.

Nestes territórios os homens estão organizados para alcançar objetivos comuns. Os homens, ao se organizarem, buscam atuar de forma coordenada, ou seja, guiados por regras

coletivamente aceitas (NORTH, 1990), para maximizar o alcance do bem comum. Por isso e para isso é que o homem se organiza em um Estado, por representar este uma organização político-jurídica para realizar o bem público/comum, com governo próprio e território determinado (LOPES, 2010; MALUF, 2018); organização política, pois representa as orientações e normas coletivamente aceitas que orientam a organização territorial e jurídica do Estado. No Estado, o governo tem a função de fazer cumprir as normas coletivamente aceitas.

Neste sentido, o território é a base do poder do Estado, no qual se estabelece uma relação de classe (BECKER, 1983; SANTOS, 2006): governados versus governantes. Os governados representam todos os indivíduos e grupos da sociedade. Estes indivíduos abrem mão da liberdade em troca de bens e serviços essenciais à sobrevivência. Entretanto, os indivíduos têm seus próprios interesses. Cabe aos governantes escolher, dentre o conjunto de interesses e de necessidades (BAUMGARTNER; JONES, 1991), aqueles que maximizam a entrega de bens e serviços à coletividade. Então os indivíduos buscam influenciar a decisão dos governantes em favor de seus interesses; logo, criam um processo interativo caracterizado pelo jogo de interesse e poder que deixa marcas na estrutura de coordenação territorial.

Para Colletis et al. (1999), reconhecer a pluralidade de modalidades de coordenação é reconhecer o papel essencial das regras que orientam o comportamento coletivo e as estruturas produtivas. Regras delimitadas de forma ineficiente reduzem o crescimento. É preciso reconhecer diferentes formas de poder e seu reflexo nas regras coletivas, sendo eficiente uma especificação de direitos de propriedade que maximize o investimento privado.

A governança caracteriza o processo de interação entre os diferentes atores para direcionar ações coletivas por meio de regras coletivamente aceitas. Pode ser definida como o processo de interação entre os atores governantes e governados para produção de regras coletivamente aceitas (COLLETIS et al., 1999; WILLIAMSON, 2005; DUNLOP, 2015). Representa a disputa e o uso do poder para produzir as regras; evidencia o conluio de diferentes atores para alcançar interesses particulares e comuns.

No âmbito territorial, o processo de produção da estrutura de coordenação é entendido como governança territorial (LELOUP; MOYART; PECQUEUR, 2005). A governança pode ser entendida como o processo de interação, compreendendo os mecanismos e instituições por meio dos quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses para alcançar consensos mínimos para conduzir coordenações eficazes (DALLABRIDA; BECKER, 2003). Representa a articulação e o envolvimento dos indivíduos e grupos no processo de fazer política. Este processo é orientado por um ator central que imprime seu próprio modo de coordenação; logo,

a classe governante e a classe dos governados — esta representada pelos setores privados, sindicatos, organizações não governamentais e outros atores da sociedade civil — participam das negociações das políticas que orientam a vida e os processos produtivos do território.

Na visão de Becker (2005), todos os grupos organizados, corporações, organizações religiosas, movimentos sociais etc. têm suas próprias territorialidades. Esta territorialidade, segundo Santos (2009), representa a conduta característica adotada por um organismo para tomar posse de um território e defendê-lo. Assim, os grupos buscam dominar as interações para orientar as decisões governamentais. Então, a governança territorial é definida como o exercício do poder e autoridade para gerenciar a vida e a estrutura produtiva em um país, uma região ou um território.

Governança territorial remonta à busca por novas formas de organização do território. Evidencia a interação de um conjunto de atores na busca por fazer valer seus interesses. Para Dallabrida e Becker (2003), compreende os mecanismos, processos e instituições por meio dos quais os cidadãos e grupos interagem para articular seus interesses e alcançar consenso mínimo. Os cidadãos se articulam em redes para ter mais poder de influência sobre as decisões públicas (WOO; RAMESH; HOWLETT, 2015).

A interação é conflituosa, uma vez que os atores da sociedade buscam a maximização dos interesses individuais. Há uma estrutura social precisa (COUTINHO, 2002; ALVES, 2010), onde domina uma classe que impõe seus interesses sobre a coletividade. Então, cada território representa um caso particular de organização, pois há uma combinação única de interesses, poder e capacidade decisória que ocorrem unicamente nele, portanto, caracterizando modos particulares de governanças (LELOUP; MOYART; PECQUEUR, 2005) que deixam marcas no processo de crescimento econômico do território.

Assim, quanto mais desequilibrada ou fragmentada a sociedade, menos poder ela detém de controlar e direcionar as ações o governo. Assim, em uma sociedade desorganizada e com poucos grupos, o governo tende a ser fraco, pois tem de negociar com estes (ACEMOGLU, 2006); caso contrário, o estado acaba por ser mais autônomo e independente no direcionamento das ações públicas. Portanto, numa dinâmica de produção de regulações, a forma de interação entre os atores no espaço depende da estrutura social.

A depender da estrutura social as interações podem ser desequilibradas, visando a refletir em regras que favorecem apenas uma minoria. Logo, aqueles que têm mais poder econômico acabam orientando a estrutura econômica e buscam orientar a estrutura política em prol de seus interesses (ACEMOGLU, 2005), e desse modo recortam o espaço com

características únicas. Estas relações delimitam as características da estrutura econômica e política local. Assim, as interações entre as classes determinam a estrutura de regulação que orienta a vida das pessoas e a estrutura produtiva local. Dessa maneira, a depender da estrutura de relações de classes, há diferentes escalas de regulação que dão origem a diferentes escalas produtivas.

O território é, portanto, regulado pelas relações políticas e determinado pelos processos econômicos. Para Becker (1983), o território é construído socialmente, assumindo as características contraditórias de cada sociedade. Assim o número de empresas, grupos, arenas disponíveis para interação configura uma estrutura impar para a regulação territorial, de modo que o reflexo se dá sobre a vida das pessoas e sobre a estrutura produtiva. Na visão de Campos (2008) e Saquet e Silva (2008), o território é compreendido, assim, como um espaço de gestão efetivada por diferentes agentes e processos sociais, envolvendo, evidentemente, o governo, as novas tecnologias, as empresas e os movimentos sociais.

O conceito de espaço é, de certa forma, dado como se fosse uma matéria-prima nas mãos dos homens ou de seus agrupamentos, intencionalmente construídos para atingir objetivos comuns (organizações). Ao agir sobre o espaço, o homem fraciona-o de acordo com seus interesses, necessidades e estabelece relações de poder de modo a territorializar o espaço (RAFFESTIN, 1993; FERNANDES, 2009). Nesse sentido, o território é definido como um constructo econômico produzido pelas interações entre atores estatais e não estatais que buscam resolver um problema produtivo (GILLY; ADEES; PERRAT, 2003).

Ao buscar solução para os problemas coletivos em um território, os atores aprendem coletivamente, delimitando um organização territorial que orienta os processos coletivos, e suportam transações mais eficientes e menos onerosas (CUMBERLAND, 1966; HÄGERSTRAND, 1989; AUDRETSCH, 1998; CAPELLO; NIJKAMP, 2009). A organização territorial orienta a interação entre os atores na tentativa de institucionalizar estratégias de crescimento. Entretanto, a depender da qualidade das regras que norteiam as interações, os atores podem participar do processo decisório e ajudar a colocar o Estado em ação, tornando as decisões mais acertadas a partir do consenso mínimo (BHAGAVAN; VIRGIN, 2004; EDIGHEJI, 2010; PACHECO, 2013).

As regras carregam a estrutura de incentivos de uma sociedade. Os indivíduos, quando não conseguem por si sós capturar os benefícios, desenvolvem estruturas gerenciais para maximizar retornos presentes nas regras (NORTH, 1990). Assim, as organizações, a partir dos tipos de estímulos presentes nas regras, desenvolvem conhecimentos e habilidades para investir

seu tempo em atividades socialmente produtivas ou em atividades políticas para mudar as regras do jogo.

Na visão de Acemoglu (2005), a principal luta em muitas sociedades diz respeito a quem tem o direito e a capacidade de fazer as regras que guiam o comportamento coletivo. Há, portanto, um conjunto de organizações atuantes no território, e estas organizações disputam o controle da oferta de regras, enquanto o ator que detém a centralidade territorial, o Estado, deve ser capacitado para tecer relações vindouras a partir da sinergia e consenso.

A construção do consenso, e conseqüentemente da coesão social, é um processo natural de um grupo que está em um processo de negociação coletiva para mudar regras. A modificação gradual das regras representa uma redistribuição de poder e é fruto do abandono do comportamento submisso dos indivíduos e das organizações, podendo levar ao crescimento, à estagnação ou ao declínio econômico (HALL; TAYLOR, 2003).

Quando a organização territorial descentraliza o poder, ele amplia a arena decisória, abrindo espaço para empreendedores influenciarem a agenda política e as regras do jogo. Imediatamente as capacidades não representam, unicamente, o poder de um Estado para adentrar na sociedade e implementar decisões (MANN, 1984), mas a capacidade de fortalecer e tecer relações que maximizam as oportunidades coletivas, tornando-as mais realistas e cercadas de incentivos socialmente indutores de transformação econômica territorial (DALLABRIDA; SIEDENBERG; FERNÁNDEZ, 2004).

Esse processo exige do governo recursos e competências para analisar o ambiente, unir a multiplicidade de organizações e interesses, de modo a revisar, formular e implementar estratégias mais eficientes (GOMIDE; PIRES, 2012; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). Entende-se por capacidade o conjunto de habilidades e recursos — ou competências e capacidades — necessários para desempenhar as funções políticas em um território (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). As capacidades envolvem uma gama de características dos agentes públicos, das agências públicas, da sociedade e das organizações coletivas interessados na formulação de políticas públicas (PIRES; GOMIDE, 2016).

Nesse sentido, as organizações coletivas representam um ponto de inflexão nas estratégias de desenvolvimento. Tornam-se os principais agentes de mudança econômica ou política. Esse processo passa a exigir novas habilidades do Estado para expandir os canais de interlocução com a sociedade, a fim de construir consenso e coesão (LANGAAS; ODECK; BJORVIG, 2007; GOMIDE; PIRES, 2012).

Nessa lógica, a construção de estratégias de crescimento pode estar associada à densidade e qualidade das capacidades acumuladas nos territórios (DALLABRIDA; BECKER, 2003; PIRES; GOMIDE, 2016), do mesmo modo que a dinâmica de relacionamento estabelecida entre os diferentes atores no território pode ajudar a adaptar as ações a partir do processo de articulação de compromissos coletivos.

2.2 O desenvolvimento de capacidades

Capacidades é um conceito complexo por envolver diferentes nuances da ação governamental. As conceituações resgatam as competências governamentais para desempenhar funções, resolver problemas, definir e alcançar objetivos (FUKUDA-PARR; LOPES; MALIK, 2013). Muitos conceitos de capacidades oferecem uma visão estatista, fato que os torna um conceito inconsistente com a ideia de governança, de modo que a conceituação de capacidade deve transcender a ideia de recursos e competências que orientam as ações governamentais.

A conceituação de capacidades não pode ser entendida puramente através de abordagens estatistas que excluem os atores externos. Estes atores fornecem apoio, ideias ou trabalham para influenciar o processo político em prol de seus interesses (NORTH, 1993; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). A inter-relação entre atores estatais e não estatais é a esfera de governança, ou seja, é o espaço de interação que precisa ser gerido para efetividade do direcionamento do crescimento.

A definição de capacidades políticas deve ser entendida como a função de “tecelagem” dos governos (PARSONS, 2004); para tanto, os governos precisam apresentar um conjunto de recursos e competências necessários para executar funções públicas. Esta tese segue o quadro conceitual desenvolvido por Wu, Ramesh e Howlett (2015) e suas interações com as estruturas de governança desenvolvidas por Howlett e Ramesh (2016).

Neste quadro conceitual, as capacidades combinam habilidades nos níveis individuais, organizacionais e sistêmico, atreladas a recursos analíticos, operacionais e políticos. A combinação destes elementos forma um modelo de matriz 3×3 que favorece uma interpretação mais abrangente e multidimensional da relação de causalidade com a estrutura de governança e o desempenho econômico (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). Por esse motivo, é imprescindível que as organizações públicas apresentem máximas capacidades, pois falhas nestas determinam modos distintos de governança.

No nível individual, os atores públicos precisam apresentar o maior nível de conhecimento político, de experiência, de instrução, entre outros fatores que lhes permitem

analisar situações e produzir respostas satisfatórias. Estes agentes públicos precisam contar com recursos para coletar, analisar dados e produzir informação que subsidiará a tomada de decisão, além de encontrar na sociedade informações de alta qualidade e ideias para levar adiante suas funções analíticas e gerenciais (ANGEL, 2015; WOO; RAMESH; HOWLETT, 2015). Assim, territórios com altos níveis de capital humano têm sido associados a maior qualidade institucional e maior poder.

No nível organizacional, as habilidades e recursos orientam as funções gerenciais importantes e de vital importância para a política pública. A ênfase é dada nas capacidades de os gestores planejarem, dirigirem, controlarem, coordenarem e liderarem esforços para a efetividade da ação pública. Wu, Ramesh e Howlett (2015) argumentam que o desempenho dos gerentes e trabalhadores de políticas depende das relações intraorganizacionais. Internamente, as aspirações, a diferenciação organizacional, a cultura e o clima organizacional são importantes para eficiência e eficácia das ações públicas (PETERS, 2015).

No nível sistêmico, as capacidades destacam o caráter disperso e incremental de esforços governamentais e não governamentais para abordar problemas coletivos (HUGHES et al., 2015; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). A dimensão sistêmica remete às interações interorganizacionais, nível em que os líderes políticos e as agências públicas estão em interação para unir organizações e interesses para produzir uma estrutura de governança robusta.

As capacidades sistêmicas refletem a relação dos agentes governamentais com o ambiente externo; refletem a capacidade das pessoas de pensar e, portanto, esta é, principalmente, uma questão de trabalhadores de política treinados. Neste processo espera-se que os líderes políticos apresentem capacidades de antecipar, administrar e, às vezes, impor mudanças e reformas que rompam com o incrementalismo decisório (LOWI, 1964; EASTON, 1968); logo, a capacidade analítica no nível sistêmico aparece como a capacidade de pensar e analisar os contextos e problemas que envolvem a produção de bens e serviços públicos, bem como a produção de soluções aos problemas públicos.

Para tanto, os gestores devem mobilizar informações e evidências para a tomada de decisões (PAL; CLARK, 2015). Não basta reunir informações e evidências; os atores políticos devem possuir conhecimento político e experiência que lhes permitam captar a natureza do problema político e formular respostas inovadoras. Um olhar aguçado ajuda a entender os paradigmas internos e externos, bem como ajuda a identificar atores-chaves e seus interesses, ajudando a construir compromissos políticos entre múltiplos atores com interesses conflitantes (PAL; CLARK, 2015).

Neste ambiente os atores precisam desenvolver a capacidade de tecer relações vindouras com os demais atores envolvidos na estrutura de governança. Para Dunlop (2015), o envolvimento de diferentes atores amplia o conhecimento e o tratamento de problemas públicos. Neste sentido, à medida que se amplia a interação dos atores na estrutura de governança, aumentam o conhecimento e a necessidade de absorção e reflexão para se adaptar a ambientes dinâmicos. Então as organizações públicas precisam envolver parceiros de governança para transformá-los em coautores de ideias e ações que reforcem a confiança nas esferas políticas, econômicas e sociais.

A confiança garante que as instituições do estado sejam vistas como legítimas. É um aspecto único da capacidade política de um governo, pois define a capacidade de direção do Estado (WOO; RAMESH; HOWLETT, 2015); é um elemento das capacidades sistêmicas políticas. Dentre todas as capacidades, é a mais abrangente, pois reflete o somatório de aspectos das demais capacidades. Neste sentido, a burocracia tem o papel de equilibrar opiniões de múltiplos atores que buscam influenciar as decisões políticas, ao mesmo tempo em que trabalha para influenciá-las de acordo com o que acreditam ou por puro autoengrandecimento.

Se as agências governamentais apresentam altos níveis de capacidades e a sociedade está desorganizada, a burocracia governamental terá o monopólio da influência e será o ator principal na estrutura de governança (ASONI, 2008; FUKUYAMA, 2013; PETERS, 2016). Este cenário caracteriza uma sociedade desorganizada e incapaz de fazer frente à burocracia governamental. Já quando a burocracia é pouco qualificada e os atores da sociedade estão organizados, eles se tornam poderosos e acabam fazendo da burocracia um agente dos interesses particulares (EVANS, 1995; TENDLER, 1997; ACEMOGLU, 2008; BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2017), de modo que a burocracia passa a ser um ator legitimador e canalizador das ideias e interesses particulares para os processos políticos.

Quando a burocracia e os atores externos apresentam altos níveis de capacidades, há competição pela influência política, o que configura um espaço de forte interação, construção de alianças e negociação. Nestes espaços a burocracia pode assumir papel de mediação e fazer o exame das ideias e interesses dos múltiplos atores (ASONI, 2008; FUKUYAMA, 2013; PETERS, 2016), tornando-se o agente coordenador e legitimador de ações coletivas. Entretanto, quando a sociedade está desorganizada e o governo se apresenta com baixa capacidade, a governança é confusa, não há uma capacidade de direcionamento predominante.

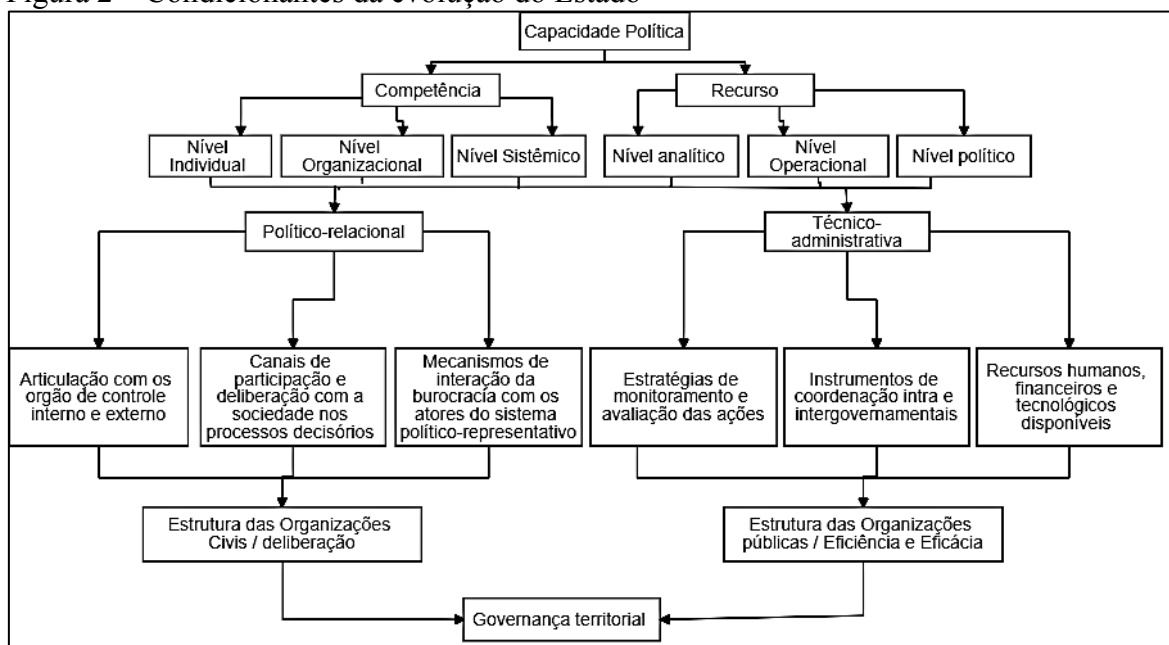
Resumindo, a agência governamental que enfrenta *think tanks*, partidos políticos com escritórios de pesquisas, centros de pesquisas e grupos de interesses, entre outros, pode ser

menos efetiva na formulação de políticas do que outra com menos capacidades, mas com monopólio virtual do aconselhamento político (PETERS, 2016). Consequentemente, o modo como estes atores interagem pode modificar a natureza e direção da influência nos processos políticos.

Outrossim, o governo deve gerir as interações com os atores e instituições da sociedade para garantir legitimidade e apoio político, e assim a interação reflete o processo da construção da confiança pública; imediatamente a confiança surge, à medida que os atores aprendem coletivamente (MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004). As novas crenças e valores compartilhados favorecem a cooperação e integração, o que configura um processo de reforço sociocultural (HODGSON, 1998, 2009), contribuindo, portanto, para a adaptação da ação estatal e seu papel na estrutura de governança territorial.

De modo geral, as capacidades políticas representam um conjunto de recursos e competências em diferentes níveis, dotando a sociedade política para estabelecer uma política relacional equilibrada e meios técnicos administrativos eficientes para gerenciar a entrega de bens e serviços públicos; pelo lado da política relacional, estabelecem-se canais de deliberação que garantem a legitimidade das ações governamentais, além de favorecer a evolução do Estado. Por outro lado, os atores governamentais imbuídos de técnicas, instrumentos e conhecimento científico são capazes de gerenciar a ação pública de forma eficiente e eficaz na estrutura de governança do território (figura 2).

Figura 2 – Condicionantes da evolução do Estado



Fonte: Adaptado de Pires, Lotta e Oliveira (2018).

Déficits nas capacidades governamentais implicam tipos particulares de governança. Cada tipo de governança tem níveis críticos de capacidades que se tornam o calcanhar de Aquiles da governança (HOWLETT; RAMESH, 2016). Nas governanças de mercado, o governo, unicamente, precisa assegurar leis e regulamentos eficientes para o funcionamento do mercado. Para Howlett e Ramesh (2016), estas são condições difíceis de alcançar, uma vez que a muitos governos faltam competências e capacidades analíticas, gerenciais e/ou políticas, além do conhecimento técnico e crítico necessário para administrar o mercado.

Já as governanças de rede são originárias da falta de liderança social, oriunda da fraca organização coletiva de uma sociedade. Neste sentido, as redes aumentam os desafios gerenciais, uma vez que a construção da confiança e da reciprocidade é um processo lento (HODGSON, 1997, 2009; CONCEIÇÃO, 2011). As capacidades condicionam a efetividade governamental e a gestão eficiente do processo de crescimento. Por fim, a governança pública falha quando as estruturas governamentais não conseguem comandar e controlar os atores não estatais.

No geral, a construção da governança é um esforço de superar os problemas de ação coletiva, sendo que este problema está atrelado ao tipo de interação. Assim sendo, quando a interação é mediada pelo mercado, os atores são independentes, o que logo explica a existência de certos tipos de aglomerações empresariais e sociais em torno de uma estrutura produtiva.

Por outro ângulo, as interações repetidas criam laços de complementaridade que evidenciam relações de dependência; ou seja, um indivíduo não consegue alcançar determinados objetivos sozinho. Deste jeito, os indivíduos precisam reunir-se para conjuntamente alcançar o fim almejado, precisam de regras para mitigar falhas e maximizar os resultados. Portanto, estabelece-se uma relação de causalidade entre capacidades, relações de proximidades e estruturas de governança a qual impacta diretamente no desempenho econômico territorial.

Favorece-se, então, a evolução do Estado a partir de ações públicas que maximizam as oportunidades coletivas e delineiam uma boa governança territorial.

2.3 Estrutura de governança

O ator central da estrutura da estrutura de governança pode ser o mercado, um ator privado coletivo ou os atores estatais. O desempenho da governança é afetado pela capacidade de o ator central coordenar as ações coletivas localmente, de tal modo que déficits nas capacidades governamentais implicam tipos particulares de governança. Assim sendo, cada tipo

de governança tem níveis críticos de capacidades que se tornam o calcanhar de Aquiles da governança (HOWLETT; RAMESH, 2016).

Dentro das premissas do crescimento econômico territorial, a governança se distancia dos constructos teóricos williamsianos, que a caracterizam como meio de reduzir os custos de transação entre atores individuais e coletivos gerados pelos mercados (WILLIAMSON, 1991). Numa visão voltada para explicar o crescimento territorial, a governança enfatiza o jogo de interesse e poder que rege múltiplas ações, negociações e parcerias em torno de propósitos particulares (LELOUP; MOYART; PECQUEUR, 2005; ZIMMERMANN, 2005). Incorpora, além das estruturas de coordenação, a ação estratégica de atores ligados a um espaço geográfico descentralizado, participativo e com potencial de produzir políticas com características redistributivas (SIMARD, 2006; LÉLOUP, 2010).

A constituição da governança nestes moldes amplia as redes de interação entre os atores, as empresas, a força de trabalho, os grupos de interesses e as agências governamentais que operam no nível intraterritorial. Imediatamente, o território passa a ser matéria-prima nas mãos de múltiplos atores, sejam eles privados e/ou públicos, que precisam construir consenso mínimo para assegurar a coordenação das ações públicas (COLLETIS; GIANFALDONI; RICHEZ-BATTESTI, 2005).

Dentre estes atores, as instituições públicas tem um viés diferenciado, pois prezam pela produção de bens e serviços coletivos, utilizáveis por todos, sem rivalidade ou exclusão de uso (COLLETIS et al., 1999). Já os atores privados perseguem os interesses individuais. A interação entre estes dois extremos remete a uma disputa para delimitar as regras que orientam a coletividade. Neste sentido, o ator com maior capacidade tende a direcionar as ações e controlar a vida política e econômica dos territórios.

Para Migdal (1988) e Acemoglu (2005), quando o Estado apresenta fragilidades ele não têm o poder para regular a economia, para suportar desafios políticos e sociais de atores não estatais; já quando o Estado é forte, há impostos que inviabilizam a atividade econômica. Portanto, ou o Estado domina ou é dominado, mas Estados fracos ou fortes provocam distorções que inviabilizam o crescimento econômico territorial, de modo que deve haver um equilíbrio nas relações entre agentes estatais e não estatais para alcançar consenso mínimo.

O equilíbrio é alcançado quando há um conjunto de regras carregadas de incentivos que façam com que os agentes produtivos invistam em novos conhecimentos e tecnologias para se envolverem em novos setores e atividades econômicas, bem como para que estas regras assegurem a maximização das receitas governamentais (NORTH, 1990, 1991). Imediatamente,

os diferentes atores precisam alcançar consenso. Destarte, as barreiras ao crescimento não estão na força do Estado, mas na falta de capacidade estatal para mediar e orientar as ações públicas.

Quando há equilíbrio, há muitos atores competindo pela influência e acesso aos tomadores de decisão relevantes, e a burocracia pode assumir o papel de examinar as ideias políticas e ser um agente mediador de interesses (PETERS, 2015). Diferentemente disso, quando a burocracia se depara com uma sociedade fragmentada e com grupos poderosos, o Estado tem de negociar, ou é dominado por estes grupos.

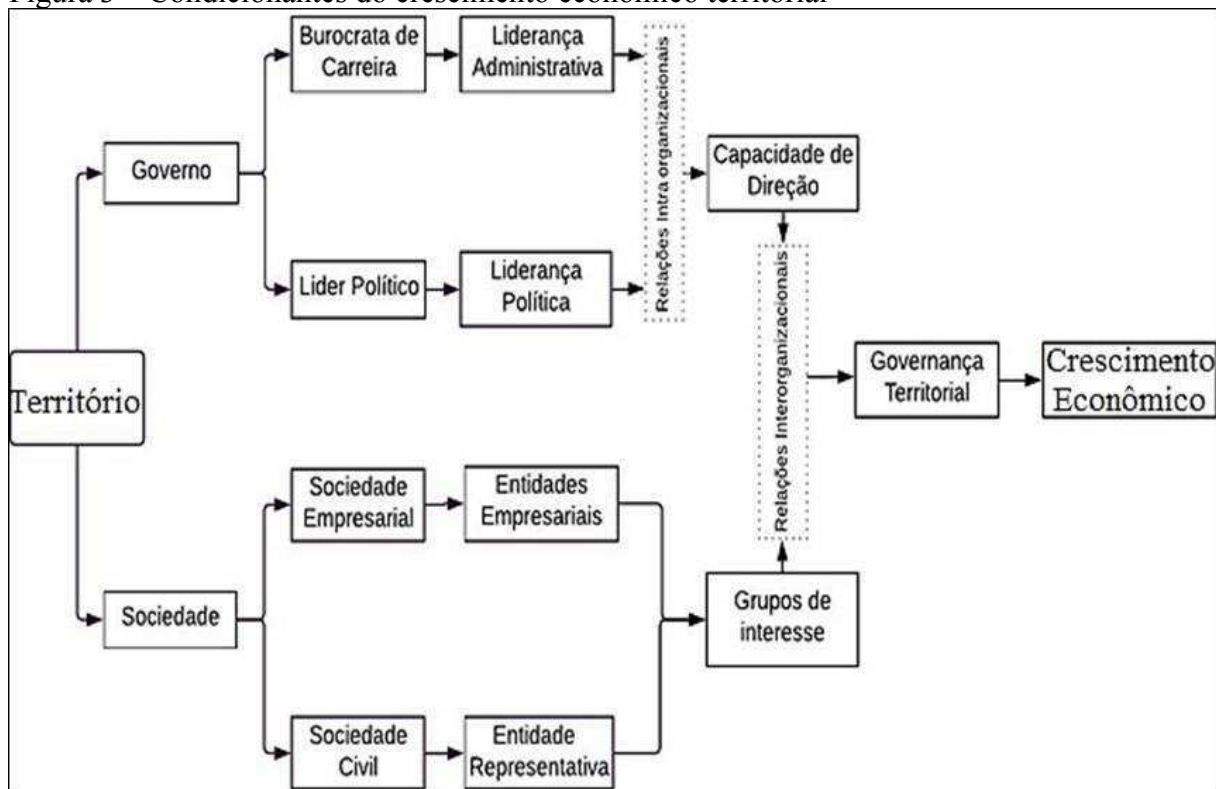
Esse processo tem reafirmado e resgatado o papel da capacidade política como centro de decisões para interpretar interesses comuns, definir objetivos globais e assegurar a coordenação de iniciativas particulares em função da consecução de objetivos coletivos (FURTADO, 1978; DUNLOP, 2015; HOWLETT, 2015; PETERS, 2015). Assim, o aparato administrativo governamental deve apresentar capacidades para fazer a mediação da interação e orientar escolhas que maximizem o retorno à coletividade.

Por meio destes processos de mediação surgem regras que exprimem um processo espontâneo de inovação e imitação que ocorre em um grupo que está a aprender coletivamente (MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004). Estas regras favorecem a cooperação e coordenação de atividades complexas entre indivíduos/grupos, garantindo respostas criativas aos problemas coletivos de forma inovadora. Assim, o termo governança ganha novos contornos por criar um arcabouço comparativo entre diferentes iniciativas territoriais, o que provoca impactos no crescimento econômico. Isso acontece em função da interação dos atores da sociedade com o governo. Do lado da sociedade há os agentes donos dos meios produtivos, ou seja, os empresários, e os assalariados, logo se formando diferentes grupos de interesses, cada qual usando estratégias e forças para alcançar seus interesses particularistas.

Por outro lado, o governo precisa de organizações para interagir e mediar interesses; estas organizações ofertam a liderança administrativa das funções governamentais. Além do mais, conduzem grande parte das políticas públicas e oferecem conselhos aos tomadores de decisão, ou seja, os políticos eleitos (PETERS, 2015). Entretanto, o desafio das organizações públicas é interagir de forma coordenada para entregar os bens coletivos, mas falhas na comunicação, na liderança, na qualificação, na integração, entre outros fatores, acabam isolando as organizações públicas e criando desafios às relações internas que refletem limitações na integração decisória e diretiva das ações públicas (TSAI, 2001; SANTOS; ROSSONI; MACHADO-DA-SILVA, 2011). Então, desequilíbrios nas interações entre o governo e a sociedade produzem distorções, e o mais organizado passa a ser o ator-chave da estrutura de

governança (ACEMOGLU, 2005, 2006), de modo que tais desequilíbrios atuam como entraves ao crescimento econômico territorial (figura 3).

Figura 3 – Condicionantes do crescimento econômico territorial



Fonte: Elaboração própria.

Nesse sentido, o lócus decisório se torna um elemento chave para explicação das mudanças políticas e do crescimento econômico territorial. No caso paraense, as mudanças se passam em espaços marcados por disparidades no povoamento e atividades produtivas, entre outras, além das disparidades no tamanho dos municípios (CASTRO, 2003).

À medida que amplia as relações interorganizacionais, o Estado deve desenvolver novas habilidades e competências para analisar o ambiente, unindo a multiplicidade de organizações e interesses para direcionar as ações de modo mais eficiente (GOMIDE; PIRES, 2012; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). Essas habilidades ou competências necessárias para desempenhar as funções políticas são as capacidades (DUNLOP, 2015; HOWLETT, 2015; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). As capacidades envolvem uma gama de características do agente público, bem como dos interessados na formulação de políticas públicas (PIRES; GOMIDE, 2016).

Neste sentido, as organizações da sociedade representam um ponto de inflexão nas estratégias de crescimento. As organizações, sejam elas da sociedade civil ou do empresariado,

desenvolveram estruturas gerenciais pautadas em interesses de classes para influenciar a ação do Estado (YUNUS; MOINGEON; LEHMANN-ORTEGA, 2010; SMITH; GONIN; BESHAROV, 2013; BEUGRÉ, 2016), logo se tornando agentes importantes na estrutura de governança e de crescimento econômico territorial. Portanto, o desafio é produzir estruturas de governança que permitam integrar e explorar as diferentes habilidades e competências em prol da coletividade.

A eficácia da implementação da política passa a exigir novas habilidades do Estado para expandir os canais de interlocução com os diferentes grupos de interesses, a fim de construir consenso e coesão (LANGAAS; ODECK; BJORVIG, 2007; GOMIDE; PIRES, 2012). Assim, a construção de estratégias de crescimento pode estar associada à densidade e qualidade das capacidades acumuladas nos municípios do território (DALLABRIDA; BECKER, 2003; PIRES; GOMIDE, 2016). A articulação dentro e entre os municípios delimita a direção do crescimento econômico territorial.

A construção de regularidades ou compromissos coletivos caracteriza a governança territorial. O conceito de governança territorial adotado nesta tese é um conceito atrelado ao processo de produção de regularidades que transformam as modalidades de ação econômica e política em um espaço territorializado e se refletem sobre o sistema produtivo (LELOUP; MOYART; PECQUEUR, 2005; REY-VALETTE et al., 2011; SAMB, 2014). Essa definição estendida se deve ao fato de que a governança é construtora e um produto territorial (GILLY; ADEES; PERRAT, 2003; SIMARD, 2006; PAQUETTE, 2009; COLIN, 2010). Nesse sentido, o termo governança ganha novos contornos, por criar um arcabouço comparativo entre diferentes iniciativas e modos de interação administrativa e seus impactos no crescimento econômico de um território.

Historicamente os estudos sobre governança põem foco na corporativa, centrando-se nos protocolos construídos para minimizar custos de transação. Estes protocolos servem para garantir a ordem, reduzir conflitos e instituir uma coordenação intencional nas relações mercantis (WILLIAMSON, 2002, 2005). Já no campo das ciências políticas, a governança busca expor as mudanças na ação pública com o envolvimento de vários interesses privados nos sistemas públicos de decisão (GILLY; ADEES; PERRAT, 2003; KISSLER; HEIDEMANN, 2006). Assim, a governança remete a novas formas de organização política e administrativa de um território, porquanto a governança nada mais é do que o processo de gestão do relacionamento e direcionamento de projetos desenvolvimentistas de forma coordenada.

A ideia de governança se afasta dos princípios williamsianos, pois envolve o fator político nas interações entre os atores. Traz à tona elementos como o poder e o interesse, que norteiam as interações e negociações entre os envolvidos na construção das ações públicas. Portanto, a governança remete aos estudos sobre como são construídas as decisões públicas contemporâneas.

A governança passa a refletir o processo de interação entre atores estatais e não estatais nas diferentes esferas decisórias, de modo que a capacidade de ação coletiva determina a qualidade das regras que direcionaram as ações públicas (LELOUP; MOYART; PECQUEUR, 2005; PAQUETTE, 2009). Especificamente, no territorial a governança reflete a gestão das relações entre uma diversidade de atores que assumem condutas autointeressadas para influenciar a produção das regras, com vistas a maximizar interesses individuais.

A relação estabelecida em um território produz múltiplos sistemas de coordenação a partir da conjuntura de interação, interesses e poder dos envolvidos; portanto, o território se torna um lugar de intersecção de redes, estratégias, negociação e, sobretudo, de interdependência entre os atores (LELOUP; MOYART; PECQUEUR, 2005). Tais inter-relações dotam a estrutura de governança local de características distintas.

A inter-relação, sobretudo dos atores empresariais, caracteriza a estrutura das atividades produtivas que induzem a aglomeração de agentes produtivos. Para Aguiléra, Lethiais e Rallet (2012), a aglomeração remete a uma relação de proximidade locacional ou estabelecimento de interações a qual demanda um processo de coordenação mais intenso.

As relações de proximidade locais estabelecidas em um território evidenciam o ordenamento de atividades heterogêneas sem uma relação de complementaridade (COLLETIS et al., 1999; COLLETIS; GIANFALDONI; RICHEZ-BATTESTI, 2005); a falta de complementaridade faz do mercado o lugar ideal para as interações dos atores. Por seu turno, as proximidades relacionais demandam ações complementares (AUDRETSCH, 1998; COLLETIS et al., 1999; AGUILÉRA; LETHIAIS; RALLET, 2012), e nestes processos de interação faz-se necessário estabelecer regras para mitigar possíveis falhas passíveis de aumentar os custos nas transações.

À medida que se passa de uma interação locacional para relacional, as interações ganham em complexidade e clamam por regras que assegurem previsibilidade nas interações. Nos sistemas de relações locais, os atores não exigem muitas regras para interagir, o que faz do mercado o melhor agente coordenador. Por seu turno, nas proximidades relacionais, a

interação deve ser contínua e isenta de ações oportunistas, o que demanda a presença do ator-chave responsável por conduzir e direcionar as ações.

O ator-chave pode ser o mercado, um ator privado coletivo ou o governo. Quando uma organização representativa da coletividade é o principal interveniente das relações de interesse, temos a coordenação em rede. Este modelo de coordenação é eficiente quando há recursos produtivos específicos sendo usados em sistemas produtivos complementares. Por fim, a coordenação pública ocorre quando os agentes públicos são os principais atores no processo de construção de regras que orientam a coletividade.

Ao analisar as estruturas produtivas sob o viés da estrutura de coordenação vigente, observam-se três formas de organização produtiva: a aglomeração, a especialização e a especificação. A aglomeração é uma forma específica de concentração de atividades heterogêneas que não mantêm nenhuma relação de complementaridade ou encadeamento de novas atividades.

As estruturas deste modelo não formam uma cadeia produtiva longa com várias ligações a jusante e a montante; além do mais, por se tratar de atividades heterogêneas, pode assemelhar-se a uma estrutura de mercado monopolística, no qual a conduta dos atores locais delimita o desempenho, tanto político, quanto econômico (VASCONCELLOS; HEMSLEY, 1997; PORTER, 1989).

Nas especializações, as organizações se aglomeram em redes, grupos e suas subsidiárias, evidenciando um processo de especialização produtiva e a institucionalização de relação de insumo-produto com empresas subsidiárias. A especialização ocorre pela presença de recursos específicos que favorecem empresas ligadas à mesma atividade ou que produzem os mesmos produtos (HIRSCHMAN, 1958; PERROUX; FRIEDMANN; TINBERGEN, 1975; COLLETIS et al., 1999; DUARTE, 2015). O ator-coordenador aproveita-se destes recursos específicos para orientar investimentos para setores-chaves com maior poder de encadeamento de atividades subsidiárias.

A especialização é uma construção organizacional que se forma em torno de uma atividade ou produto específicos, formando-se um tecido industrial coerente e homogêneo. Tal formação se aproxima das ideias de polos de desenvolvimento de Perroux, pois se trata de uma indústria impulsionadora que induz o aparecimento de atividades satélites e complementares que conjuntamente formam um tecido produtivo sólido.

Por seu turno, a especificação agrupa atores pelas características da regra presente no território. Os atores produtivos buscam locais com regras que assegurem a maximização dos

investimentos, por isso as sociedades entram em disputa para saber quem produz as regras. Para o Estado ser este ator, ele precisa de agências estatais fortes e capacitadas para tecer relações que maximizem as oportunidades coletivas.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Caracterização da pesquisa

Esta tese tem um caráter descritivo, porque se propõe a descrever um fenômeno a partir do exame das características ou relações entre variáveis do fenômeno estudado, com vistas a extrapolar a simples identificação da existência de relações entre variáveis, passando a determinar a natureza dessa relação (GIL, 2002; LAKATOS; MARCONI, 2010). Assim sendo, as pesquisas descritivas se aproximam das pesquisas explicativas, ou mesmo ofertam uma nova caracterização do problema, assemelhando-se às pesquisas exploratórias e fornecendo subsídios ao campo científico.

Como ferramenta investigativa, esta pesquisa adotou os métodos quantitativos para quantificar e sistematizar as informações, de modo a tornar as conclusões consistentes e confiáveis. As técnicas quantitativas possibilitam mensuração e representação de um conjunto de dados representativos dos fenômenos estudados (CRESWELL, 2010) e descrevem objetivamente a direção e intensidade dos fenômenos, possibilitando, além de mensurar, estabelecer se a existência dos fenômenos aponta uma direção e a intensidade dos mesmos (HAIR et al., 2005). Além do mais, servem para testar teorias e hipóteses a partir da relação entre as variáveis. As ferramentas quantitativas oferecem meios robustos de investigação e sintetização de conclusões consistentes e confiáveis.

As ferramentas quantitativas usadas foram a Análise Fatorial Exploratória (AFE) e os Testes de Hipótese. A escolha da AFE se faz pela possibilidade de reduzir uma grande quantidade de variáveis estudadas em dimensões latentes atreladas a conceitos teóricos (constructos) explicativos (HAIR; ANDERSON; BABIN, 2013). Assim, na visão de Figueiredo Filho e Silva Júnior (2010), a AFE não se refere a uma única técnica estatística, mas a um conjunto de técnicas desenhadas para alinhar variáveis a conceitos explicativos de forma a facilitar a operacionalização e interpretação dos fenômenos estudados.

Como a tríade, capacidades políticas, território e governança são elementos complexos que impactam no crescimento econômico territorial; criar uma visão global e dinâmica desta complexidade contribui para o entendimento dos fatores explicativos do porquê de uma matriz de localização do crescimento econômico ser mais dinâmica que outra. Assim, a AFE é uma

técnica ideal para trabalhar com variáveis altamente correlacionadas, o que permite criar indicadores e/ou superar problemas de multicolinearidade, bem como fazer segmentação de grupos e identificação de padrões (HAIR et al., 2005; FIGUEIREDO FILHO et al., 2014), a partir do emprego de testes *a posteriori*, como a Análise Espacial e os testes de hipótese.

A Análise Espacial permite identificar a dependência espacial (BONAT; PAIVA; SLIWANY, 2010), ou seja, se dois elementos próximos apresentam relações de interdependência. Trata-se de uma técnica estatística que permite identificar aglomerações por meio de autocorrelação entre objetos ou populações de modo a melhor explicar as relações causais que formam uma hipótese. Uma hipótese é uma explicação provisória a uma propriedade de uma população, que ao ser explorada pode ser aceita ou refutada.

Segundo Marôco (2011), uma hipótese estatística é qualquer afirmação atribuída a uma parcela representativa da população, para a qual se estabelecem regras de decisão para rejeitar ou aceitar a explicação provisória de um fenômeno estudado. Logo, os testes de hipótese são procedimentos usados para ratificar ou refutar uma afirmação sobre uma propriedade da população, representando inferências ou afirmações por meio de um conjunto de variáveis ou valores que visam a representar um fenômeno estudado.

Nessa perspectiva, reduzir o conjunto de indicadores que formam a tríade teórica — capacidades políticas, território e governança — ajuda a identificar, descrever e avaliar suas causas e efeitos sobre a realidade estudada, de modo que o emprego dos métodos de AFE e testes de hipótese fornece os meios para ampliar o estoque de conhecimento da economia regional acerca das causas da diferença de crescimento econômico entre os países, estados e municípios.

3.2 Delimitação, Coleta da amostra e Operacionalização

O estado do Pará é um dos estados com maior extensão territorial do país, porém com grandes vazios populacionais. Há muitos espaços vazios que favorecem a ação de grupos de interesses e dificultam que o Estado se faça presente. Comparativamente, a região de Belém concentra quatro vezes mais pessoas que a região de Carajás e dezesseis vezes do que o observado no Oeste paraense (BOUERI, 2008). O produto interno bruto (PIB) também diverge entre as regiões. A receita dos municípios das regiões Sudeste, Sudoeste e Oeste representa, em média, 20% da receita total do estado (BOUERI, 2008; FAPESPA, 2017).

Diante destas informações, a amostra dessa pesquisa compreendeu 143 municípios paraenses, correspondendo a 99% dos municípios. A exclusão de um município fez-se

necessária em virtude da ausência de dados para análise. Para fazer as análises, valeu-se de dados secundários recuperados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bem como do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas do Estado do Pará (FAPESPA) e Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN), por entender que os dados secundários para sintetização de conclusões são consistentes e confiáveis.

Para sistematização dos dados, inicialmente, buscou-se criar um indicador dos níveis de capacidades políticas, e os procedimentos adotados formam a AFE, que segue as orientações sugeridas por Figueiredo Filho et al. (2014), descritas no quadro 1.

Quadro 1 – Planejamento da análise fatorial em três estágios

Procedimento	O que deve ser observado
Verificar a adequabilidade da base de dados	Nível de mensuração das variáveis, tamanho da amostra e padrão de correlação entre as variáveis
Determinar a técnica de extração e o número de fatores a serem extraídos	O tipo de extração (<i>principal components, principal factors, image factoring, maximum likelihood factoring, alpha factoring, unweight least squares, generalized least squares</i>)
Decidir o tipo de rotação dos fatores	Se for ortogonal (Varimax, Quartimax, Equamax), se for oblíqua (<i>direct oblimin, Promax</i>)

Fonte: Figueiredo Filho et al. (2014).

Ao se valer da AFE em estudos descritivos, o pesquisador deve atentar inicialmente para a adequabilidade dos dados, ou seja, o nível de mensuração das variáveis que leva em consideração o tamanho da amostra e a correlação entre as variáveis, elementos importantes para assegurar a maior variância compartilhada entre as variáveis originais e o fator/componente extraído (HAIR et al., 2005; FIGUEIREDO FILHO et al., 2014). Em relação ao tamanho da amostra, quanto maior, melhor. Do mesmo modo, quanto mais correlacionada, melhor será; então, a matriz de correlação deve apresentar parte dos coeficientes maior que 0,3 (SCHWAB, 2007; HAIR et al., 2013; FIGUEIREDO FILHO et al., 2014).

O segundo passo é determinar o método de extração e o número de fatores a ser extraídos, devendo ser escolhido aquele que melhor se ajuste às características dos dados. Se os dados se apresentarem normalmente distribuídos, aconselha-se a adotar o método da máxima verossimilhança; em caso contrário, deve-se optar pelos diferentes métodos de *principal factors*, por utilizarem toda a variância entre as variáveis, e isso é mais adequado quando se quer obter um resumo dos dados (HAIR et al., 2013; FIGUEIREDO FILHO et al., 2014). Já para extração dos fatores, sugere-se seguir a regra de Kaiser, que orienta reter apenas fatores com autovalor superior a 1, pois os fatores com autovalor menor que 1 contribuem pouco para explicar a variância nas variáveis originais (FIGUEIREDO FILHO; SILVA JÚNIOR, 2010).

Por fim deve-se atentar para o tipo de rotação. A rotação tem a função de facilitar a interpretação da solução proposta. A rotação ortogonal produz fatores/componentes independentes, logo é mais fácil de ser interpretada, diferentemente do que ocorre com a rotação oblíqua, que produz fatores correlacionados, e cuja interpretação é mais complicada, porém assegura mais interligação entre as causas explicativas ao problema estudado (TABACHNICK; FIDELL, 2009; FIGUEIREDO FILHO et al., 2014). O foco da aplicação da análise fatorial foi construir um indicador capaz de orientar as explicações acerca da tríade teórica, capacidades políticas, território e governança.

Posteriormente, no segundo artigo, aplicaram-se as técnicas de Análise Espacial para construir uma matriz de proximidade espacial, visando a identificar a autocorrelação entre os objetos no espaço (CÂMARA et al., 2002). O intuito desta matriz é estabelecer um agrupamento, entre os objetos estudados, a partir das similares da organização produtiva, social e política, com modos específicos de governança, de tal modo que se pode criar uma tipologia descritiva para explicar diferenças territoriais.

Por meio da tipologia se propõe uma forma de ordenar, explorar, classificar e criar categorias do objeto ou população estudada dentro de um corpo teórico, permitindo construir explicações prévias que contribuem para refinar teorias, ampliar o poder explicativo e o estoque de conhecimento em um campo científico (STINCHCOMBE, 1969). Assim, foram obtidos agrupamentos de municípios distintos de acordo com os níveis de capacidades.

Para testar a hipótese, recorreu-se à Análise de Variância (ANOVA) para mostrar que a média das capacidades políticas é distinta entre os agrupamentos. Para identificar os agrupamentos entre os quais há diferença, usou-se o teste de *Tuckey*, e posteriormente o de *Kruskal-Wallis* (MARÔCO, 2011), para explicar a inter-relação entre capacidades políticas, território e governança com as diferenças de crescimento econômico entre países, estados ou municípios.

3.2 Dimensões teóricas

As capacidades políticas representam um conjunto de constructos teóricos que explica quão capaz e preparado está o território para direcionar as ações coletivas. Restará, a partir do conjunto de habilidades e recursos disponíveis ao governo e à sociedade, interagir e delinear soluções inteligentes aos problemas coletivos (DALLABRIDA; BECKER, 2003; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). Assim, a estrutura social, a organização da sociedade, a presença de instituições representativas e formadoras de capital humano, bem como a presença

de uma infraestrutura governamental qualificada para mediar interesses e orientar as decisões dos líderes políticos, contribuem para a produção do equilíbrio de poder e interesses entre governo e sociedade. O resultado é um sistema de decisão mais inclusivo e participativo que constrói compromissos coletivos, à medida que os atores aprendem coletivamente (MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004).

Conjuntos de fatores fazem parte do contexto territorial. Quando se estuda um conjunto de territórios, o foco é entender as correlações que os aproximam e os afastam. Assim, ao reagrupá-los a partir das relações de proximidade, reduzimos estas combinações, de modo a melhor explicar a realidade a partir de uma perspectiva comparada. Então, toda a complexidade de fatores, como a organização social, cultura, poder político e econômico e as estratégias individuais ou grupais da sociedade (BECKER, 1974; SANTOS, 1978; BRANDÃO, 2008b), em um processo que exige interação com os atores governamentais, ganha relevância explicativa.

Neste sentido, quando se olha para um território, as forças endógenas criam as condições que atraem ou repelem os investimentos industriais. Portanto, as condições territoriais revelam as causas de uma matriz de localização apresentar uma estrutura produtiva mais dinâmica ou mais atrasada, ou seja, um tipo particular de aglomeração produtiva e um modo específico de governança.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEMOGLU, D. Politics and economics in weak and strong states. **Journal of Monetary Economics**, v. 52, n. 7, p. 1199–1226, 1 out. 2005.

ACEMOGLU, D. Modeling Inefficient Institutions. In: BLUNDELL, R.; NEWEY, W.; PERSSON, T. (Ed.). **Advances in Economics and Econometrics: Theory and Applications**, Ninth World Congress. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. Volume I. 9, p. 341–380.

ACEMOGLU, D. Oligarchic Versus Democratic Societies. **Journal of the European Economic Association**, v. 6, p. 1–44, 2008.

AGUILÉRA, A.; LETHIAIS, V.; RALLET, A. Spatial and Non-spatial Proximities in Inter-firm Relations: An Empirical Analysis. **Industry & Innovation**, v. 19, n. 3, p. 187–202, abr. 2012.

ALBUQUERQUE, E. S. DE. A geopolítica da Amazônia no século XXI. **Revista Geonorte**, v. 4, n. 12, 2013.

- ALMEIDA, A. W. B. Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 9, mai. 2004.
- ALVES, A. R. C. O conceito de hegemonia: de Gramsci a Laclau e Mouffe. **Lua Nova**, São Paulo, v. 80, p. 71–96, 2010.
- ANDERSSON, Å. Creativity and regional development. **Papers of the Regional Science Association**, v. 56, n. 1, p. 5–20, dez. 1985.
- ANDRADE, E. B. (Org.). **A geopolítica da soja na Amazônia**. Belém: Embrapa Amazônia Oriental; Museu Paraense Emílio Goeldi, 2005.
- ANGEL, H. Measuring policy analytical capacity for the environment: A case for engaging new actors. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 197–208, set. 2015.
- ASONI, A. Protection of property rights and growth as political equilibria. **Journal of Economic Surveys**, v. 22, n. 5, p. 953–987, ago. 2008.
- AUDRETSCH, B. Agglomeration and the location of innovative activity. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 14, n. 2, p. 18–29, jun. 1998.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. Agenda Dynamics and Policy Subsystems. **The Journal of Politics**, v. 53, n. 4, p. 1044–1074, nov. 1991.
- BECKER, B. K. A Amazônia na Estrutura Espacial do Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 3–33, 1974.
- BECKER, B. K. O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, B. K.; COSTA, R. H.; SILVEIRA, C. B. (Org.). **Abordagens políticas da espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983.
- BECKER, B. K. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 71–86, abr. 2005.
- BECKER, B. K. A Geografia e o Resgate da Geopolítica. **Espaço Aberto**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 117–150, jul. 2012.
- BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State. **Governance**, v. 30, n. 1, p. 105–124, jan. 2017.
- BEUGRÉ, C. D. **Social entrepreneurship: managing the creation of social value**. New York: Taylor & Francis Group, 2016.
- BHAGAVAN, M. R. R.; VIRGIN, I. **Generic Aspects of Institutional Capacity Development in Developing Countries**. Stockholm: Stockholm Environment Institute, 2004.
- BIANCHI, A. M. Albert Hirschman na América Latina e sua trilogia sobre desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 16, n. 2–30, p. 131–150, 2007.
- BONAT, W. H.; PAIVA, M. F.; SLIWIANY, R. M. Análise espacial intra-urbana da qualidade de vida em Curitiba. **Revista Brasileira de Qualidade de Vida**, v. 1, n. 2, 9 jan. 2010.

BOUERI, R. Custos de funcionamento das unidades federativas brasileiras e suas implicações sobre a criação de novos estados. **Texto para discussão**, Rio de Janeiro, n. 1367, p. 1-13, dez. 2008.

BRANDÃO, C. Desenvolvimento, Territórios e Escalas Espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, M. T. F.; MILANI, C. R. S. (Org.). **Compreendendo a complexidade sócio-espacial contemporânea**: o território como categoria de diálogo interdisciplinar. Salvador: Editora da UFBA, 2008a.

BRANDÃO, C. A. O compromisso com a (n)ação em Celso Furtado: notas sobre seu sistema teórico-analítico. **Economia Ensaios**, v. 22, n. 2, p. 29–49, 2008b.

BRASIL. **Programa de Aceleração do Crescimento**: PAC 2007-2010. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://fazenda.gov.br/noticias/2007/r130307.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Amazônia Sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília: MMA, 2008.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Arco Norte**: um Desafio Logístico. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/acamara/estruturaadm/altosestudios/pdf/arco_norte.pdf>. Acesso em: 24 set. 2019.

BRASIL. Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. **Corredores Logísticos Estratégicos**: Complexo de Soja e Milho. 2. ed. Brasília: Secretaria de Política e Integração, 2017.

CÂMARA, G. et al. Análise espacial de áreas. In: FUKS, S. D.; CARVALHO, M. S.; CÂMARA, G. A. M. V. (Org.). **Análise espacial de dados geográficos**. São José dos Campos (SP): Divisão de Processamentos de Imagens, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, 2002.

CAMPOS, R. A natureza do espaço para Milton Santos. **Geografares**, Vitória, v. 6, n. 6, p. 155–165, 2008.

CAPELLA, A. C. N. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: ideias, interesses e mudanças. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. n. esp., p. 486–505, 2016.

CAPELLO, R.; NIJKAMP, P. **Handbook of Regional Growth and Development Theories**. Amsterdam: Edward Elgar, 2009.

CARNEIRO FILHO, A. **Atlas de pressões e ameaças às terras indígenas na Amazônia brasileira**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009.

CASTRO, E.; MARIN, R. E. A. (Org.). **Amazônias em tempo de transição**. Belém: UFPA/NAEA; ARNI; CELA, 1989.

CASTRO, I. E. Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania. **Geosul**, Florianópolis, v. 18, n. 36, p. 7–28, jan. 2003.

CAVALCANTE, L. R. M. T. Produção teórica em economia regional: uma proposta de sistematização. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, v. 2, n. 1, p. 9–32, 2008.

COLLETIS, G. et al. Construction territoriale et dynamiques productives. **Econpapers**, 1999.

COLLETIS, G.; GIANFALDONI, P.; RICHEZ-BATTESTI, N. Économie sociale et solidaire, territoires et proximité. **Revue Internationale de l'Économie Sociale**, 2005.

CONCEIÇÃO, O. A. C. Crescimento Econômico e Instituições: uma perspectiva analítica heterodoxa ou uma nova ontologia evolucionária? **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 31, n. 2, p. 295–320, jan. 2011.

COUTINHO, S. A. A. **A revolução gramscista no Ocidente: a concepção revolucionária de Antonio Gramsci em Os Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Estandarte, 2002.

COY, M.; KLINGLER, M. Frentes pioneiras em transformação: o eixo da BR-163 e os desafios socioambientais. **Revista Territórios e Fronteiras**, Cuiabá, v. 7, n. 0, p. 1, mai. 2014.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT. **Atlas de Conflitos na Amazônia**. São Paulo: Entremares, 2017.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa: Métodos Qualitativos, Quantitativos e Mistos**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CUMBERLAND, J. H. A regional interindustry model for analysis of development objectives. **Papers of the Regional Science Association**, v. 17, n. 1, p. 65–94, dez. 1966.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança Territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Revista Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 1, n. 2, p. 73–97, out. 2003.

DALLABRIDA, V. R.; SIEDENBERG, D. R.; FERNÁNDEZ, V. R. A Dinâmica Territorial do Desenvolvimento: sua compreensão a partir da análise da trajetória de um âmbito espacial periférico. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2, 2004. **Anais...** Santa Cruz: UNISC, 2004.

DIAS, A. W. et al. (Org.). **Política de Desenvolvimento Industrial da Amazônia Legal**. Belém: Sudam, 2014.

DUARTE, V. N. Desenvolvimento equilibrado versus desenvolvimento desequilibrado: uma breve revisão das principais teorias. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 17, n. 31, 2015.

DUNLOP, C. A. Organizational political capacity as learning. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 259–270, set. 2015.

EASTON, D. **Uma teoria de análise política**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

EDIGHEJI, O. (Ed.). **Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges**. Capetown (África do Sul): HSRC Press, 2010.

ESTERCI, N. **Conflito no Araguaia: peões e posseiros contra a grande empresa**. Petrópolis (RJ): Vozes, 1987.

ESTERCI, N.; SCHWEICKARDT, K. H. S. C. Territórios amazônicos de reforma agrária e de conservação da natureza. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi**, Belém, v. 5, n. 1, p. 59–77, abr. 2010.

EVANS, P. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA PARAENSE DE AMPARO À PESQUISA – FAPESPA. **Anuário Estatístico do Pará 2018**. Ago. 2017. Disponível em: <<http://www.fapespa.pa.gov.br/menu/148>>. Acesso em: 17 mar. 2019.

FERNANDES, B. M. Sobre a tipologia de territórios. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (Org.). **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 197–215.

FIGUEIREDO FILHO, D. B.; SILVA JÚNIOR, J. A. Visão além do alcance: uma introdução à análise fatorial. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 1, p. 160–185, jun. 2010.

FIGUEIREDO FILHO, D. B. et al. Happy Together: Como utilizar análise fatorial e análise de cluster para mensurar a qualidade das políticas públicas. **Teoria e Sociedade**, v. 22, 2014.

FUKUDA-PARR, S.; LOPES, C.; MALIK, K. **Capacity for development**: new solutions to old problems. New York: Earthscan Publications Ltd London and Sterling, 2013.

FUKUYAMA, F. What Is Governance? **Governance**, v. 26, n. 3, p. 347–368, jul. 2013.

FURTADO, C. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

GADELHA, R. M. A. F. Conquista e ocupação da Amazônia: a fronteira Norte do Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 63–80, ago. 2002.

GIL, A. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GILLY, J.; ADEES, J. P.; PERRAT, J. La dynamique institutionnelle des territoires: entre gouvernance locale et régulation globale. **Cahier du GRES**, n. 5, p. 1-15, mai. 2003.

GOMES, E. Tempo Amazônico A Amazônia e o plano de integração nacional: os projetos de expansão e o avanço do capital nas sociedades tradicionais. **Revista Tempo Amazônico**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 136–152, 2016.

GOMIDE, A. Á.; PIRES, R. R. C. Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI. **Boletim de Análise Política-Institucional**, Rio de Janeiro, v. 2, p. 25–30, 2012.

HÄGERSTRAND, T. Reflections on “what about people in regional science?” **Papers of the Regional Science Association**, v. 66, n. 1, p. 1–6, dez. 1989.

HAIR, J. F et al. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Artmed, 2005.

HAIR, J. F.; ANDERSON, R.; BABIN, B. **Multivariate Data Analysis**. 7. ed. New Jersey: Pearson Education Limited, 2013.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p.193-223, 2003.

HERMANN, J. O trade-off do Crescimento no Brasil nos anos 1990-2000: análise crítica e alternativas de política monetária. **Econômica**, Niterói, v. 6, n. 2, p. 261–289, dez. 2004.

HERRERA, J. A.; MOREIRA, R. P. Resistência e conflitos sociais na Amazônia Paraense: a luta contra o empreendimento Hidrelétrico de Belo Monte. **Campo-Território: Revista de Geografia Agrária**, Uberlândia, v. 8, n. 16, p. 130–151, ago. 2013.

HIRSCHMAN, A. O. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

HIRSCHMAN, A. O. **Estratégia do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

HIRSCHMAN, A. O. Transmissão Inter-regional do Crescimento Econômico. In: SCHWARTZMAN, S. (Org.). **Economia Regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977.

HODGSON, G. M. G. The ubiquity of habits and rules. **Cambridge Journal of Economics**, Cambridge (Reino Unido), v. 21, n. 6, p. 663–684, 1 nov. 1997.

HODGSON, G. M. G. On the evolution of Thorstein Veblen's evolutionary economics. **Cambridge Journal of Economics**, Cambridge (Reino Unido), p. 415–431, 1998.

HODGSON, G. M. G. Institutional Economics into the Twenty-First Century. **Studi e Note di Economia**, Bologna, v. 1, n. 19, p. 3–26, 2009.

HOMMA, A. K. O. **História da agricultura na Amazônia: da era pré-colombiana ao terceiro milênio**. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2003.

HOWLETT, M. Policy analytical capacity: The supply and demand for policy analysis in government. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 173–182, set. 2015.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures. **Regulation and Governance**, v. 10, n. 4, p. 301–313, dec. 2016.

HUGHES, A.; GLEESON, D.; LEGGE, D.; LIN, V. Governance and policy capacity in health development and implementation in Australia. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 229–245, set. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA – IPAM. **A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira**. Brasília: MMA, 2006.

INSTITUTO TRICONTINENTAL DE PESQUISA SOCIAL – ITPS. **Amazônia Brasileira: a pobreza do homem como resultado da riqueza da Terra – Dossiê nº 14**. São Paulo: ITPS, mar. 2019. Disponível em: <https://www.thetricontinental.org/wp-content/uploads/2019/03/190311_Dossier_14_PT_Final_Web.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2019.

JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. Representation and Agenda Setting. **Policy Studies Journal**, v. 32, n. 1, p. 1–24, fev. 2004.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. New York: Longman, 1984.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479–499, jun. 2006.

- KRUGMAN, P. **Geography and trade**. Cambridge: MIT, 1991.
- LACOUR, C. **Territoires, interdisciplinarité, systèmes**. Paris: Armand Colin, 2010.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. D. A. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- LANGAAS, M. D.; ODECK, J.; BJORVIG, K. The concept of institutional capacity building and review of road sector projects. In: WORLD ROAD CONGRESS – PIARC, 23, 2007. **Anais...** Paris, 17-21 set. 2007.
- LEITÃO, K. O. **A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no estado do Pará**. 2009. 285f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- LELOUP, F. Le développement territorial et les systèmes complexes: proposition d'un cadre analytique. **Revue d'Économie Régionale & Urbaine**, n. 4, p. 687, out. 2010.
- LELOUP, F.; MOYART, L.; PECQUEUR, B. La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale? **Géographie, Économie, Société**, Cachan, França, v. 7, n. 4, p. 321–331, dez. 2005.
- LOCATELLI, S. H. Plano Amazônia Sustentável: uma nova concepção estatal de desenvolvimento para a Amazônia? **Sociedade e Estado**, v. 24, n. 3, p. 910–911, dez. 2009.
- LOPES, A. L. **Noções de teoria geral do Estado**. Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara, 2010.
- LOUREIRO, V. R.; PINTO, J. N. A. A questão fundiária na Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 77–98, ago. 2005.
- LOWI, T. J. American business, public policy, case-studies, and political theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677–715, 1964.
- MALUF, S. **Teoria Geral do Estado**. 34. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, v. 25, n. 2, p. 185, nov. 1984.
- MANTZAVINOS, C.; NORTH, D. C.; SHARIQ, S. Learning, institutions, and economic performance. **Perspectives on Politics**, Cambridge (Reino Unido), v. 2, n. 1, p. 75–84, mar. 2004.
- MARGARIT, E. O processo de ocupação do espaço ao longo da BR-163: uma leitura a partir do planejamento regional estratégico da Amazônia durante o governo militar. **Geografia em Questão**, Toledo, v. 6, n. 1, mar. 2013.
- MEIRELLES, D. S. E; CAMARGO, Á. A. B. Capacidades Dinâmicas: o que são e como identificá-las? **Revista de Administração Contemporânea**, Maringá, v. 18, n. esp., p. 41–64, dez. 2014.
- MIGDAL, J. S. **Strong societies and weak states: state-society relations and state capabilities in the Third World**. New Jersey: Princeton University Press, 1988.

MONTEIRO, M. de A. Meio século de mineração industrial na Amazônia e suas implicações para o desenvolvimento regional. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 53, p. 187–207, abr. 2005.

MORAES, G. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-de-aceleracao-do-crescimento-pac>>. Acesso em: 24 set. 2019.

MOTA, J. A.; GAZONI, J. L. **Plano Amazônia Sustentável: interações dinâmicas e sustentabilidade ambiental**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

NORTH, D. C. Location theory and regional economic growth. **Jornal of Political Economics**, v. 63, n. 3, p. 243–258, 1959.

NORTH, D. C. Teoria da Localização e Crescimento Econômico. In: SCHWARTZMAN, J. (Org.). **Economia Regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR/CETREDE-MINTER, 1977. p. 291–313. 480.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, D. C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, Berkeley, EUA, v. 5, n. 1, p. 97–112, 1991.

NORTH, D. C. The New Institutional Economics and Development. **EconWPA Economic History**, p. 8, 1993.

NORTH, D. C. Economic Performance Through Time. **American Economic Review**, Nashville, EUA, v. 84, n. 3, p. 359–368, 1994.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. IGovP: Índice de Avaliação da Governança Pública — instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1263–1290, 2015.

OLIVEIRA, F. A reconquista da Amazônia. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 38, p. 3–14, mar. 1994.

PACHECO, R. S. V. M. **Capacidade institucional do Estado brasileiro e o novo desenvolvimento: desafios atuais**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

PAL, L. A.; CLARK, I. D. Making reform stick: Political acumen as an element of political capacity for policy change and innovation. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 247–257, set. 2015.

PANDOLFO, C. M. **Amazônia Brasileira: ocupação, desenvolvimento e perspectivas atuais e futuras**. Belém: Editora Cejup, 1994.

PAQUETTE, J. Jeux d'échelle et transformation de l'État. Le gouvernement des territoires au Québec et en France, Laurence Bherer, Jean-Pierre Collin, Éric Kerrouche et Jacques Pallard (dir.), Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2005, 527 p. **Politique et Sociétés**, v. 28, n. 2, p. 184, 2009.

PARSONS, W. Not just steering but weaving: relevant knowledge and the craft of building policy capacity and coherence. **Australian Journal of Public Administration**, v. 63, n. 1, p. 43–57, mar. 2004.

- PERROUX, F. O Conceito de Polos de Crescimento. In: SCHWARTZMAN, S. (Org.). **Economia Regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977.
- PERROUX, F.; FRIEDMANN, J.; TINBERGEN, J. A. **A Planificação e os Polos de Desenvolvimento**. Porto: Rés, 1975.
- PERROUX, F. **A filosofia do novo desenvolvimento**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1987.
- PESTANA, M. H.; GAGEIRO, J. N. **Análise de dados para ciências sociais: a complementaridade do SPSS**. 5. ed. Lisboa: Sílabo, 2008.
- PETERS, B. G. Agenda-setting in the European community. **Journal of European Public Policy**, v. 1, n. 1, p. 9–26, jun. 1994.
- PETERS, B. G. Policy capacity in public administration. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 219–228, set. 2015.
- PETERS, B. G. Institutionalism and Public Policy. In: **Contemporary Approaches to Public Policy**. London: Palgrave Macmillan UK, 2016. p. 57–72.
- PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA; ENAP, 2018.
- PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121–143, jun. 2016.
- PORTER, M. M. E. **Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior**. 12. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- PRATES, R. C.; BACHA, C. J. C. Os processos de desenvolvimento e desmatamento da Amazônia. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 3, p. 601–636, dez. 2011.
- RAFFESTIN, C. **Por Uma Geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.
- REY-VALETTE, H. et al. **Guide pour la mise en oeuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires**. Montpellier: Cemagref, 2011.
- RODRIGUES, R. V.; TEIXEIRA, E. C. Gasto público e crescimento econômico no Brasil: uma análise comparativa dos gastos das esferas de governo. **Revista Brasileira de Economia**, v. 64, n. 4, p. 423–438, dez. 2010.
- RUA, M. G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. BID, INDES, 1997.
- SAMB, N. **Gouvernance territoriale et participation citoyenne au Sénégal**. 2014. Tese (Doutorado) – Université Paul Valéry, Montpellier III, Montpellier (França), 2014.
- SANTOS, C. Território e territorialidade. **Zona de Impacto**, v. 13, 2009.
- SANTOS, L. G. A. dos; ROSSONI, L.; MACHADO-DA-SILVA, C. L. Condicionantes estruturais dos relacionamentos intraorganizacionais: uma análise da influência sobre relações de comunicação e decisão. **RAM. Revista de Administração Mackenzie**, v. 12, n. 1, p. 139–168, fev. 2011.

- SANTOS, M. **Por uma Geografia Nova**. São Paulo: Hucitec, Edusp, 1978.
- SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2006.
- SAQUET, M. A. Bertha Becker: Uma contribuição à análise da sua concepção de geografia, espaço e território. **Campo-Território: Revista de Geografia Agrária**, Uberlândia, v. 1, n. 3, p. 1–26, 2013.
- SAQUET, M. A.; SILVA, S. S. Milton Santos: concepções de geografia, espaço e território. **GeoUERJ**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 18, p. 24–42, 2008.
- SCHWAB, J. **Electronic Classroom**. 2007. Disponível em <<http://www.utexas.edu/ssw/eclassroom/schwab.html>>. Acesso em: 12 jan. 2020.
- SIMARD, M. La réforme de la gouvernance territoriale québécoise à l'épreuve des problèmes d'aménagement et de développement. **Canadian Journal of Regional Science/Revue Canadienne des Sciences Régionales**, v. 2, 2006.
- SMITH, W. K.; GONIN, M.; BESHAROV, M. L. Managing social-business tensions: a review and research agenda for social enterprise. **Business Ethics Quarterly**, v. 23, n. 3, p. 407–442, jul. 2013.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20–45, dez. 2006.
- STINCHCOMBE, A. L. Constructing Social Theories. **American Sociological Review**, 1969.
- TABACHNICK, B.; FIDELL, L. **Using Multivariate Statistics**. 5. ed. Boston: Allyn e Bacon, 2009.
- TENDLER, J. **Good government in the tropics**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.
- TORRE, A. géographie économie société Théorie du développement territorial. **Géographie, Économie, Société**, Cachan (França), v. 17, n. 3, p. 273–288, 2015.
- TSAI, W. Knowledge Transfer in intraorganizational networks: effects of network position and absorptive capacity on business unit innovation and performance. **Academy of Management Journal**, v. 44, n. 5, p. 996–1004, 30 out. 2001.
- TURA, T.; HARMAAKORPI, V. Social capital in building regional innovative capability. **Regional Studies**, v. 39, n. 8, p. 1111–1125, nov. 2005.
- VASCONCELLOS, E.; HEMSLEY, J. R. **Estrutura das organizações: estruturas tradicionais, estruturas para a inovação, estrutura matricial**. 2 ed. Rio de Janeiro: Pioneira Thomson Learning, 1997.
- VASCONCELLOS, M. A. S. **Economia: micro e macro**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- VIANA, G.; LIMA, J. F. Capital humano e crescimento econômico. **Interações**, Campo Grande, v. 11, n. 2, 2010.

- WILLIAMSON, O. E. Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives. **Administrative Science Quarterly**, [s. l.], v. 36, n. 2, p. 269, jun. 1991.
- WILLIAMSON, O. E. The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract. **Journal of Economic Perspectives**, v. 16, p. 171–195, jan. 2002.
- WILLIAMSON, O. E. The Economics of Governance. **American Economic Review**, Nashville, EUA, v. 95, n. 2, p. 1–18, mai. 2005.
- WOO, J. J.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Legitimation capacity: System-level resources and political skills in public policy. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 271–283, set. 2015.
- WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 165–171, set. 2015.
- YUNUS, M.; MOINGEON, B.; LEHMANN-ORTEGA, L. Building Social Business Models: Lessons from the Grameen Experience. **Long Range Planning**, v. 43, n. 2–3, p. 308–325, abr. 2010.
- ZIMMERMANN, J.-B. Entreprises et territoires: entre nomadisme et ancrage territorial. **La Revue de l'Ires**, v. 47, n. 1, p. 21, 2005.

ARTIGO I

ÍNDICE DE CAPACIDADES POLÍTICAS DOS TERRITÓRIOS DO PARÁ: INSTRUMENTO DE GESTÃO PÚBLICA

RESUMO – Esta pesquisa tem como foco analisar as capacidades políticas como fonte da ação pública nos territórios paraenses. O que se pretende é elaborar um indicador que mensure e traduza aspectos da realidade dos territórios. Assim, este trabalho se justifica pela escassez de estudos que entrelacem capacidades, governança e os mecanismos indutores de crescimento. O que se tem debatido é o papel do Estado como agente implementador. No entanto, pouco se discutiu a respeito da função do Estado enquanto planejador, mediador e direcionador de estratégias de crescimento. Nesse âmbito, foi realizado um apanhado teórico para compor o Índice de Capacidades Políticas Territoriais (ICP-PA). Como metodologia, apresentam-se os constructos teóricos que representam as diferentes dimensões utilizadas para construir o indicador. O resultado pode ser observado na constatação das barreiras criadas pelas fragilidades nas capacidades da governança territorial. Assim, discute-se também sobre os elementos que compõem o índice e as diferenças entre os níveis individuais, organizacionais e sistêmicos.

PALAVRAS-CHAVE: Crescimento Econômico. Capacidades. Governança. Política Territoriais.

1 INTRODUÇÃO

Promover o crescimento econômico é um processo complexo que depende do máximo uso dos recursos produtivos nacionais. Para Porter (1990), a produtividade dos recursos está em função do conjunto de indústrias e organizações empresariais de uma nação. Ainda segundo Porter (1990), as empresas devem defender políticas governamentais que aprimorem as vantagens competitivas setoriais de modo a favorecer seu envolvimento em novos setores e atividades que contribuirão com a diversificação da estrutura produtiva, favorecendo o crescimento econômico.

A economia regional é o ramo das ciências econômicas responsável por estudar as causas do crescimento econômico de um território. Historicamente, este ramo científico tem mostrado que o crescimento econômico ocorre em uma matriz de localização específica, mas não na mesma época e com a mesma intensidade (NORTH, 1959a). Além do mais, mostra que a industrialização é um dos principais fatores desencadeadores do crescimento econômico (CAVALCANTE, 2008). Até 1950 o foco das investigações era nas causas da localização, tendo destaque as discussões em torno das vantagens locais de custos (CAPELLO; NIJKAMP, 2009); mas, a partir de 1950, muda-se o foco dos estudos para os fatores de aglomeração que tornam o processo de crescimento econômico distinto entre os territórios.

Neste sentido, elementos como a oferta de retornos crescentes e a competição imperfeita (KRUGMAN, 1991), o papel da tecnologia (AUDRETSCH, 1998) e, sobretudo, a abertura

comercial e desregulamentação econômica a partir dos anos de 1970 criam uma ideia de que o crescimento econômico é resultado de fatores exógenos (DALLABRIDA; SIEDENBERG; FERNÁNDEZ, 2004; CAVALCANTE, 2008). Entretanto, outros fatores endógenos aos territórios, como o capital humano e seu conhecimento e criatividade (ANDERSSON, 1985; HÄGERSTRAND, 1989), a natureza do capital social nos processos de formação de redes territoriais (TURA; HARMAAKORPI, 2005; JOHNSTON; HUGGINS, 2016) e relações de proximidades (COLLETIS et al., 1999; GILLY; ADEES; PERRAT, 2003), e a interação entre atores governamentais e não governamentais no delineamento de estratégias inteligentes aos problemas territoriais (DALLABRIDA; BECKER, 2003; LELOUP; MOYART; PECQUEUR, 2005) ganharam destaque nos estudos da economia regional, evidenciando um contraponto aos paradigmas exógenos.

Dentre os elementos endógenos, a interação entre governo e sociedade se torna um fator preponderante, pois desequilíbrios nesta interação provocam distorções nos processos econômicos e sociais (ACEMOGLU, 2005, 2006). Os desequilíbrios ocorrem quando o governo não apresenta um conjunto de organizações capazes de assegurar o controle da sociedade (MANN, 1984; MIGDAL, 1988; ACEMOGLU, 2008). Isso acontece onde os líderes estatais enfrentam resistência representada por chefes, proprietários de terras, patrões, camponeses ricos, líderes de clãs, entre outros grupos territoriais (ACEMOGLU, 2006b); neste caso o governo não consegue tributar e investir em bens coletivos.

Já quando a sociedade se apresenta fragmentada, o governante impõe impostos tão altos que a atividade econômica é sufocada (EVANS, 1995; ACEMOGLU, 2005), logo os empresários são desestimulados a se envolver em atividades que diversificam e estimulam o crescimento econômico. Assim, tanto estados fracos quanto fortes criam distorções para a alocação de recursos e, conseqüentemente, ambos — excessivamente fracos e excessivamente fortes — atuarão como impedimentos ao desenvolvimento econômico (MANN, 1984; MIGDAL, 1988; TENDLER, 1997; ACEMOGLU, 2006). Portanto, a interação entre governantes e sociedade deve ser pautada no equilíbrio, de modo a maximizar a renda do governo para investir em bens públicos e criar as condições para que os empresários se envolvam em novas atividades e setores que diversificam e favorecem o crescimento econômico.

Para tanto, os atores não governamentais devem estar organizados para conseguir do governo a correção de falhas que reduzem a vantagem competitiva do território (NORTH, 1959a, 1959b). Além do mais, o governo deve instituir um regime de incentivos, de regulação

e de defesa aos novos setores, de modo a induzir a decisão de investimento dos empresários (PORTER, 1990; EVANS, 1995; FERRAZ; KUPFER; HAGUENAUER, 1996), bem como deve ser capaz de assumir papéis e funções para mitigar falhas e barreiras de mercado para assegurar o envolvimento dos empresários em novas atividades e setores que diversifiquem a estrutura produtiva e favoreçam o crescimento econômico territorial. Para tanto, os diferentes atores políticos precisam de capacidades para mediar interações que produzam decisões inteligentes favoráveis ao crescimento econômico territorial.

Neste sentido, historicamente, as ações do governo brasileiro para explorar economicamente a região amazônica orientaram a incorporação dos recursos no sistema produtivo de forma irracional (PANDOLFO, 1994; GOMES, 2016). As políticas públicas para a região amazônica se assentaram na exploração predatória dos recursos naturais e nos interesses divergentes e conflituosos. Os resultados foram a ocupação de forma desordenada, o desmatamento, a especulação, a grilagem de terras e a abertura para a agricultura comercial (BECKER, 1983; COY; KLINGLER, 2014). Logo, isso refletiu em intensos conflitos por terras e territórios.

As políticas públicas, por um lado, foram pensadas para integrar, ocupar e explorar a região em nome do progresso das cadeias produtivas agrícolas e minerais. Por outro lado, elas também estavam voltadas para as populações indígenas, quilombolas, extrativistas, entre outras. Esses grupos, historicamente excluídos, organizaram-se para defender seus modos de vida e de produção. Segundo Mota e Gazon (2012), essa dualidade de projetos pode ser encontrada no Plano Amazônia Sustentável (PAS).

O PAS surge com o desafio de mitigar erros históricos de políticas pensadas e transferidas para a Amazônia sem levar em conta as especificidades territoriais da região (BRASIL, 2008). O PAS procurou ampliar a presença do Estado e da infraestrutura regional para desenvolver o empoderamento da sociedade civil. Desse modo, o projeto representou um esforço estratégico de definição de diretrizes para valorização ambiental.

Entretanto, como asseverou Locatelli, (2009) o Estado brasileiro, carecedor de legitimidade, não conseguiu retirá-lo da categoria teórica de instrumental metodológico. Assim, o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) assumiu a função de indutor do crescimento econômico na região. O PAC foi uma medida pública para destravar o investimento privado. Para tanto, o governo investia na infraestrutura básica necessária para que os empresários decidissem investir em novos setores e atividades que contribuíssem para diversificar a estrutura econômica (MORAES, 2010).

Para a Amazônia, os investimentos foram direcionados, especialmente, para instalação de hidrelétricas, hidrovias, portos e pavimentação de rodovias, que colocam o Pará no centro de um corredor logístico da região norte (BRASIL, 2007). Assim, as terras ao longo e nas margens das hidrovias e portos passaram a ter vantagem competitiva locacional para implementação de atividades produtivas, o que reacendeu os conflitos por terras e territórios no estado.

Nesse cenário, os diferentes atores: as madeireiras, os pecuaristas, os sojicultores, as populações indígenas e quilombolas, os extrativistas, entre outros, clamam maior presença governamental para coordenar as interações e direcionar os esforços produtivos visando a maximizar as oportunidades coletivas (COY; KLINGLER, 2014; CPT, 2017). A coordenação surge quando atores se articulam para resolver os problemas produtivos locais. Da articulação emergem regras compartilhadas que orientam a vida e a estrutura produtiva territorial. A articulação é orientada por um ator-chave, que, seguindo seus objetivos, impõe seu próprio modo de coordenação territorial (DALLABRIDA; BECKER, 2003). Então, em um território podem existir interesses e níveis de poder que precisam ser compatibilizados para objetivos comuns. Portanto, para ser o ator-chave da estrutura de coordenação, o governo precisa de capacidades políticas para tecer relações que maximizem os interesses coletivos.

Esse cenário faz das capacidades políticas o centro das atenções, visto que o governo passou a ser, além de produtor de políticas públicas, indutor de estruturas produtivas que demandam coordenação de diferentes atores. O processo das regularidades norteia a governança territorial. Falhas nas capacidades políticas caracterizam limitações na estrutura de governança e no alcance dos objetivos coletivos. Assim, a capacidade governamental no território passa a ser a chave investigativa e o meio para orientar ações factíveis de impulsionar o crescimento econômico dos territórios do estado do Pará.

As capacidades políticas de um território são mensuradas pelos conjuntos de elementos que permitem identificar atores, recursos e oportunidades para tecer relações benéficas à produção de políticas sólidas e inteligentes. Com isso há uma maximização do crescimento econômico (EVANS, 1985; EVANS, 1995; PARSONS, 2004). Associar a ideia de crescimento econômico territorial à noção de capacidades políticas recupera a importância da governança territorial. As transformações e reflexos das reformas democráticas pós-1988 descentralizaram a estrutura administrativa e fizeram do município o palco de múltiplos interesses privados nos sistemas públicos de decisão (CASTRO, 2003).

Apesar disso, os territórios são o centro de poder do Estado, pois é onde ocorrem as interações, as disputas e os jogos de poder e de interesses. A existência de uma esfera político-administrativa justifica entender o município como um território. Assim, este trabalho tem o intuito de analisar as capacidades políticas como condicionantes da ação pública nos territórios paraenses. Objetivamente, busca-se caracterizar essas capacidades por meio da construção de um indicador que visa a traduzir e medir aspectos dessa realidade. Tal proposição se justifica pelo papel do governo enquanto gestor do interesse coletivo. Portanto, o governo precisa de capacidades políticas para planejar, mediar e direcionar estratégias de crescimento que maximizem as oportunidades coletivas. Assim, entender os condicionantes territoriais das capacidades políticas é um meio para orientar ações públicas para melhorar a governança territorial.

Além desta introdução, o artigo apresenta um apanhado teórico que norteia as discussões. Em seguida, a metodologia apresenta os constructos teóricos que representam as diferentes dimensões usadas para construir o indicador. Na sessão dos resultados e discussões, observa-se que ICP-PA dos territórios apresenta fragilidades que se impõem como barreiras à efetividade da governança territorial, bem como podem atuar como limitadores ao crescimento econômico territorial. Essas fragilidades podem ser a fonte das limitações para o gerenciamento do crescimento equilibrado. Nesse sentido, fazem-se a apresentação e a discussão dos elementos que compõem o índice e as diferenças nos níveis individuais, organizacionais e sistêmicos.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 A governança e as capacidades

A governança, inicialmente estudada por Ronald Coase e aprimorada por Oliver Williamson, remete aos mecanismos internos usados pelas empresas para coordenar as interações fora do mercado. Trata-se de um mecanismo essencialmente econômico, vazio de qualquer dimensão política (WILLIAMSON, 1991; LELOUP; MOYART; PECQUEUR, 2005), diferentemente do que ocorre com a governança territorial. A governança territorial enfatiza o envolvimento dos interesses privados nos sistemas de decisão da ação pública (LELOUP; MOYART; PECQUEUR, 2005). Portanto, evidencia o processo de interação que norteia a produção de regulamentos que orientam a vida e a estrutura produtiva territorial.

A governança territorial explicita a interação entre atores governamentais e não governamentais, mirando decisões compartilhadas. A participação dos atores não

governamentais no processo decisório institui conflitos pelo amplo conjunto de interesses nos processos decisórios, com a multiplicação dos pontos de veto que podem impactar na evolução do Estado (GOMIDE; PIRES, 2014). A evolução do Estado se passa em um local específico, o território; imediatamente, o termo *território* resgata a ideia do contexto da participação, da deliberação e da efetividade destes para decisões compartilhadas (AVRITZER, 2011; LAVALLE, 2011; ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016). Portanto, o contexto traz o problema da qualidade para o processo de constituição da governança territorial.

Para Gomide e Pires (2014), o contexto democrático atual é caracterizado pela existência e pelo funcionamento de instituições representativas, participativas e de controle estatal. Elas são necessárias para a construção das capacidades dos agentes do Estado para produção de políticas públicas. Esse aspecto é primordial para o governo, pois ele é o gestor das ações públicas que foca em potencializar os interesses coletivos. Para ser capaz, Mann (1984) alerta que o governo precisa de um conjunto de organizações administrativas e militares encabeçadas e razoavelmente coordenadas por uma autoridade executiva encarregada das decisões coletivas.

O governo se divide em dois grupos de atores governamentais: os políticos eleitos e os burocratas de carreira (RUA, 1997). Os políticos eleitos têm a função de fazer escolhas entre as diferentes opções apresentadas (PIRES et al., 2018). Os políticos, afinal, são eleitos para fazer escolhas e, para tanto, precisam articular demandas e negociar consensos, pois têm a responsabilização política perante o povo soberano.

Por outro lado, os burocratas de carreira têm a missão de colocar em prática as decisões políticas. Para Abrucio e Loureiro (2018), na esfera administrativa os burocratas têm a tarefa de implementar essas diretrizes gerais, traduzidas pelo conhecimento técnico especializado. Os burocratas estão distribuídos pelas organizações formando um corpo especializado em áreas de atuação. Segundo Mann (1984) e Peters (2016), as organizações formam a base do poder infraestrutural do governo, são mestras em processos do governo, o que as capacita a penetrar na sociedade e implementar decisões políticas.

As organizações governamentais fazem grande parte do trabalho público e das políticas públicas (PETERS, 2016). Os burocratas dessas organizações têm a missão de diagnosticar a realidade e gerar alternativas políticas para aconselhar os políticos eleitos, bem como implementar, monitorar e empreender políticas de acordo com a área de atuação. Eles também têm a missão de mediar e equilibrar interesses de grupos que buscam influenciar as ações em

seus campos de atuação para criar confiança social (WOO; RAMESH; HOWLETT, 2015). A confiança social permite que as ações sejam vistas como legítimas.

Os políticos definem as diretrizes estratégicas, os burocratas as executam, e a sociedade legitima as ações públicas. Portanto, os líderes políticos demandam capacidades políticas para fazer escolhas inteligentes, a burocracia para liderar administrativamente, e a sociedade para controlar e assegurar a legitimidade das ações governamentais (PARSONS, 2004). Entende-se por capacidades políticas o conjunto de competências e recursos necessários para desempenhar funções políticas (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). As capacidades políticas são compostas por uma estrutura complexa de competências no nível analítico, operacional e político atrelada a recursos no nível individual, organizacional e sistêmico, conforme o quadro 1.

Quadro 1: Múltiplas faces das capacidades políticas

Competências/ Recursos	Individual	Organizacional	Sistêmica
Analítico	Capacidade analítica de políticas	Capacidade de Informação Organizacional	Capacidade do Sistema de Conhecimento
Gerencial	Capacidade de Expertise Gerencial	Capacidade de Recursos Administrativos	Capacidade do Sistema de Responsabilização e Responsabilidade
Político	Capacidade de Acumulação Política	Capacidade Política Organizacional	Capacidade do Sistema Político-Econômico

Fonte: Wu, Ramesh e Howlett, (2015).

As capacidades asseguram meios de unir diferentes organizações e interesses visando a alcançar coerência e equilíbrio nas regras do jogo político e econômico (ACEMOGLU, 2005; GOMIDE; PIRES, 2012; HOWLETT, 2015). Fragilidades nas capacidades podem promover distorções, visto que os líderes políticos podem dominar a sociedade, tornando o governo forte e usando-o para alcançar interesses individuais. Do mesmo modo, os grupos não governamentais podem dominar o governo, evidenciando a fraqueza em controlar a sociedade. Também podem usá-lo para legitimar seus interesses. Assim, para Migdal (1988) e Acemoglu (2006a), tanto governo fortes quanto os fracos promovem distorções que limitam o potencial de crescimento econômico.

A governança se apresenta como um processo conflituoso, uma vez que as sociedades, os grupos e os indivíduos são guiados por interesses individuais (MIGDAL, 1988; EVANS, 1995; ACEMOGLU, 2009). Em contrapartida, o governo é guiado, em tese, pela maximização do bem coletivo. Entretanto, a depender da estrutura de interação entre os atores governamentais e não governamentais, estes últimos podem passar a usar a estrutura pública para perseguir interesses individuais (ACEMOGLU, 2008). Então, dependendo da estrutura

social, o governo pode ser forte e dominar a sociedade, ou grupos poderosos podem sobrepor seus interesses. Então, tanto governos fortes como fracos produzem implicações negativas sobre o sistema político e econômico (MIGDAL, 1988; TENDLER, 1997; EVANS, 1995); portanto, o Estado deve trabalhar para alcançar equilíbrio nas relações com a sociedade.

2.2 As capacidades no processo político

As capacidades delimitam a inter-relação interna e externa e seus reflexos sobre o desempenho político. As capacidades destacam o caráter disperso e incremental de esforços governamentais e não governamentais para abordar problemas coletivos (HUGHES et al., 2015; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). Portanto, a qualidade da liderança política, da liderança administrativa e da legitimidade coletiva determinam o direcionamento das ações governamentais e a direção da evolução do Estado.

Os líderes políticos necessitam de competências individuais e sistêmicas, bem como de recursos nos níveis analítico e político, que lhes possibilitem entender a substância política para tomar decisões rápidas, acertadas e que produzam consenso. Precisam apresentar expertise e perspicácia política, ou seja, conhecimento político e experiência prática que lhes permitam analisar situações e produzir respostas rápidas e satisfatórias acerca dos problemas que lhes são apresentados (ANGEL, 2015; HOWLETT, 2015). Ainda precisam saber comunicar-se, articular e negociar demandas e consensos.

A liderança administrativa é condicionada pela qualidade da burocracia. Os burocratas devem apresentar competências e recursos em todos os níveis. Precisam ter competências individuais que lhes permitam analisar os problemas e gerar alternativas políticas. Segundo Pattyn e Brans (2015), os burocratas precisam de recursos individuais e organizacionais que lhes permitam reunir, aplicar técnicas e conhecimento científico na produção de alternativas políticas baseadas em evidências. Para tanto, Palotti e Cavalcante (2018) alegam que os burocratas precisam ser selecionados por seu mérito técnico especializado.

No nível organizacional, as competências e recursos intrínsecos dos burocratas, na visão de Anne (2015), os capacitam para gerenciar a diferenciação organizacional, as relações intraorganizacionais, o planejamento, o uso e o controle de recursos públicos necessários para produzir bens e serviços à sociedade. De acordo com Evans e Rauch (1999), Fukuyama (2013), Palotti e Cavalcante (2018), os burocratas precisam estar em organizações estáveis e com proteção de direitos, para evitar o avanço do poder patrimonial e o arbítrio dos governantes.

No nível sistêmico, os burocratas precisam estabelecer conexões interorganizacionais com os diferentes grupos que têm interesse em suas áreas de atuação; precisam orientar a organização da sociedade em instituições representativas, de modo a produzir legitimidade. Segundo Parsons (2004), o governo deve ser capaz de tecer relações sustentadas com os diferentes grupos de interesse da sociedade e produzir consenso. Para tanto, precisam encontrar na sociedade organizações para troca de informações e de ideias que permitam delinear ou adaptar as políticas públicas em coautoria para dar legitimidade às ações governamentais.

A partir da interação entre vários atores governamentais e não governamentais é que se delineiam processos e instituições por meio dos quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses e estratégias de sobrevivência. Esse cenário se caracteriza pela disputa, pelo controle da influência da direção das ações públicas. Logo, cabe ao Estado assegurar o controle da produção das estratégias de sobrevivência, regras operativas da sociedade.

A capacidade de um território é mensurada pelo conjunto de elementos que permitem identificar atores, recursos e oportunidades para tecer relações benéficas à produção de políticas sólidas e inteligentes que maximizem o crescimento econômico (EVANS, 1985; EVANS, 1995; PARSONS, 2004). Essa capacidade de tecelagem assegura legitimidade às ações públicas (WOO; RAMESH; HOWLETT, 2015). Por meio dela, os atores estatais e não estatais se relacionam, trocam informações e aprendem coletivamente, favorecendo a adaptação das ações públicas e beneficiando também a construção da confiança pública. Portanto, as capacidades dão novos contornos ao criar um arcabouço comparativo entre diferentes iniciativas territoriais que impactam na governança e no crescimento econômico.

Neste sentido, as agências governamentais devem contar com profissionais capacitados e recursos organizacionais, assim elas tendem a ser mais eficientes e eficazes; por isso os líderes políticos tendem a dar-lhes autonomia, na esperança de encorajar comportamentos inovadores para melhorar a entrega de serviços públicos (EVANS; RAUCH, 1999; ROSAS HUERTA, 2008; FUKUYAMA, 2013). À medida que aumenta a qualificação das burocracias, estas tendem a ser mais comprometidas com o trabalho (ASONI, 2008; ANNE, 2015; PETERS, 2015), diferentemente do que acontece quando as organizações estão cheias de nomeados políticos incompetentes e desqualificados. Nesse quadro, seria desejável limitar sua discricção e sujeitá-los a regras claras (FUKUYAMA, 2013; ANNE, 2015).

Assim, a ação burocrática assume um comportamento robótico a serviço de cumprir as vontades dos líderes políticos. Mesmo com as reformas da nova gestão pública, que buscaram ampliar a autonomia e eficiência da burocracia, os líderes políticos têm buscado reforçar a

necessidade de controle, visto que faltam atores capacitados para assumir a liderança administrativa das organizações públicas (EVANS, 1995; ANNE, 2015).

Essa ideia, por um lado, fere o princípio do recrutamento e especialização, ao qual os burocratas estão sujeitos. Além do mais, os estudos centram-se na burocracia e se esquecem de que os líderes políticos exercem influência ao estabelecer o tom das relações entre os atores da rede, as prioridades, as arenas, os modos de tomada de decisão e o uso de corpos estatais para cristalizar suas decisões na sociedade (MIGDAL, 2008; ROSAS HUERTA, 2008; ANNE, 2015). Logo, acabam por direcionar as ações públicas e o desempenho das organizações administrativas para realizar seus desejos e metas enquanto atores governamentais.

Os líderes políticos e os burocratas apresentam dependência e relação de complementaridade, pois os políticos fornecem liderança, enquanto a burocracia assegura a liderança administrativa dos sistemas territoriais (EVANS, 1985; ANNE, 2015). Portanto, os recursos, as habilidades e as competências ajudam a facilitar a identificação de problemas públicos e a construir soluções sólidas para tais problemas. A ideia de capacidade, por essa ótica, envolve atores, instrumentos e processos que, coordenados, capacitam o Estado para a produção de políticas públicas e para a mobilização e mediação de interesses conflitantes (PIRES et al., 2016).

A mobilização atrai competências específicas que podem aumentar a capacidade de formulação de políticas públicas. Por consequência, isso contribuiria para adaptação e eficiência das ações públicas (OFFE, 1989, 2009; WOO; RAMESH; HOWLETT, 2015). No entanto, se o governo não possuir boa infraestrutura, a capacidade de implementar decisões políticas ficará limitada (MANN, 1984, 2006). Isso pode gerar um enfraquecimento da participação cidadã e da efetividade da construção de estratégias de crescimento, visto que os indivíduos preferem arranjos institucionais democráticos nos quais os seus resultados sejam mais evidentes (BOHMAN, 1997; GAUS, 1997; COHEN, 2003; AVRITZER, 2011; LAVALLE, 2011). Logo, o contexto das capacidades impacta diretamente na participação.

Nesse sentido, a ideia de capacidade amplia o escopo analítico para além da burocracia weberiana, entendida aqui como o aparato técnico-administrativo, racional, especializado, voltado à melhor operação do sistema administrativo. Passa-se a estudar as estruturas de inter-relação entre sociedade e governo e seus reflexos na produção de políticas públicas e no crescimento econômico territorial. Nessa inter-relação, há uma complementaridade de esforços que podem produzir resultados distintos, no caso de que um dos lados apresente fragilidades nas capacidades. Portanto, a inter-relação das competências e recursos amplia a capacidade de

o Estado identificar o que precisa ser feito e fazer a coisa certa, ou seja, amplia o potencial de ser eficiente e eficaz.

A governança passa a refletir o processo de interação entre atores públicos e privados nas diferentes esferas decisórias. Logo, a capacidade de ação coletiva determina a qualidade e direção das ações públicas (LELOUP; MOYART; PECQUEUR, 2005; PAQUETTE, 2009). Cabe ao governo ser o agente capaz de fazer a mediação e harmonização dos diferentes interesses para construção territorial. Portanto, as autoridades locais devem assumir a direção das ações públicas, assegurando a liderança do direcionamento das estratégias de crescimento.

3 MATERIAIS E MÉTODOS

A diferença de capacidade política pode induzir desequilíbrios e promover distorções políticas e, sobretudo, econômicas. Reduzir os diferentes elementos constituintes das capacidades políticas é uma forma de nortear o planejamento das ações governamentais de forma mais objetiva. Segundo Babbie (2005), o índice é uma forma de reduzir grandes quantidades de dados sem perder totalidade nas explicações.

Existem na literatura inúmeros índices, dentre eles o mundialmente conhecido Índice de Desenvolvimento humano (IDH), criado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1990. Já no nível nacional há o Índice de Desenvolvimento Social do BNDES (IDS-BNDES) e o Índice de Desenvolvimento Sustentável do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2012. Já no nível municipal se destaca o Índice FIRJAN, criado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro para monitorar o desenvolvimento dos municípios (FIRJAN, 2018).

No tocante às capacidades, há o Índice de Capacidades Institucionais (ICIs), desenvolvido por Nunes et al. (2014) para ser um instrumento de mensuração e compreensão das estruturas de governança nos colegiados territoriais. Além deste, há o Índice de Avaliação da Governança Pública, de Oliveira e Pisa (2015), que visa a avaliar o grau com que cada ente federativo se esforça por cumprir os princípios da governança pública. Todos os índices mencionados abrangem múltiplas dimensões que impactam no território; portanto, seguir esta lógica para construir o Índice de Capacidades Políticas para os territórios do Pará (ICP-PA) é uma forma de traduzir e medir as disparidades locais que possam evidenciar fragilidades territoriais.

3.1 Dimensões e Variáveis Representativas das Capacidades Políticas

Construir um índice visa a resumir a complexidade de fatores explicativos de uma realidade observada (MINAYO; SANCHES, 1993; LANDIM et al., 2012). Do mesmo modo, o índice serve para testar teorias e hipóteses objetivas e examinar a relação entre as variáveis que corroboram para explicar distintas causas do crescimento econômico dos territórios. Para tanto se faz necessário combinar os componentes (dimensões) das capacidades no nível individual, organizacional e político, apoiadas em recursos analíticos, operacionais e sistêmicos. Segundo Wu, Ramesh e Howlett (2015), a combinação destes elementos forma um modelo de matriz 3×3 que favorece uma interpretação mais abrangente e multidimensional da capacidade política do território. O quadro 2 apresenta os autores e algumas variáveis que podem representar as dimensões analisadas.

Quadro 2: Componentes Integrantes do Índice de Capacidades Políticas

Constructos avaliados		Autores	Indicadores (ano 2012)	Fonte de pesquisa dos dados	
Liderança Política	Expertise	(HOWLETT, 2015)	Grau de instrução	http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antigos/eleicoes-2012/eleicoes-2012	
	Perspicácia		Reeleição		
Liderança Administrativa	Individual	(ANGEL, 2015; PATTYN; BRANS, 2015)	Grau de instrução	https://www.ibgei.gov.br/estatisticasnovportal/downloads-estatisticas.html	
			Organizacional		(EVANS, 1995; EVANS; RAUCH, 1999; FUKUYAMA, 2013)
	(ANNE, 2015; EVANS; RAUCH, 1999; FUKUYAMA, 2013; PETERS, 2015)	Número de servidores Administração direta e indireta			
	(PATTYN; BRANS, 2015)	Comunicação e informática			
	(EVANS, 1995)	Funções públicas locais			https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6449
	(EVANS, 1995)	Recursos por função	https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf.secretaria.de.tesouro.nacional.brasil		
Capacidade Sistêmica	Instalações científicas	(ANGEL, 2015)	Presença de organizações de ensino superior/etnológico	https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6449	
			(PETERS, 2016)		Centro de pesquisa e desenvolvimento
	Capital humano	(WOO; RAMESH; HOWLETT, 2015)	(HUGHES et al., 2015)	Condições da educação	https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/
				% de analfabetos entre as pessoas de 18 anos ou mais	http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/
				(ACEMOGLU, 2008; PETERS, 2015)	
	Transparência	(HUGHES et al., 2015)	Serviços de atendimento ao público	https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/downloads-estatisticas.html	
	Capital social	(MIGDAL, 1988; WOO; RAMESH; HOWLETT, 2015)	(WOO; RAMESH; HOWLETT, 2015)	Presença de conselhos e suas características	https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/
				Fundações privadas e associações sem fins lucrativos	https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/fasfil/tabelas
	Confiança pública	(FUKUYAMA, 2013)	% de votos válidos	http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antigos/eleicoes-2012/eleicoes-2012	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os dados foram levantados junto à base de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Secretaria do Tesouro nacional (FINBRAS), Tribunal Superior Eleitoral, Índice FIRJAN e Atlas Brasil para o ano de 2012, pois isso representa o primeiro ciclo de planejamento após o fim do Plano Plurianual de 2008-2011 do PAS, bem como a escolha dos novos líderes políticos para os territórios em 2012. A consolidação do banco de dados deu-se com informações de 143 municípios paraenses, uma vez que o município de Mojuí dos Campos foi retirado da amostra por não apresentar dados para construção do índice, que segue as diretrizes da Análise Fatorial.

A Análise fatorial é indicada para construção de indicadores por não necessitar atribuir pesos às variáveis, sejam pesos iguais ou diferentes, de acordo com alguma expectativa teórica, permitindo estabelecer os pesos a partir da contribuição relativa de cada variável para a estimação do índice, o que resulta em um indicador mais objetivo e com menos erro de mensuração (FIGUEIREDO FILHO; SILVA JÚNIOR, 2010; HAIR et al., 2013; FIGUEIREDO FILHO et al., 2014). Desta forma, recorreu-se à Análise Fatorial Exploratória (AFE) para reduzir o conjunto de variáveis e obter os escores fatoriais para a construção do índice. Assim, cada objeto se associa a um valor a partir da seguinte equação.

$$I_j = \frac{\sum_{i=1}^k p_i \text{cf}_{ij}}{\sum p_i}$$

Onde;

I_j = é o índice para o j-ésimo caso;

cf_{ij} é a i-ésima carga fatorial observada para o j-ésimo caso;

p_i é o peso da i-ésima variável;

k = número de caso;

Ao recorrermos à AFE, os fatores gerados são combinação linear de variáveis que explicam as variáveis originais (HAIR et al., 2013). Logo, os pesos se dão a partir do somatório dos escores fatoriais, isto é, seu autovetor dividido pela raiz quadrada do autovalor correspondente (THEIL, 1960; KUBRUSLY, 2001). Seguiram-se as etapas de adequabilidade da base de dados e o uso dos componentes principais como meio de extração e rotação Varimax e teste de *Kaiser-Meyer-Olkin* (KMO) para assegurar a adequabilidade (HAIR et al., 2013). Após a aplicação da AFE, os valores foram devidamente normalizados e aplicados a uma média dos escores fatoriais para compor o índice. Após isso, foram distribuídos em faixas de aferição, seguindo-se o mesmo escalonamento do Índice de Desenvolvimento Municipal, por se tratar de uma ferramenta consagrada na literatura e testada mundialmente, de acordo com a tabela 1.

Tabela 1: Faixas de Classificação do ICP-PA

Escalas de Capacidades Políticas	Classificação
Entre 0 a 0,20	Muito Baixo
Entre 0,20 a 0,40	Baixo
Entre 0,40 a 0,60	Médio
Entre 0,60 a 0,80	Alto
Entre 0,80 a 1	Muito Alto

Fonte: Elaborado pelo autor.

O ICP-PA é um índice sintético que busca representar uma realidade. Tem variação de 0 até 1. Quanto mais próximo de 1, maior é o grau de capacidade política do território, e quanto mais próximo de zero, menor é o grau de capacidade. Assim o ICP-PA se apresenta como ferramenta prática para estudo da realidade e serve de base para discussão da agenda da política territorial.

Segundo Oliveira e Pisa (2015), os diferentes agentes territoriais participam da construção social da realidade. Isso se dá a partir da identificação de práticas e disputas, mediações e conexões, articulações e toda uma rede social que está por trás do processo político. Esses indicadores serviram para nortear as discussões que se seguem acerca dos fatores endógenos que orientam a construção de estratégias de crescimento econômico nos territórios paraenses.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 O Índice de Capacidades Políticas dos Territórios Paraenses (ICP-PA)

O Índice de Capacidades Políticas dos Territórios Paraenses (ICP-PA) foi idealizado com o intuito de testar na prática os constructos teóricos acerca da capacidade dos territórios paraenses de fazer escolhas inteligentes que impulsionem o crescimento econômico. O Índice apresentou um grau de confiabilidade de 85%, o que apresenta uma boa consistência interna. O cálculo dos indicadores se deu em três etapas para respeitar as regras do uso da análise fatorial.

Primeiro foram calculados os indicadores de liderança política, em seguida os indicadores de capacidade de liderança administrativa, e por fim os indicadores de capacidade de legitimação. De acordo com os critérios de Kaiser, foram extraídos 4 fatores para os indicadores de liderança política, 6 fatores para a capacidade de liderança administrativa e 10 fatores para a capacidade de legitimação (apêndice a).

O primeiro fator agrupa recursos no nível individual, operacional e político. No nível individual, os recursos se caracterizam pela qualidade dos burocratas; já no nível operacional,

remetem aos sistemas de informação usados para gerar evidências para tomar decisões e nortear investimentos. No nível sistêmico, evidencia-se a presença de organizações com as quais os atores governamentais trocam informações para adaptar as políticas públicas. Assim, os recursos nos três níveis dotam os atores com capacidade de gerenciar as ações públicas.

O segundo e o quarto fatores agrupam elementos explicativos da legitimidade das ações governamentais. O segundo agrupa os sistemas usados para manter a sociedade informada sobre as ações governamentais junto às redes intra e interorganizacionais; o quarto descreve as arenas de deliberação públicas, além da qualidade dos legisladores e da sociedade para conseguir do governo melhorias coletivas ou mesmo grupais.

No terceiro, há um distanciamento entre os sistemas de comunicação e a qualificação dos prefeitos; assim como ocorre com o quinto e o sexto fatores. No quinto, a qualificação e experiência dos prefeitos se afasta dos indicadores de transparência pública, do mesmo modo que as condições de formação do capital humano se distanciam dos locais com maiores conflitos políticos (tabela 2).

Tabela 2: Componentes da liderança administrativa

Variáveis	Componente					
	1	2	3	4	5	6
Qual. quant. estabilidade da burocracia	0,98					
Invest. desenvolvimento urbano	0,98					
Sistema informação gerencial	0,97					
Capital social	0,96					
Instalações científicas e educacionais	0,96					
Sistema comunicação massa		0,83				
Relações interorganizacionais		0,76				
Arenas públicas		0,74				
Qualificação e experiência do legislativo	0,53	0,68				
Uso dos recursos públicos e transparência		0,65				
Cond. de formação do capital humano		0,45				-0,42
Comunicação direta			0,77			
Custo adm. Invest. saúde, educ. agrícola				0,78		
Qualificação e experiência do prefeito					-0,79	
Transparência pública					0,72	
Conflitos Políticos						0,82
Relações interorganizacionais						
Outros meios de comunicação						
Sistema transmissão informação		0,41				
Diferenciação governamental						
Distanciamento da qualif. dos prefeitos						-0,47

Fonte: Resultado da pesquisa.

Estes indicadores apresentaram um grau de adequabilidade, realizado pelo teste de *Kaiser-Meyer-Olkin* (KMO) para os indicadores de liderança política de 0,51, o que Marôco (2011) e Hair et al. (2013) consideram um grau de adequabilidade medíocre, em comparação

com os indicadores de liderança administrativa (0,90, excelente) e de capacidade de legitimação (0,81, bom). A variância que cada um dos fatores explica pode ser observada na tabela 3. Cumulativamente, os sete fatores explicam 62,91% da variância total.

Tabela 3: Variância total explicada pelos fatores

Componente	Autovalores iniciais			Somadas de rotação de carregamentos ao quadrado		
	Total	% variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa
1	5,37	25,59	25,59	5,10	24,29	24,29
2	3,19	15,20	40,79	3,20	15,24	39,53
3	1,40	6,65	47,44	1,25	5,94	45,47
4	1,25	5,96	53,40	1,24	5,90	51,37
5	1,19	5,67	59,07	1,21	5,77	57,14
6	1,11	5,30	64,36	1,21	5,77	62,91

Fonte: Resultados da pesquisa.

O ICP-PA buscou captar as capacidades dos líderes políticos, da burocracia de carreira e da sociedade nos territórios do estado do Pará. Tendo em vista a heterogeneidade do território paraense, realizou-se, inicialmente, uma análise descritiva dos indicadores e do próprio ICP-PA para conhecer as características dos territórios que compõem o estado do Pará. Os indicadores apresentam baixos níveis de capacidades para tecer relações que maximizam as oportunidades coletivas e o crescimento econômico (tabela 4).

Tabela 4: Análise descritiva dos dados

Indicador	Média	Desvio Padrão	Variância	Assimetria	Curtose	Máximo	Mínimo
ICP-PA	0,16	0,14	0,02	2,63	10,95	1,00	0,00

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Pelos resultados do desvio-padrão, observa-se que há disparidades acentuadas entre os indicadores de liderança política, liderança administrativa e capacidade de legitimação da ação pública. A presença dessas disparidades na liderança política se deve à diferença de competências e recursos individuais dos políticos de acordo com as características do território. As disparidades da liderança política limitam a definição de diretrizes estratégicas, de negociação e de consenso nos territórios.

Os líderes políticos acabam por encontrar dificuldades em dar continuidade a projetos pela falta de legitimidade (WOO; RAMESH; HOWLETT, 2015). De modo geral, a liderança política nos territórios paraenses é marcada pelo contraste de habilidade e de competência. Não há um predomínio de altos níveis de capacidades individuais entre os líderes políticos. Essa fragilidade influencia negativamente nas diretrizes decisórias, no delineamento das ações

administrativas prioritárias, bem como tende a abrir espaço para que outros atores mais capacitados e organizados direcionem as ações públicas.

As lideranças administrativas dos territórios, em sua maioria, apresentam baixos indicadores de capacidades ao nível das organizações públicas. A qualificação dos servidores não é uniforme entre os territórios. Quando se trata de funções especializadas, sobretudo entre aqueles com função de liderança gerencial (ANNE, 2015), profissionais com formação superior e pós-graduação não se distribuem de forma homogênea nos territórios. O que se observa é a predominância de formações generalistas pautadas em servidores com ensino médio e grande número de servidores sem vínculo. Então a burocracia, que deveria ser projetada para fornecer perícia em uma área política específica, é limitada na maioria dos territórios (DUNLOP, 2015; PETERS, 2015).

A fragilidade na qualificação da burocracia aumenta a necessidade de controle pelos líderes políticos, além de apresentar reduzido comportamento inovador (EVANS; RAUCH, 1999; ROSAS HUERTA, 2008; FUKUYAMA, 2013; ANNE, 2015). Logo, há uma dupla conotação, pois uma liderança política limitada orientará uma burocracia desqualificada. Essa baixa qualidade do capital humano nas organizações públicas orienta a discussão para a capacidade interna do Estado, sobretudo no que diz respeito ao desenvolver e vender ideias para os líderes políticos.

Nos territórios há uma concentração de capacidade de atendimento (servidores *per capita*), sendo um indicativo de que a falta de capacidades administrativas induz o inchaço público por interesse do gestor ou estratégia política. A fragilidade da liderança administrativa nos territórios limita a capacidade de planejar, dirigir, controlar, coordenar e liderar esforços para efetividade da ação pública (ROSAS HUERTA, 2008; ANNE, 2015; DUNLOP, 2015). Isso enfraquece as relações internas, externas e tem reflexos sobre o desempenho político (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). Em suma, há dificuldades em direcionar ações e fazer com que a burocracia cumpra a missão de implementar as políticas públicas.

O monitoramento dos efeitos das políticas na sociedade também fica defasado. Com isso, torna-se inviável aconselhar os líderes políticos ou mediar as opiniões dos múltiplos atores interessados, além de dificultar empreender políticas de acordo com as áreas de atuação dos agentes (PETERS, 2015). Para além da especialização, os funcionários enfrentam limitações quanto à disponibilização desses sistemas de registro de disseminação de informações nos territórios.

Em outras palavras, os territórios são carentes de burocratas capacitados, bem como de sistemas de registros e de processamento de dados que são cruciais para nortear políticas baseadas em evidências. Na falta desse poder infraestrutural, o governo carece de meios de gerar informações estratégicas (MANN, 1984), devendo ser encontradas em organizações científicas a custos relativamente baixos.

No entanto, as instalações científicas estão concentradas nos centros urbanos maiores. A presença de instalações científicas não é homogênea entre os territórios. Dessa forma, alguns territórios podem estar sendo favorecidos, no que tange à disponibilidade de informação e de meios de qualificação profissional, frente a outros territórios. Apesar disso, fica a dúvida acerca da interação e extensão de conhecimento desses centros com as prefeituras locais.

Esse conjunto de fragilidades incapacita o governo de extrair recursos da sociedade para financiar as ações públicas (MIGDAL, 1988; EVANS, 1995; ACEMOGLU, 2006; BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2017). Dessa maneira, ele passa a depender das transferências governamentais, que também são discrepantes, pois o rateio é condicionado ao tamanho da população. Então os territórios com menores contingentes populacionais acabam ficando com uma fração ínfima dos recursos. Com pouco capital, inchaço e baixa capacidade de gerenciamento, a distribuição de recursos pode ser limitada entre as funções governamentais, como investimento em áreas necessárias ao crescimento econômico.

Esse fato, segundo Fiani (2002, 2003) e Acemoglu (2008) ocorre pela presença de grupos poderosos que estabelecem limites à liberdade de tributação estatal. Na visão de Evans, (1995), em países como o Brasil, onde a elite econômica é a elite política, os arranjos políticos são carregados de incentivos favoráveis aos atores com poder econômico. De forma geral, essas relações se configuram como relações que fogem à eficácia econômica. Isso explicita o que Putnam (2008) rotulou como clientelismo, que é fruto de uma sociedade desorganizada, desarticulada e o único remédio eficaz para uma sociedade dividida que tende a se manter no tempo.

A estrutura política se perpetua, pois, grupos com atributos semelhantes tendem a votar para o partido típico de sua classe, ou seja, conservador se for da classe média, ou trabalhista se for da classe operária (ROSE, 1976). A presença de líderes políticos com limitados recursos e competências tende a perpetuar a fragilidade territorial. Assim, a confiança social é frágil, só sendo revertida com a presença de interlocutores apropriados, representativos dos diferentes segmentos da sociedade, com integral legitimidade (BECKER, 2001; DALLABRIDA;

BECKER, 2003; PUTNAM, 2008). Ao mobilizar atores externos, estes, por meio de suas competências específicas, favorecem a adaptação e o direcionamento das ações públicas.

A confiança pública está diretamente relacionada aos níveis de conhecimento dos líderes locais. Os baixos indicadores de especialização dos líderes políticos tendem a refletir em níveis menores de confiança. Isso ocorre em virtude da baixa organização social e educacional da sociedade territorial.

Outro aspecto que agrava esse cenário é a falta de transparência pública e a escassez de arenas com espaço para diálogo entre os diferentes atores civis e governamentais (PETERS, 1998; WOO; RAMESH; HOWLETT, 2015). Nesse sentido, mecanismos como conselhos, orçamentos participativos, fóruns regionais, entre outras redes serviriam como arenas para trocar informações relevantes para a tomada de decisão, bem como adaptação das políticas. Além do mais, serviria para dar maior legitimidade às ações públicas.

Nas sociedades menos organizadas, a elite está mais inclinada a promover a discriminação e a limitar os mecanismos de representação. Quando há esses mecanismos, eles se tornam meios de barganha que não favorecem a eficiência econômica em si (BARAN, 1986; FIANI, 2002; NORTH, 1993). Eles podem ser, inclusive, fonte de exclusão e de fragilidade no processo de construção de políticas públicas. Entretanto, a simples presença de organizações representativas, sem o auxílio de arenas nas quais os atores possam desempenhar funções deliberativas com poderes de decisão equilibrados, não contribui para a adaptação das ações públicas.

Mesmo se houver tais arenas, elas podem frustrar os cidadãos bem-intencionados e levá-los a perder a fé nos entes públicos. Esse fato pode tornar as organizações participativas meramente figurativas (ROSAS HUERTA, 2008; SICSÚ; CASTELAR, 2009; PIRES et al., 2016). Assim, mesmo que houvesse homogeneidade na distribuição e nas funções dessas arenas entre os territórios, isso de nada adiantaria, uma vez que o Estado não apresenta uma infraestrutura eficiente para mediar e, sobretudo, implementar as decisões oriundas delas. Portanto, a limitação da infraestrutura governamental pode representar um enfraquecimento da participação cidadã e da efetividade da construção de decisões coletivas e coordenação das interações interorganizacionais.

No âmbito externo, a realidade territorial demanda a constituição de estruturas em rede. Contudo, elas precisariam estar conectadas a organizações subnacionais e a atores não governamentais para reduzir incertezas e ampliar o debate acerca dos problemas locais, de tal

modo a tornar as soluções mais democráticas (LANGLOIS, 1985; MARCH, 1978; DEQUECH, 2001; BIRKLAND, 2006).

Internamente, a coordenação deve alinhar esforços de diferentes organizações que trabalhem com programas complementares, que clamem por alinhamento dos esforços internos. Assim, à medida que os atores se relacionam, formam novos laços sociais, novas crenças e uma nova cultura. Isso se apresenta como uma inovação coletiva que favorece a coordenação e o envolvimento em atividades complexas com outros indivíduos/grupos e que produz reflexos nos interesses políticos (MANTZAVINOS; NORTH; SHARIQ, 2004).

As inter-relações nos territórios explicitam coalizões entre grupos políticos e demonstram a concentração de poder (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012). O sistema partidário apresenta-se quantitativamente heterogêneo entre os territórios. Então, os cidadãos de alguns territórios têm menos opções de escolhas eleitorais. O que nos leva a entender que, diante da fragilidade das capacidades territoriais, naqueles territórios onde os grupos estejam mais organizados, há maior possibilidade de domínio da direção das ações públicas.

O que se pode inferir é que os indicadores de capacidade de legitimação se apresentam distribuídos de forma heterogênea pelos territórios. Há aproximação de certas características entre alguns territórios, ao passo que outras características se distanciam. Diante dessas observações, vale ressaltar que as estratégias de crescimento podem apresentar certa similaridade entre alguns e distanciamento entre outros. Por um lado, alguns podem induzir processos de transformação; mas, por outro lado, outros estão consumindo recursos públicos sem produzir resultados satisfatórios, devido à presença de fragilidades nas capacidades sistêmicas.

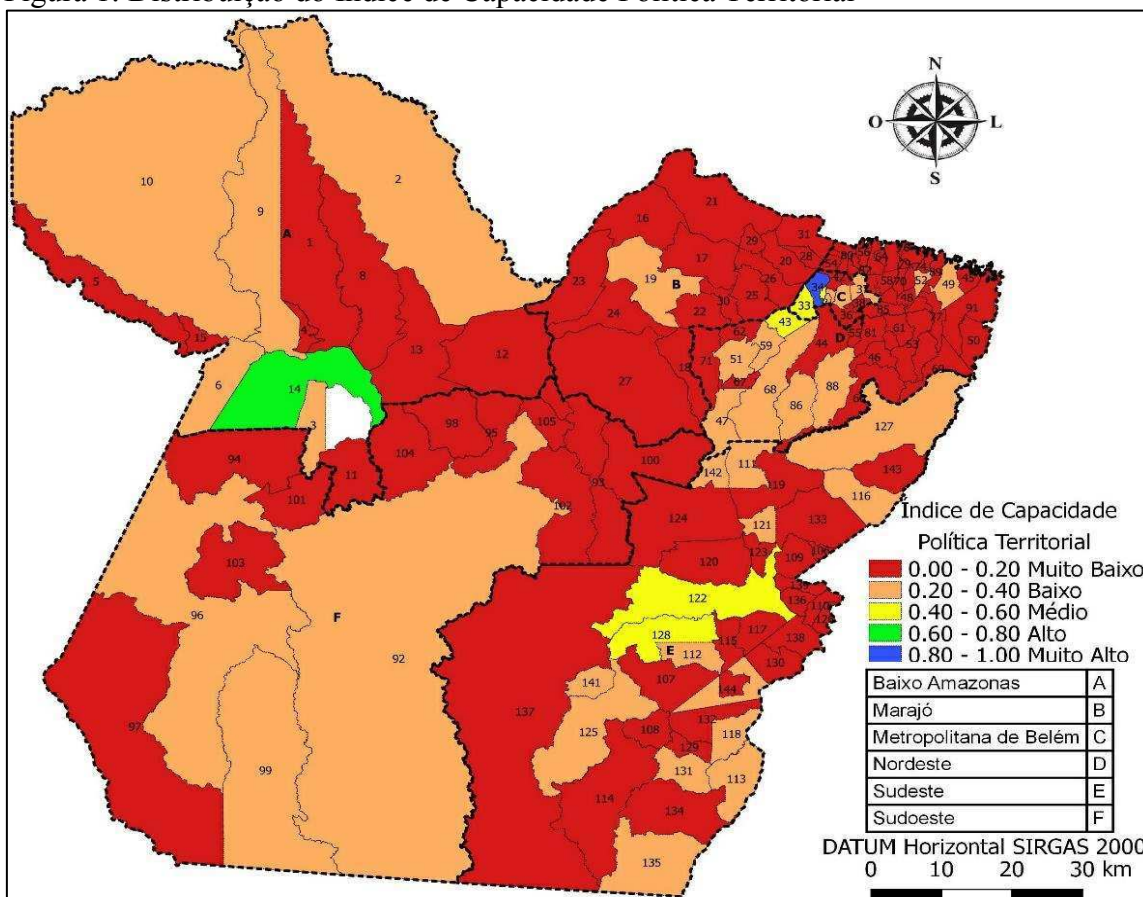
4.2 Distribuição das capacidades políticas nos territórios paraenses

Discutir as capacidades políticas paraenses, até aqui, tem sido levantar fontes de discrepâncias e de carências que induzem ao atraso e à desigualdade de um estado rico em recursos produtivos. Estas fontes, indicadores de liderança política, administrativa e de capacidade de legitimação, formam a base do ICP-PA. Como demonstrado até o presente ponto, os indicadores de capacidades apresentam distribuição, até então, aleatória.

Entretanto, pode concluir-se que os territórios apresentam ICP-PA relativamente baixo. Esse resultado é consequência direta das condições limitadas dos níveis de capital humano, da organização social, política e administrativa. Por consequência, isso reflete nas capacidades de

gerar estratégias factíveis de impulsionar o crescimento econômico do território. Isto é, há um contingente de fatores discutidos que fazem com que as capacidades políticas dos territórios paraenses — na maioria deles — apresentem desempenho muito baixo. Ou seja, dos 143 territórios estudados, 102 apresentam muito baixo nível de capacidade; 34, baixos indicadores; e apenas 5 apresentam médios indicadores, 1 alto e 1 muito alto (figura 1).

Figura 1: Distribuição do Índice de Capacidade Política Territorial



Fonte: Resultados da pesquisa.

A dispersão do ICP-PA reflete a dificuldade dos governos locais de ser os atores centrais da estrutura de governança territorial. Entretanto, há alguns territórios que se apresentam com melhores indicadores de capacidades, tais como Belém (34), Barcarena (33) e Abaetetuba (34), nas proximidades da região Metropolitana (C); Marabá (122) e Parauapebas (128), na região Sudeste; e Santarém, na região do Baixo Amazonas (A). Esses territórios se apresentam como ilhas ou bolsões de eficiência que, em meio a um cenário adverso, apresentam condições de fazer intervenções positivas (EVANS, 1995; TENDLER, 1997), ou seja, conseguem orientar as ações coletivas de modo a maximizar o interesse coletivo.

O diferencial desses territórios pode estar atrelado à capacidade do Estado de atuar como um ator corporativo, coerente na tecelagem de laços vindouros com a sociedade (EVANS, 1995). Para tanto, a organização interna e as relações estado-sociedade devem dotar o Estado de maior grau de capacidade e legitimidade no direcionamento das ações públicas. Igualmente, as organizações administrativas devem contar com burocratas capacitados e qualificados, capazes de empreender e inovar na entrega de bens e serviços públicos dentro das áreas de atribuição. Como observou Tendler (1997), eles passam a fornecer um serviço mais personalizado, porque têm maior autonomia e discricão do que o habitual; logo, encorajam e ajudam na organização de associações cívicas, incluindo grupos de produtores.

As relações interorganizacionais formam uma rede administrativa que favorece a troca de informações, a adaptação e o direcionamento das ações públicas. Na visão de Evans (1995), a coerência burocrática interna deve ser vista como uma pré-condição essencial para a participação efetiva do Estado em redes. Por meio dessa coerência, os burocratas alcançam autonomia para inovar na solução dos problemas de ação coletiva. Dessa forma, cria-se um ambiente propício para o capitalista investir. Esse cenário evidencia a importância da ruptura do isolamento burocrático, que permite oferecer soluções concretas a partir de expertises. Logo, isso pode induzir dinamismo na estrutura produtiva, benéfico ao crescimento econômico.

Nesses territórios, as condições favoráveis podem ser o gatilho que romperá com o clientelismo, pois ele é o responsável por induzir o desequilíbrio que impede a construção de projetos que maximizem as oportunidades coletivas. Esse quadro é o oposto do que ocorre em bolsões de ineficiência, nos quais as ações governamentais são cercadas por normas clientelistas, visto que esses atores dependem da proteção dos grupos poderosos (EVANS, 1995; TENDLER, 1997). Portanto, nesses bolsões, as soluções são personalistas, típicas de sociedades fragmentadas.

Nos territórios com baixos indicadores de capacidades, os indicadores de liderança política, administrativa e de capacidade de legitimação são frágeis. Este fato produz uma limitação na capacidade de tecer relações que maximizem as oportunidades coletivas. Como o governo e suas capacidades são necessários para superar os desafios da territorialização do crescimento, os baixos indicadores de capacidades impactam diretamente na estrutura de governança. Isso se deve à falta de ação em rede, aos baixos níveis de organização coletiva e aos recursos humanos e organizacionais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos apontaram para a existência de correlação entre as condições das capacidades políticas locais e o conjunto de constructos teóricos que formam as bases explicativas da capacidade política nos territórios. Uma vez que territórios muito pequenos apresentam condições desfavoráveis no que tange à capacidade de liderança política, a capacidade de liderança administrativa está sujeita às condições de legitimidade das ações públicas.

No que tange às condições de liderança política, estas se apresentam heterogêneas. Os líderes políticos possuem diferentes níveis de perspicácia e de expertise política. Esse fato pode produzir conflitos internos, uma vez que a visão de mundo dos atores políticos é distinta. Isso, por sua vez, leva ao consumo dos recursos locais sem produzir efeitos benéficos ao crescimento.

A burocracia territorial está concentrada em poucas organizações, na maioria dos territórios muito pequenos. Além do mais, apresenta baixos níveis de qualificação e, sobretudo, poucos agentes com função de liderança. Logo, as funções gerenciais podem ser comprometidas, o que gera reflexos na capacidade de processo e perícia das organizações, bem como nas funções de aconselhamento e de empreendedorismo.

Por fim, no nível sistêmico, o capital social e humano local se apresenta heterogêneo. O capital social é resultante do nível de organização de uma sociedade. Pode-se observar que a sociedade paraense, em alguns locais, apresenta boa organização, possui arenas nas quais os atores podem deliberar sobre os problemas locais e produzir consenso. Entretanto, outras regiões não alcançam tal nível. No que tange ao nível de conhecimento da sociedade, este segue a mesma tônica de exclusão dos menores territórios em comparação aos maiores — processo resultante das condições da educação e da distribuição desigual das instalações científicas no estado.

Esses resultados mostram que as condições locais são determinantes para os níveis de capacidades políticas. Assim, diferentes tipos de capacidades estão associados às diferenças territoriais. Então, territórios com altos níveis de organização apresentam altos níveis de capacidades, podendo ser associados a alto potencial de crescimento. Nesses locais há bons níveis de liderança política, administrativa e uma sociedade organizada que participa e contribui com a adaptação e a inovação das ações públicas; diferentemente do que ocorre em localidades desorganizadas, nas quais o clientelismo é a única saída para os problemas recorrentes.

Por meio da análise comparativa, observou-se que, nos municípios com maior nível de capacidade, as organizações públicas são profissionalizadas, com maior grau de especialização

e descentralização. Esse fato favorece maior perícia nos processos, melhor capacidade de aconselhamento e implementação e melhor capacidade de empreender políticas dentro da área de expertise. Também se podem apresentar melhores níveis de coordenação extra e intergovernamental, base para construir a confiança pública.

Esse resultado corrobora com os estudos de Evans (1995), Evans e Rauch (1999), Fukuyama (2013), Peters (2015), Wu, Ramesh e Howlett (2015) acerca da importância das capacidades políticas para o crescimento em contextos democráticos. Entretanto, os dados secundários mostram apenas a quantidade de capacidades existentes nos territórios, mas não o uso destas para tecer relações vindouras; não permitem identificar como ocorrem as relações intraorganizacionais e interorganizacionais, imprescindíveis para identificar níveis de relações de proximidades que demonstram a integração e cooperação territorial. Portanto, apresentam-se como um campo profícuo para novas pesquisas para se entender com mais precisão quais os efeitos do contexto local sobre a capacidade, que por seu turno delimita a governança e o direcionamento do crescimento econômico dos territórios do estado do Pará.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, ROBERTO; LOTTA, GABRIELA; OLIVEIRA, VANESSA ELIAS DE (Ed.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2018. p. 23–57.

ACEMOGLU, D. Politics and economics in weak and strong states. **Journal of Monetary Economics**, v. 52, n. 7, p. 1199–1226, 1 out. 2005.

ACEMOGLU, D. **Modelling Inefficient Institutions**. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2006a.

ACEMOGLU, D. Modeling Inefficient Institutions. In: BLUNDELL, R.; NEWEY, W.; PERSSON, T. (Ed.). **Advances in Economics and Econometrics: Theory and Applications**, Ninth World Congress. Cambridge University Press, 2006b. Volume I. 9, p. 341–380.

ACEMOGLU, D. Oligarchic Versus Democratic Societies. **Journal of the European Economic Association**, v. 6, p. 1–44, 2008.

ACEMOGLU, D. **Introduction to Modern Economic Growth**. New Jersey: Princeton University Press, 2009.

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. **Why Nations Fail: the origins of power, prosperity and poverty**. New York: Crown Publishers, 2012.

ANDERSSON, Å. Creativity and regional development. **Papers of the Regional Science Association**, v. 56, n. 1, p. 5–20, dez. 1985.

ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. DA. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Opinião Pública**, v. 22, n. 2, 2016.

ANGEL, H. Measuring policy analytical capacity for the environment: A case for engaging new actors. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 197–208, 3 set. 2015.

ANNE, T. The dilemmas of organisational capacity. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 209–217, 3 set. 2015.

ASONI, A. Protection of property rights and growth as political equilibria. **Journal of Economic Surveys**, v. 22, n. 5, p. 953–987, 28 ago. 2008.

ATLAS do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

AUDRETSCH, B. Agglomeration and the location of innovative activity. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 14, n. 2, p. 18–29, 1 jun. 1998.

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (Ed.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

BABBIE, E. **Métodos de Pesquisas de Survey**. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

BARAN, P. A. **A Economia Política do Desenvolvimento**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

BECKER, B. K. O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, B. K.; COSTA, R. H. DA.; SILVEIRA, C. B. (Ed.). **Abordagens Políticas da Espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983.

BECKER, D. F. A economia política do desenvolvimento contemporâneo. **Revista Extensão Rural**, 2001.

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State. **Governance**, v. 30, n. 1, p. 105–124, jan. 2017.

BIRKLAND, T. A. 5 Agenda Setting in Public Policy. **Handbook of Public Policy Analysis**, p. 63, 2006.

BOHMAN, J. Deliberative Democracy and Effective Social Freedom: Capabilities, Resources, and Opportunities. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (Ed.). **Deliberative Democracy: essays on reason and politics**. London: The Free Press, 1997.

BRASIL. **Programa de Aceleração do Crescimento: PAC 2007-2010**. Disponível em: <<http://fazenda.gov.br/noticias/2007/r130307.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2008.

BRASIL. Siconfi – Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – Versão: 2.0 Contas Anuais. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf>. Acesso em: 4 jan. 2019.

FIGUEIREDO FILHO, D. B.; SILVA JÚNIOR, J. A. DA. Visão além do alcance: uma introdução à análise fatorial. **Opinião Pública**, v. 16, n. 1, p. 160–185, jun. 2010.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral – TSE. Eleições 2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2012/eleicoes-2012>>. Acesso em: 4 jan. 2019.

CAPELLO, R.; NIJKAMP, P. **Handbook of Regional Growth and Development Theories**. Amsterdam: Edward Elgar, 2009.

CASTRO, I. E. DE. Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania. **Geosul**, v. 18, n. 36, p. 7–28, 1 jan. 2003.

CAVALCANTE, L. R. M. T. Produção teórica em economia regional: Uma proposta de sistematização. **Revista Brasileira de estudos regionais e urbanos**, 2008.

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. **Debates in Contemporary Political Philosophy. An anthology**, p. 342–360, 2003.

COLLETIS, G. et al. Construction territoriale et dynamiques productives. **Sciences de la Société**, 1999.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT. **Atlas de Conflitos na Amazônia**. São Paulo: Entremares, 2017.

COY, M.; KLINGLER, M. Frentes pioneiras em transformação: o eixo da BR-163 e os desafios socioambientais. **Revista Territórios e Fronteiras**, v. 7, n. 0, p. 1, 18 mai. 2014.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança Territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Revista Desenvolvimento em Questão**, v. 1, n. 2, p. 73–97, out. 2003.

DALLABRIDA, V. R.; SIEDENBERG, D. R.; FERNÁNDEZ, V. R. A Dinâmica Territorial do Desenvolvimento: sua compreensão a partir da análise da trajetória de um âmbito espacial periférico. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2, 2004. **Anais...** Santa Cruz: UNISC, 2004

DEQUECH, D. Bounded Rationality, Institutions, and Uncertainty. **Journal of Economic Issues**, v. 35, n. 4, p. 911–928, 2001.

DUNLOP, C. A. Organizational political capacity as learning. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 259–270, 3 set. 2015.

EVANS, P. B. Transnational Linkages and the Economic Role of the State: An Analysis of Developing and Industrialized Nations in the Post–World War II Period. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). **Bringing the State Back In**. Cambridge:

Cambridge University Press, 1985. p. 192–226.

EVANS, P. B. **Embedded Autonomy**: states and industrial transformation. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748, out. 1999.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO – FIRJAN. **Download IFDM | Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal**. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/>>. Acesso em: 4 jan. 2019.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO – FIRJAN. **Metodologia IFDM**. Disponível em: <<https://goo.gl/vZqX3G>>. Acesso em: 7 fev. 2020.

FERRAZ, J. C.; KUPFER, D. S.; HAGUENAUER, L. **Made in Brazil**: desafios competitivos para a indústria. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

FIANI, R. Crescimento econômico e liberdades: a economia política de Douglass North. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 1, p. 45–62, 2002.

FIANI, R. Estado e Economia no Institucionalismo de Douglass North. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 135–149, 2003.

FIGUEIREDO FILHO, D. B.; SILVA JÚNIOR, J. A. DA. Visão além do alcance: uma introdução à análise fatorial. **Opinião Pública**, v. 16, n. 1, p. 160–185, jun. 2010.

FIGUEIREDO FILHO, D. B. et al. Happy Together: Como utilizar análise fatorial e análise de cluster para mensurar a qualidade das políticas públicas. **Teoria e Sociedade**, v. 22, 2014.

FUKUYAMA, F. What Is Governance? **Governance**, v. 26, n. 3, p. 347–368, jul. 2013.

GAUS, G. F. Reason, Justification, and Consensus: Why Democracy Can’t Have It All. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (Ed.). **Deliberative democracy**: essays on reason and politics. London: The MIT Press, 1997.

GILLY, J.; ADEES, J. P.; PERRAT, J. La dynamique institutionnelle des territoires : entre gouvernance locale et régulation globale. **Cahier du GRES**, 2003.

GOMES, E. Tempo Amazônico. A Amazônia e o plano de integração nacional: os projetos de expansão e o avanço do capital nas sociedades tradicionais. **Revista Tempo Amazônico**, v. 3, n. 2, p. 136–152, 2016.

GOMIDE, A. Á.; PIRES, R. R. C. Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI. **Boletim de Análise Política-Institucional (BAPI)**, v. 2, p. 25–30, 2012.

GOMIDE, A. DE Á.; PIRES, R. R. C. **Capacidades Estatais e Democracia**: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas. Brasília: IPEA, 2014.

HÄGERSTRAND, T. Reflections on “what about people in regional science?” **Papers of the**

Regional Science Association, v. 66, n. 1, p. 1–6, dez. 1989.

HAIR, J. F. et al. **Multivariate Data Analysis**. 7. ed. Pearson Education Limited, 2013.

HOWLETT, M. Policy analytical capacity: The supply and demand for policy analysis in government. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 173–182, 3 set. 2015.

HUERTA, A. R.; ROSAS HUERTA, A. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. **Política y Cultura**, n. 30, p. 119–134, 2008.

HUGHES, A. et al. Governance and policy capacity in health development and implementation in Australia. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 229–245, 3 set. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Tabela 6449: Empresas e outras organizações, pessoal ocupado total e assalariado em 31.12, salários e outras remunerações, por seção, divisão, grupo e classe da classificação de atividades (CNAE 2.0). Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6449>>. Acesso em: 4 jan. 2019a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Downloads | IBGE**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/downloads-estatisticas.html>>. Acesso em: 4 jan. 2019b.

JOHNSTON, A.; HUGGINS, R. The Spatio-Relational Nature of Urban Innovation Systems: Universities, Knowledge Intensive Business Service Firms, and Collaborative Networks. **Journal of Urban Technology**, v. 23, n. 1, p. 29–52, 2 jan. 2016.

KRUGMAN, P. **Geography and trade**. Cambridge: MIT, 1991.

KUBRUSLY, L. S. procedimento para calcular índices a partir de uma base de dados multivariados. **Pesquisa Operacional**, v. 21, n. 1, p. 107–117, 2001.

LANDIM, F. L. P. et al. Uma reflexão sobre as abordagens em pesquisa com ênfase na integração qualitativo-quantitativa. **Revista Brasileira em Promoção da Saúde**, v. 19, n. 1, p. 53–58, 2012.

LANGLOIS, R. N. Rationality, institutions, and explanation. In: LANGLOIS, R. N. (Ed.). **Economics as a process**. Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. (Ed.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

LELOUP, F.; MOYART, L.; PECQUEUR, B. La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? **Géographie, Économie, Société**, v. 7, n. 4, p. 321–331, 19 dez. 2005.

LOCATELLI, S. H. Plano Amazônia Sustentável: uma nova concepção estatal de desenvolvimento para a Amazônia? **Sociedade e Estado**, v. 24, n. 3, p. 910–911, dez. 2009.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, v. 25, n. 2, p. 185, 28 nov. 1984.

- MANN, M. El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. **Revista Académica de Relaciones Internacionales**, n. 5, p. 1–43, 2006.
- MANTZAVINOS, C.; NORTH, D. C.; SHARIQ, S. Learning, Institutions, and Economic Performance. **Perspectives on Politics, Cambridge**, v. 2, n. 1, p. 75–84, 1 mar. 2004.
- MARCH, J. G. Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice. **The Bell Journal of Economics**, v. 9, n. 2, p. 587–608, 1978.
- MARÔCO, J. **Análise Estatística com o SPSS Statistics**. 5. ed. Lisboa: Report Number, 2011.
- MIGDAL, J. S. **Strong Societies and Weak States: state-society relations and state capabilities in the Third World**. New Jersey: Princeton University Press, 1988.
- MIGDAL, J. S. Estudiar el estado. **Revista Académica de Relaciones Internacionales**, v. 8, 2008.
- MINAYO, M. DE S.; SANCHES, O. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade. **Cadernos de saúde pública**, v. 9, n. 3, p. 239–262, 1993.
- MORAES, G. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-de-aceleracao-do-crescimento-pac>>. Acesso em: 24 set. 2019.
- MOTA, J. A.; GAZONI, J. L. Plano Amazônia Sustentável: Interações Dinâmicas e Sustentabilidade Ambiental. **IPEA**, abr. 2012.
- NORTH, D. Location theory an regional economic growth. **Jornal of political economics**, v. 63, n. 3, p. 243–258, 1959a.
- NORTH, D. Agriculture in regional economic growth. **Journal of Farm Economics**, v. 41, n. 5, p. 943–951, 1959b.
- NORTH, D. Economic Performance Through Time. **American Economic Review**, v. 84(3), p. 359–368, 1994.
- NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- NORTH, D. C. Institutions, ideology, and economic performance. **Cato J.**, v. 11, p. 477, 1991.
- NORTH, D. C. The New Institutional Economics and Development. **EconWPA Economic History**, p. 8, 1993.
- NUNES, E. M. et al. O índice de capacidades de institucionais (ICI) como mecanismo da gestão social da governança nos territórios rurais. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 42, 2014.
- OFFE, C. A atribuição de status público aos grupos de interesse. **Capitalismo Desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

OFFE, C. Governance: An Empty Signifier? *Constellations*, v. 16, n. 4, p. 550–562, 1 dez. 2009.

OLIVEIRA, A. G. DE; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública — instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Rev. Adm. Pública*, v. 49, n. 5, p. 1263–1290, 2015.

PALOTTI, P.; CAVALCANTE, P. Articuladores políticos e dirigentes da burocracia: ministros de estado no Brasil e em perspectiva comparada. In: PIRES, ROBERTO; LOTTA, GABRIELA; OLIVEIRA, VANESSA ELIAS DE (Ed.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: IPEA; ENAP, 2018. p. 161–184.

PALOTTI, P.; CAVALCANTE, P. Articuladores políticos e dirigentes da burocracia: ministros de estado no brasil e em perspectiva comparada. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**, p. 161–184, 2018b.

PANDOLFO, C. M. **Amazônia Brasileira**: ocupação, desenvolvimento e perspectivas atuais e futuras. Belém: Cejup, 1994.

PAQUETTE, J. Jeux d'échelle et transformation de l'État. Le gouvernement des territoires au Québec et en France, Laurence Bherer, Jean-Pierre Collin, Éric Kerrouche et Jacques Pallard (dir.), Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2005, 527 p. **Politique et Sociétés**, v. 28, n. 2, p. 184, 2009.

PARSONS, W. Not Just Steering but Weaving: Relevant Knowledge and the Craft of Building Policy Capacity and Coherence. *Australian Journal of Public Administration*, v. 63, n. 1, p. 43–57, 1 mar. 2004.

PATTYN, V.; BRANS, M. Organisational analytical capacity: Policy evaluation in Belgium. *Policy and Society*, v. 34, n. 3–4, p. 183–196, 3 set. 2015.

PETERS, B. G. R. A. W. Rhodes, Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. *Public Administration*, v. 76, n. 2, p. 408–409, jan. 1998.

PETERS, B. G. Policy capacity in public administration. *Policy and Society*, v. 34, n. 3–4, p. 219–228, 3 set. 2015.

PETERS, B. G. Institutionalism and Public Policy. In: **Contemporary Approaches to Public Policy**. London: Palgrave Macmillan UK, 2016. p. 57–72.

PIRES, R. et al. (Org.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: IPEA, 2018.

PIRES, R. R. C. et al. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 121–143, jun. 2016.

PORTER, M. E. **The competitive Advantage of Nations**. New York: The Free Press, 1990.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

ROSAS HUERTA, A. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. **Política y Cultura**, México, n. 30, p. 119–134, ene. 2008.

ROSE, R. **The Problem of Party Government**. Glasgow: Palgrave Macmillan UK, 1976.

RUA, M. G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. [S.l.]: Banco Interamericano de Desenvolvimento, INDES, 1997.

SICSÚ, J.; CASTELAR, A. **Sociedade e Economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2009.

TENDLER, J. **Good Government in the Tropics**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

THEIL, H. Best Linear Index Numbers of Prices and Quantities. **Econométrica**, v. 28, n. 1, 1960.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. TSE. **Eleições 2012**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2012/eleicoes-2012>>. Acesso em: 4 jan. 2019.

WILLIAMSON, O. E. Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives. **Administrative Science Quarterly, California**, v. 36, n. 2, p. 269, jun. 1991.

WOO, J. J.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Legitimation capacity: System-level resources and political skills in public policy. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 271–283, 3 set. 2015.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 165–171, 3 set. 2015.

ARTIGO II

A REGIONALIZAÇÃO DAS CAPACIDADES COMO MEIO DE PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS NO ESTADO DO PARÁ

RESUMO: Esta pesquisa tem como escopo verificar e classificar possíveis padrões espaciais que permitam descrever similaridades nos territórios do estado do Pará. Para tanto, valeu-se da distribuição espacial do Índice de Capacidades Políticas (ICP) dos territórios para captar dependência espacial ou relação de proximidade que oriente a regionalização das capacidades, de modo a favorecer o planejamento das ações governamentais em prol do crescimento econômico. Como método de investigação, usou-se a análise exploratória de dados espaciais para reunir e classificar os territórios que compõem o estado do Pará. Após as análises os territórios foram agrupados, a partir da autocorrelação, em três regiões: expansionista, especializada e estagnada. Os elementos endógenos de região servem para orientar o planejamento das ações governamentais.

Palavras-chave: Políticas Territoriais. Análise Espacial. Tipologia Territorial.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho busca construir uma compreensão acerca da distribuição espacial das capacidades políticas a partir da construção de uma tipologia territorial no estado do Pará. A construção desta tipologia se faz possível, pois de acordo com Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985), a depender das características e níveis das capacidades políticas nos territórios, *ceteris paribus*, há desequilíbrios que distanciam locais com melhores indicadores dos piores. Assim, recorreu-se às técnicas de análise espacial para agrupar territórios com indicadores de capacidades semelhantes, visando a formar regiões homogêneas.

Criar esta tipologia territorial se faz necessário para melhor entender e planejar as ações governamentais no estado do Pará, uma vez que o estado, historicamente, passou por intervenções governamentais que orientaram o recorte do seu espaço, dando origem a diferentes territórios marcados pelos conflitos desde a década de 1960 (BECKER, 2005; CPT, 2017). O governo abriu rodovias, como a Belém-Brasília, a Cuiabá-Santarém, a Transamazônica, entre outras que deram acesso a recursos estratégicos isolados no Pará. Assim, os madeireiros, os posseiros, os especuladores e a entrada da agricultura comercial induziram disputas por terras e territórios no estado.

A necessidade de superar os entraves territoriais fez o governo instituir o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), na tentativa de reduzir gargalos ao investimento privado, induzir o crescimento e descentralização espacial das atividades econômicas (BRASIL, 2007). Então, com este plano o governo criou uma nova carteira de investimentos infraestruturais que colocaram o Pará no centro de um corredor logístico na região Norte (MORAES, 2010).

Portanto, investimentos dotaram as margens de rodovias, portos e hidrovias com vantagem competitiva locacional para produção de commodities.

As commodities, especialmente a soja, vêm fazendo das margens das rodovias, das hidrovias e dos portos novos centros de especulação e comércio ilegal de terras, de pressão sobre as terras indígenas e quilombolas, bem como induzindo a expulsão de agricultores familiares por ações violentas dos latifundiários e criando um caos fundiário (COY; KLINGLER, 2014). Estes elementos criam novas territorialidades, nas quais diferentes atores demandam a presença do Estado, por motivações diferentes (BECKER, 2005, 2014). Assim, a tipologia se torna uma ferramenta útil para direcionar as ações públicas.

Enquanto agente do Estado, o governo demanda capacidades para elaboração de políticas públicas que maximizam os objetivos coletivos. As capacidades políticas são entendidas como o conjunto de competências e recursos necessários para executar funções políticas (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). As capacidades dotam os atores governamentais e não governamentais de meios para participar das funções políticas. Definir/criar áreas de atuação por meio de regionalização do espaço é uma forma de orientar as ações públicas.

Regionalizar o espaço conforme as capacidades significa definir/criar limites de atuação de forma planejada a partir de características territoriais que seguem critérios previamente estabelecidos e dotam uma região com homogeneidade (FARIA, 2016; HAESBAERT, 2003). Regionalizar os territórios do estado do Pará a partir das capacidades é uma forma de recortar o espaço, tendo como base as capacidades necessárias para desenhar e implementar políticas públicas de acordo com as características territoriais.

A regionalização da ação pública se faz necessária pela descentralização administrativa ocasionada pela Constituição Federal de 1988, que fez do município o espaço político mais próximo do cotidiano do cidadão (CASTRO, 2003; KLERING, 2009). Entretanto, o município é uma base administrativa. Já o território é a base de poder do Estado, é o local onde ocorrem as relações de poder, as relações de classe, além de ser uma unidade político-administrativa, um espaço de manipulação e um reflexo das relações de produção (BECKER, 2009; SAQUET, 2013). Estas são as razões de por que se entender o município como um território.

Neste sentido, regionalizar as capacidades é uma forma de dividir e de classificar o espaço do estado do Pará de forma eficaz para definir áreas prioritárias para intervenção governamental (CÂMARA et al., 2002; BONAT; PAIVA; SLIWANY, 2010). Constitui um novo pensar a respeito das causas do crescimento econômico dos territórios, pois permite identificar padrões espaciais de integração e cooperação territorial (CASTRO, 2003), contribuindo para melhor planejar e implementar políticas públicas.

Então, findado o prazo do PAS (2008-2011), e iniciado um novo ciclo político nos territórios a partir de 2012, o governo estadual precisa interagir com estes novos agentes públicos para delinear um novo planejamento para os territórios do estado do Pará. Portanto, torna-se pertinente saber se as capacidades políticas dos territórios permitem agrupá-los de modo a favorecer a definição/criação de áreas de atuação pública mais alinhada às diferentes nuances que formam o estado do Pará, bem como favorecer o planejamento de políticas públicas que maximizem as oportunidades coletivas e o crescimento econômico territorial.

Além desta introdução, este trabalho apresenta uma breve discussão acerca do espaço e do território, das relações de proximidades e capacidades políticas, constructos teóricos que norteiam os resultados e discussões. Em seguida, são apresentados os procedimentos metodológicos que norteiam a dinâmica dos agrupamentos dispostos no espaço geográfico. Nos resultados e discussões, são apresentados os *clusters* e os elementos que os diferenciam e as características endógenas que ligam os territórios. Por fim, tecem-se as considerações finais, que mostram os fatores que fazem da distribuição espacial um fator diferenciador nas ciências políticas para planejar as políticas de intervenção territorial.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 A territorialização das ações do homem

Na geografia o espaço é marcado pela processo de transformações do meio pela ação humana ou natural do homem (SANTOS, 2006). Ao agir sobre o espaço, o homem territorializa-o, criando um lócus carregado com elementos sociais, culturais, discursivos, de articulações, de estratégias *re-scaling* de sujeitos políticos insurgentes, caracterizando um processo de reprodução social marcado pela manifestação de conflitualidades (BRANDÃO, 2008). Então o espaço é territorializado por uma comunidade aldeã, uma organização religiosa, grupos empresariais, entre outros (CASTRO; GOMES; CORRÊA, 1995; HAESBAERT, 2010). Estes grupos tendem a se articular em redes complexas que produzem reflexos nas relações de produção.

As relações de produção podem ser caracterizadas pelas formas como se desenvolvem os trabalhos, a distribuição da produção e a reprodução da vida material (SANTOS, 2006; SAQUET; SILVA, 2008). Estas relações de produção delimitam as características da estrutura econômica e política de um território. Logo, para Saquet e Silva (2008), o território se torna a expressão do jogo de interesses representados, de um lado, pela busca da reprodução do capital e, de outro, pela busca da reprodução da vida, delimitando dinâmicas ímpares no espaço.

As articulações dão forma aos jogos de poder que orientam os diferentes grupos na luta pelo gerenciamento do território (DALLABRIDA; SIEDENBERG; FERNÁNDEZ, 2004; PERRAT, 2002). Essas articulações precisam ser coordenadas para produzir redes administrativas capazes de definir novos rumos para o território. Portanto, o território se torna um lugar de intersecção de redes, estratégias, negociações e, sobretudo, de interdependência entre os atores (LELOUP; MOYART; PECQUEUR, 2005). Essas inter-relações dotam a estrutura de governança de características que aproximam e afastam territórios.

Nestes territórios o desafio é unificar e organizar as ações e interesses para objetivos comuns. Muitos territórios não conseguiram formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como coordenar as ações para maximizar as oportunidades coletivas (SOUZA, 2006). Neste processo o que predomina é a divergência de interesses nos territórios, e o fortalecimento de determinados grupos obriga o governo a negociar e legitimar interesses individuais ante os coletivos (MIGDAL, 1988; ACEMOGLU, 2008). Portanto, uma sociedade fragmentada cria distorções e dificuldades para maximizar os objetivos coletivos, freando o crescimento econômico.

2.2 O território e as capacidades políticas

O governo é o agente mediador que deve construir um conjunto concreto de laços sociais que vinculam o Estado à sociedade e fornecem canais institucionalizados para a negociação e renegociação contínuas de objetivos e políticas (MANN, 1984; EVANS, 1995). As interações com a sociedade se passam em um território específico. Neste território, o governo deve contar com um conjunto de organizações administrativas, mais ou menos coordenadas por uma autoridade executiva, para gerir o alcance dos objetivos comuns.

As organizações administrativas formam a base do poder infraestrutural do governo. Tais organizações têm a missão de implementar as políticas públicas, monitorar os resultados das políticas, mediar interações com diferentes interessados nas áreas de atuação, aconselhar e propor políticas públicas de acordo com aquilo que julgam relevantes (PETERS, 2015). Sem altos níveis de capacidades, estas organizações não conseguirão desempenhar as funções políticas esperadas, sobretudo em ambientes onde há desequilíbrios nas inter-relações entre atores governamentais e não governamentais (HOWLETT; RAMESH, 2016). Desequilíbrios nestas interações provocam distorções que prejudicam a transformação econômica territorial, uma vez que diferentes atores e grupos buscam influenciar as decisões políticas em prol de objetivos individuais ante os coletivos.

Nestes territórios, os políticos eleitos têm o encargo de fazer escolhas políticas que definem diretrizes e prioridades (EVANS; RAUCH, 1999; ANNE, 2015). Estes políticos têm a missão de exercer a liderança política no território. Como há diversos atores tentando influenciar as decisões, é eminente a necessidade de uma estrutura capaz de mediar e filtrar as informações relevantes para o processo decisório. Nestas organizações, os agentes de carreira, os burocratas, têm a missão de liderar administrativamente as ações públicas do governo. Segundo Evans e Rauch (1999), Fukuyama (2013) e Anne (2015), os burocratas devem ser recrutados pelo mérito, pois determinantes da qualidade destes agentes impactam no comprometimento e desempenho das funções.

Nas organizações públicas os burocratas fazem a maior parte do trabalho político e das políticas. Os burocratas delineiam políticas públicas por conta própria por meio de sua capacidade delegada por lei, o que faz da organização mestra em processos (PETERS, 2015). Assim, a capacidade de estas organizações entregarem os bens coletivos constitui a maior contribuição para a transformação econômica, pois passariam a construir um conjunto de laços com os empreendedores por meio da oferta da investigação, aconselhamento e incentivos que fazem com que os investimentos pareçam menos arriscados (EVANS; RAUCH, 1999; FUKUYAMA, 2013). Portanto, a burocracia não faz só o trabalho político, pois cria políticas de acordo com o que acredita ser mais eficiente para a coletividade.

Os burocratas trabalham implementando as políticas públicas, monitorando e interagindo com as diferentes partes interessadas para estabelecer medidas corretivas, bem como fornecem conselhos para seus mestres políticos e criam conexões com partes interessadas em suas áreas de atuação política (PETERS, 2015; SOUZA, 2017; ABRUCIO; LOUREIRO, 2018). Deste modo, os líderes políticos são responsáveis pelas escolhas políticas, cabendo à burocracia liderar administrativamente os processos de implementação, de monitoramento, de adaptação e de investigação e geração de alternativas políticas (EVANS; RAUCH, 1999; CAVALCANTE, 2011; CORRALO, 2012; FUKUYAMA, 2013). Portanto, fragilidades nas capacidades políticas dos líderes políticos e da burocracia limitam a efetividade das ações governamentais.

As capacidades políticas envolvem uma gama de características dos líderes políticos, das organizações públicas, da sociedade e das organizações coletivas interessadas na formulação de políticas públicas (PIRES; GOMIDE, 2016). Representam um conjunto de competências e recursos que dotam os diferentes atores interessados nos sistemas de decisões públicas a participar do processo de negociação e renegociação de objetivos e políticas de um

território (EVANS, 1995, 2005). Imediatamente oferecem uma visão abrangente dos fatores que dificultam as organizações públicas a desenvolver e implementar objetivos coletivos.

De acordo com Wu, Ramesh e Howlett (2015) as capacidades estão distribuídas em níveis de interação que formam uma estrutura explicativa complexa. A estrutura é composta por competências nos níveis analíticos, organizacionais e políticos, além de recursos nos níveis individuais, operacionais e sistêmicos. Especificamente, os líderes políticos precisam de competências analíticas acerca da substância política, de técnicas analíticas, bem como habilidades de comunicação.

Os líderes precisam estar carregados com recursos individuais como instrução e experiência prática. Estes dois elementos dotam os líderes políticos com expertise, ou seja, com conhecimento especializado para exercer uma função, ao passo que a experiência garante perspicácia, uma mente treinada e apta a tomar decisões rápidas, tendo como base situações vividas (ANGEL, 2015; ANNE, 2015; DUNLOP, 2015). Estes elementos, associados à capacidade de comunicação, habilitam os líderes políticos para interagir com as partes interessadas, analisar as diferentes opções políticas, compreender as necessidades, as posições das diferentes partes, fazer julgamento da viabilidade e fazer escolhas que maximizem as oportunidades coletivas.

Os líderes políticos precisam de um número significativo de burocratas com capacidades analíticas e gerenciais para administrar as organizações públicas, analisar situações e gerar alternativas políticas. Estes burocratas precisam de recursos individuais, com o maior grau de instrução formal, que lhes propiciem conhecimento político e aplicação de técnicas e conhecimentos científicos para gerar informações para a tomada de decisões. Além do mais, Pattyn e Brans (2015) alegam que os burocratas precisam de recursos computacionais para processar dados e gerar evidências para tomar decisões.

Os burocratas, de acordo com seus recursos individuais, são distribuídos em diferentes escalões, nos quais têm a missão de planejar, de dirigir, de controlar, de coordenar, de resolver conflitos e negociar com os diferentes grupos de interesse e de liderar esforços para a efetividade da ação pública (ANNE, 2015). Para tanto, precisam de uma boa organização interna, precisam conhecer as aspirações, a cultura, a diferenciação organizacional e o ambiente político-institucional em que eles trabalham (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). Estes elementos internos condicionam as relações externas e seus reflexos sobre o desempenho político.

Externamente, as organizações governamentais atuam implementando as políticas públicas e monitorando a eficácia das políticas. As organizações, ao implementar as políticas,

captam informações necessárias para o aconselhamento político, no que tange à adaptação e produção de novas políticas (PETERS, 2016). Para tanto, os agentes públicos devem encontrar e interagir com *think tanks*, partidos políticos com escritórios de pesquisas, centros de pesquisas e grupos de interesse para mapear as demandas e equilibrar opiniões e a influência nas decisões políticas. Estes atores externos ampliam o conhecimento e o tratamento de problemas públicos, bem como os tornam coautores das políticas.

A interação entre atores governamentais e não governamentais reflete um estado organizacional que, por vez, facilita a coordenação de uma sociedade pelo governo (PUTNAM, 2008, p. 167). Para isso, os diferentes interesses devem ser representados por organizações coletivas que, ao interagir com as organizações públicas, constroem confiança. De acordo com Mantzavinos, North e Shariq (2004), à medida que os atores interagem no interior destas organizações, surgem novos laços de amizade, novas crenças e valores e uma nova cultura que favorece a coordenação a partir de um aprender coletivamente.

As novas crenças e valores compartilhados favorecem a cooperação e integração entre atores e entidades, garantindo legitimidade social às regras. Isso configura um processo de reforço sociocultural às políticas públicas (HODGSON, 1998, 2009). Portanto, a sociedade organizada e com altos níveis de educação formal contribui para a adaptação das políticas públicas (DUNLOP, 2015; PAL; CLARK, 2015; WOO; RAMESH; HOWLETT, 2015). Nesse sentido, cabe aos governos incentivar a organização cívica e criar arenas, como os conselhos (LUBAMBO; COUTINHO, 2004; AVRITZER, 2011; ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016), para interagir, trocar informações que favorecem a produção e a legitimidade das políticas públicas, a partir da criação de compromissos políticos entre múltiplos atores e seus interesses conflitantes.

Ao ampliar as interações com múltiplos interessados, a estrutura governamental deve ser condizente e capacitada para assegurar o controle e a direção das ações públicas. Segundo Peters (2015), se houver diferença de capacidades políticas entre atores governamentais e não governamentais, pode haver desequilíbrio que impacta diretamente no direcionamento das ações públicas. De certo que, quando há desequilíbrios, uma das partes tende a dominar o direcionamento das ações públicas, criando distorções territoriais.

As distorções ocorrem quando os agentes governamentais são capacitados e os não governamentais não são. Neste cenário, as elites políticas passam a usar o cargo para perseguir interesses individuais, bem como passam a adotar medidas para enfraquecer e transferir rendas de grupos rivais (MIGDAL, 1988; ACEMOGLU, 2005, 2008). Quando a sociedade é mais capacitada que o governo, este é fraco porque fragmentos difusos da sociedade permaneceram

fortes e fazem valer seus interesses individuais diante dos coletivos (MIGDAL, 1988, p. 137; ACEMOGLU, 2008). Assim, Evans (1985) e Peters (2015) lembram que Estados fortes tendem a impor impostos elevados, desencorajando o investimento e o esforço empreendedor dos cidadãos, ao passo que Estados fracos deixam de investir em bens públicos, como infraestruturas, estradas, entre outros elementos importantes para o crescimento econômico; no geral, tanto Estados fracos quanto fortes provocam desequilíbrios.

Os desequilíbrios são provocados pela diferença de estrutura social e política de um território (MIGDAL, 1988; ACEMOGLU, 2008). O governo é o ator central de um território, logo deve possuir um conjunto de organizações para assegurar o controle social e cumprir as expectativas populares; na falta desta estrutura os atores sociais passam a delimitar regras para assegurar o controle social (NORTH, 1990; OROGUN; MIGDAL; LEE, 1991). Então há uma luta para definir quem tem o poder de definir as regras vinculantes do controle social, e, quando o governo não tem uma estrutura condizente com as necessidades coletivas e interage com grupos organizados, ele é dominado, logo o Estado é fraco. Quando ocorre, porém, o inverso, diz-se que o Estado é forte. Portanto, tanto um Estado forte quanto um fraco provocam desequilíbrios.

Segundo Evans (1995), Estados fracos apresentam baixos indicadores de capacidade política, combinam estruturas internas indisciplinadas com laços externos anárquicos, ao passo que os Estados fortes apresentam uma estrutura interna consolidada, entretanto não encontram na sociedade grupos capazes de fazer frente ao poder do governo. Como consequência, há institucionalização de trocas clientelistas, ou mesmo os grupos poderosos passam a usar o Estado para implementar políticas redistributivas.

Em territórios onde o Estado apresenta baixos indicadores de capacidade, o governo tende a ser inerte, pois o conjunto de organizações do governo e da sociedade não é capaz de delinear estratégias factíveis de induzir o crescimento econômico (PETERS, 2015), diferentemente do que ocorre nos Estados com níveis médios e altos de capacidade. Já os Estados com níveis médios de capacidade não apresentam uma coerência interna, há neles organizações públicas com baixos níveis de capacidades e outras com altos níveis de capacidades. Na visão de Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) e Evans (1995), os desequilíbrios degeneram em clientelismo ou autonomia isolada em outros setores ou outros períodos, refletindo em conflitos internos e ilhas de eficiência. Ou seja, algumas organizações conseguem ser eficientes no desempenho de seu papel, ao passo que outras não. Segundo Evans (1995) e Tandler (1997), este tipo de Estado é reflexo da falta de recrutamento meritocrático,

que cria bolsões de eficiência, ou seja, algumas organizações públicas funcionam, ao passo que outras não.

Por fim, os Estados com altos níveis de capacidades apresentam uma estrutura eficiente, composta por burocratas especializados que atuam de forma autônoma, com compromisso e um sentido de coerência corporativa (EVANS, 1995; EVANS; RAUCH, 1999; FUKUYAMA, 2013). A coerência corporativa denota autonomia para as organizações construírem laços com a sociedade, o que representa canais institucionalizados para a negociação contínua e renegociação de metas e políticas (EVANS, 1995, 2005; ANNE, 2015). A coerência e a autonomia asseguram o cumprimento de funções e papéis de forma descentralizada.

Espera-se que os agentes públicos e os líderes políticos apresentem capacidades de antecipar, administrar papéis e funções que mitigam falhas e barreiras de mercados que limitam a transformação econômica do território (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985; PORTER, 1990; EVANS, 1995; FERRAZ; KUPFER; HAGUENAUER, 1996). Em um cenário econômico, os papéis e funções devem ajudar os empreendedores a superar os problemas de coordenação, fazendo com que os investimentos pareçam menos arriscados, dando legitimidade às políticas públicas (EVANS; RAUCH, 1999; FUKUYAMA, 2013). Por conseguinte, só podem fazê-lo se apresentarem máxima qualificação para fazer a mediação de interesses individuais e coletivos, de modo a maximizar o crescimento econômico territorial.

3 MATERIAL E MÉTODOS

3.1 Regionalização do espaço via cálculo da autocorrelação espacial

Para Faria (2016), recortes territoriais sem nenhuma proposta de tipificação limitam a eficácia das ações públicas, uma vez que estas tendem a ser homogeneizadas, e logo passam a apresentar diferentes desempenhos a depender das características territoriais. Ao tipificar os territórios, busca-se criar categorias para melhor direcionar as ações públicas, podendo melhor atender às necessidades de bens e serviços, além de entender os desafios a serem superados. A tipificação territorial é um processo de ordenamento, de exploração, de classificação e de criação de categorias homogêneas (STINCHCOMBE, 1969) que favoreçam a explicação do fenômeno estudado.

O perfil capta a essência, o que é relevante em dada situação, ampliando o poder explicativo, confirmando padrões e estimulando o desenvolvimento de novos modelos explicativos (SANTOS; RAIA, 2006). A análise multivariada de dados espaciais tem por princípio identificar as relações de proximidades por meio da captura da autocorrelação entre

dois objetos no espaço. Ao identificar similaridades, pode-se sugerir uma classificação tipológica a partir de um conjunto de elementos que diferenciam ou se aproximam a partir da localização espacial.

O primeiro passo é calcular a matriz de proximidade espacial ou de vizinhança. Para Câmara et al. (2002), para um conjunto de n áreas $\{A_1, \dots, A_n\}$, construímos a matriz $W(1)$ ($n \times n$), onde cada um dos elementos W_{ij} representa uma medida de proximidade entre A_i e A_j . Ainda seguindo Câmara et al. (2002), quando os elementos assumem valor igual a 1 (um), diz-se que são vizinhos; quando assumem valor igual a 0 (zero), não o são, descrevendo as relações de proximidades, a partir das correlações para formar um índice.

O Índice de Moran Global visa a, por meio da análise de correlação, caracterizar as relações que dependem da distância ou proximidade, de modo a descrever a dependência espacial. Nesse sentido, o objeto em estudo pode apresentar efeitos espaciais diversos, dependendo da relação desses com a sua localização geográfica (BONAT; PAIVA; SLIWANY, 2010). Entretanto, parte-se do pressuposto hipotético de que o espaço é heterogêneo; portanto, na visão de Santos e Raia (2006), o Índice de Moran busca o sumário da distribuição espacial dos dados ao testar até que ponto o nível de uma variável para uma área é similar ou não às áreas.

O teste de Moran propicia a detecção de padrões de distribuição de um conjunto de causas que explicam a aglomeração do objeto de estudo, formando *clusters*. Entretanto, deve-se tomar cuidado com o emprego dessa técnica, uma vez que o uso de dados não estacionários à vizinhança tende a apresentar valores semelhantes. Logo, inflaciona o índice e, conseqüentemente, a confiabilidade e significância estatísticas do teste.

Para evitar qualquer viés, o cálculo deve ser realizado a partir das relações de proximidades. Santos e Raia (2006) orientam o uso do critério da contiguidade, ou seja, observações que partilham de fronteira comum para delimitar as relações de proximidade ou de vizinhança. O cálculo realizado por meio das matrizes de proximidade permite mensurar a autocorrelação entre o objeto e seus vizinhos. A função matemática que representa o cálculo do índice é:

$$I = \frac{N \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n W_{ij} (x_i - \bar{x})(x_j - \bar{x})}{\left(\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n W_{ij} \right) \sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2} \quad (1)$$

Onde:

N – é o número de observações (pontos ou polígonos)

X – é a média da variável

X_i – é o valor da variável em um determinado local

X_j – é o valor da variável em outro local

W_{ij} – é um local de indexação de peso de i relativo a j

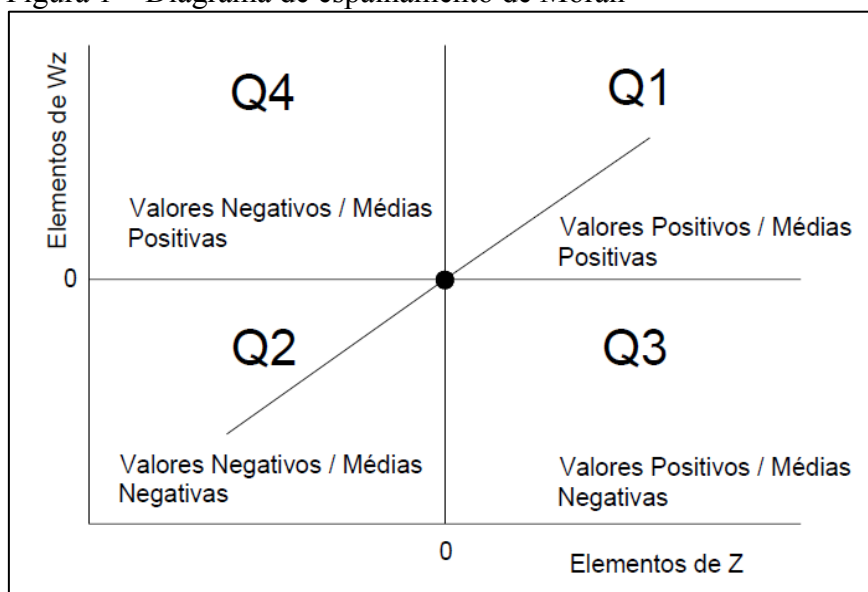
Os cálculos deste estudo foram realizados por meio do *software* livre *TerraView*. Nos cálculos foram realizadas 99 permutações, ao nível de significância de 0,05, para analisar a distribuição do Índice de Capacidade Política dos territórios do estado do Pará. O índice foi construído por Santos e Ferreira (2019) como ferramenta de mensuração das capacidades políticas dos territórios paraenses. O índice é formado pelo conjunto de competências nos níveis analítico, organizacional e político, bem como pelos recursos nos níveis individual, operacional e sistêmico.

Para examinar os padrões de distribuição optou-se por verificar a significância estatística pelo Índice de Moran. O Índice de Moran utiliza um teste chamado pseudodistribuição. A função *Local Indicators of Spatial Association* (LISA) permitiu a identificação das áreas com maior significância de associação espacial (BONAT; PAIVA; SLIWANY, 2010) a partir da realização de um conjunto de permutações que redistribui os valores observados entre as áreas estudadas, criando a possibilidade de testar hipóteses.

Os testes de hipóteses são realizados por meio da função LISA. A função LISA testa a hipótese de estacionariedade, ou seja, a média do objeto em estudo não é constante. Isso evidencia bolsões com dinâmica espacial própria (CÂMARA et al., 2002; SANTOS; RAIA, 2006). O emprego dessas duas técnicas permite visualizar, por meio do diagrama de espalhamento de Moran, o grau de similaridade na vizinhança. A distribuição dos componentes é determinada pelo nível de significância estatística (p-valor de 5%), que assegura valores semelhantes.

Os territórios que se agrupam no quadrante Q1 apresentam valores positivos, médias positivas, ao passo que os municípios agrupados no quadrante Q2 apresentam valores negativos, médias negativas. Estes valores negativos indicam oposição ao quadrante Q1, ou seja, apresentam características opostas. Os municípios que formam o *cluster* Q3 apresentam valores positivos, médias negativas. Ele apresenta médias altas, mas não tão altas quanto aquelas do quadrante Q1. Por fim, o quadrante Q4 apresenta valores negativos, médias positivas, indicadores baixos, mas não tão baixos quanto os de Q2. Portanto, os quadrantes Q3 e Q4 representam áreas de transição entre os dois extremos, como mostra a Figura 1.

Figura 1 – Diagrama de espalhamento de Moran



Fonte: Adaptado de Câmara et al. (2002) e Santos e Raia (2006).

Para facilitar a identificação dos quadrantes, usam-se cores para diferenciar os *clusters*. A cor branca representa as regiões nas quais não há autocorrelação, ou seja, não apresenta significância. A cor azul (Q1) representa regiões nas quais o agrupamento está atrelado à presença de médias altas. A cor vermelha (Q2) representa *clusters* com médias baixas. Já os *clusters* marcados em verde (Q3) são formados por municípios cuja média é alta, mas não tão alta quando a do quadrante Q1. Por fim, a cor amarela (Q4) representa os *clusters* cuja média é baixa, mas não tão baixa quanto em Q2.

3.2 Tipologia a partir da estrutura de homogeneidade interna dos *clusters*

As proximidades caracterizam formas específicas de interação que descrevem a realidade. Na visão de Bertero (1981), uma tipologia combina um grande número de variáveis que ordenam a realidade dentro de uma perspectiva comparada. Isso permite criar tipos explicativos e ajuda a ordenar, a explorar, a classificar e a criar categorias do objeto estudado dentro de um corpo teórico. Logo, isso proporciona refinar teorias e ampliar o poder explicativo e o estoque de conhecimento em um campo científico (STINCHCOMBE, 1969).

Por meio da análise da distribuição espacial do Índice de Capacidades Políticas para o estado do Pará (ICP-PA), buscou-se incorporar o espaço à análise para caracterizá-lo a partir de um conjunto de variáveis que condicionam uma estrutura de governança territorial (CÂMARA et al., 2002; BONAT; PAIVA; SLIWIANY, 2010). Assim, falhas nas capacidades orientam a construção de tipos específicos de governança (HOWLETT; RAMESH, 2016). O desempenho de qualquer modo de governança é afetado pelos recursos e competências que

formam a base da liderança política, administrativa e da capacidade de legitimação das ações públicas.

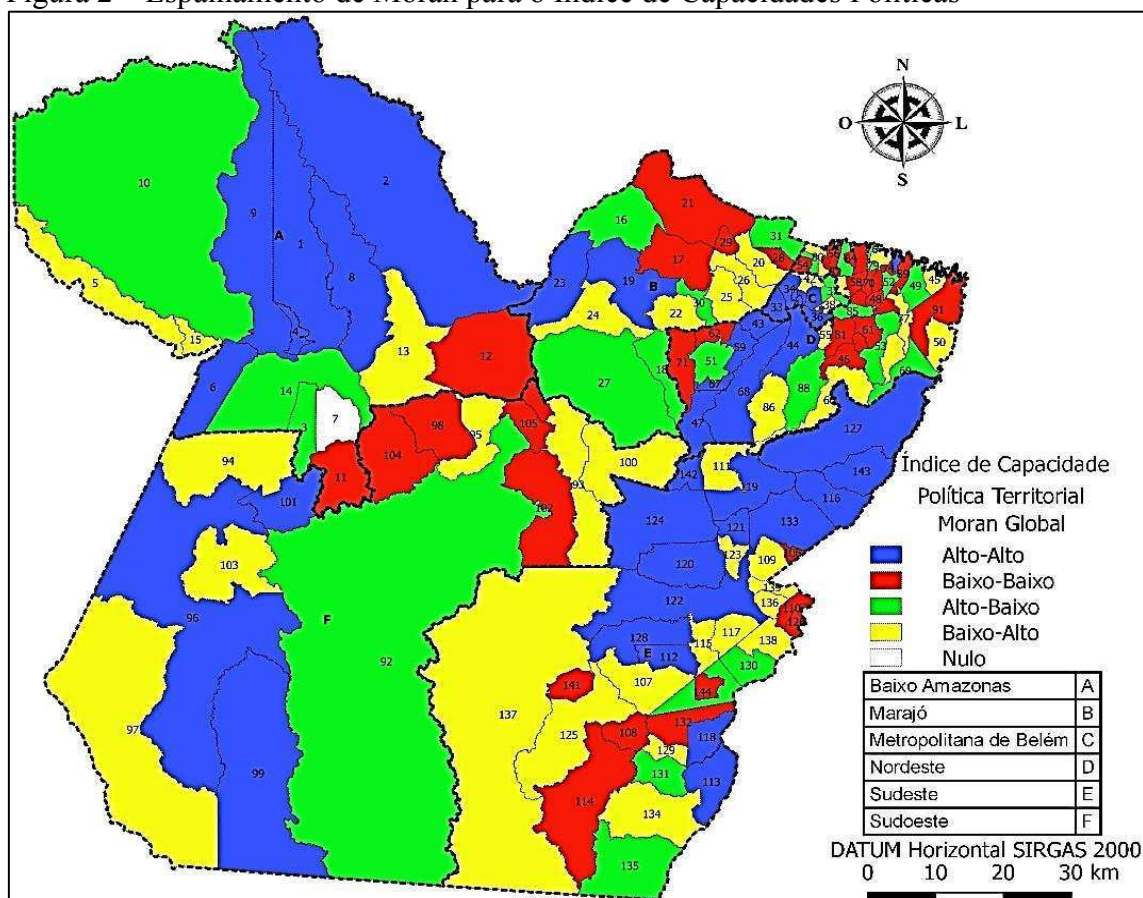
Para o máximo desempenho da estrutura de governança territorial, esses elementos precisam estar caminhando juntos. Logo, variações em um desses indicadores impactam na efetividade do direcionamento das políticas públicas. Após o cálculo do índice de Moran Global, recorreu-se ao teste Anova, com o contraste de *Tuckey* para cada par, conforme Marôco (2011). Portanto, é a ferramenta ideal para testar se os conjuntos de recursos e competências entre e dentro dos agrupamentos territoriais diferem de tal modo que possam delinear uma tipologia a partir do ICP-PA.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 As diferentes escalas de interação e regulação

A distribuição espacial do Índice de Capacidades Políticas para o estado do Pará (ICP-PA) permitiu recortar o espaço do estado a partir dos indicadores endógenos de capacidades e identificar padrões de aglomeração para formar regiões homogêneas. As características das capacidades políticas permitiram formar quatro aglomerados, o Alto-Alto, o Baixo-Baixo, o Alto-Baixo e o Baixo-Alto, que explicam as condições que dotam os territórios de maior ou menor aptidão de construir políticas públicas factíveis de induzir o crescimento econômico. A distribuição espacial do ICP-PA forma centros, nos quais as áreas azuis representam o *cluster* Alto-Alto, as verdes o Alto-Baixo, as amarelas o Baixo-Alto, e as vermelhas o Baixo-Baixo, conforme a Figura 2.

Figura 2 – Espalhamento de Moran para o Índice de Capacidades Políticas



Fonte: Resultado da pesquisa.

O agrupamento dos *clusters* se dá a partir de baixos indicadores de capacidades. O *cluster* Alto-Alto agrupa 32 territórios com média de capacidades de 0,30 pontos. Entretanto, internamente há oscilação, visto que o desvio padrão é de 0,16 pontos. Já o *cluster* Baixo-Alto agrupa 56 territórios. Neste *cluster* a média de capacidade é de 0,09 pontos com desvio de 0,05, indicando maior homogeneidade interna. Por fim, o *cluster* em transição, Alto-Baixo, agrupa 18 territórios com a segunda melhor média de capacidades, 0,31 pontos, ao passo que o *cluster* Baixo-Alto agrupa 36 territórios com a segunda pior média, 0,09. De modo geral, os *clusters* apresentam certa homogeneidade interna, como mostra a Tabela 1.

Tabela 1 – Distribuição do ICP-PA pelas vizinhanças territoriais no estado do Pará

Estadística	Alto-Alto	Baixo-Baixo	Alto-Baixo	Baixo-Alto
Nº Territórios	32,00	56,00	18,00	36,00
Média	0,30	0,09	0,31	0,09
Mediana	0,25	0,10	0,26	0,09
Desvio Padrão	0,16	0,05	0,14	0,04
Variância	0,03	0,00	0,02	0,00
Mínimo	0,17	0,00	0,18	0,01
Máximo	1,00	0,16	0,77	0,16

Fonte: Resultado da Pesquisa.

As características distintivas dos *clusters* foram capturadas pelo Índice Global de Moran, o qual mediu 0,115, a partir de 99 permutações e p-valor 0,05. Esses resultados orientam a rejeição da hipótese de inexistência de autocorrelação espacial. Pode-se dizer que existe autocorrelação espacial ou dependência espacial que permite agrupar os territórios de acordo com os níveis de capacidades, bem como orientar ações personalizadas a partir das características dos agrupamentos, pois um aumento em um ponto na capacidade política de um território tende a aumentar em 0,115 a média das capacidades política de sua vizinhança.

A distribuição do ICP-PA pelos territórios evidencia laços de proximidades que ditam a interação dos atores e das ações pela relação de vizinhança. Dessa forma, os indicadores de capacidade do ICP-PA orientam o agrupamento dos territórios a partir do conjunto de competências analíticas, organizacionais e políticas, bem como pelos recursos individuais, operacionais e sistêmicos. Desequilíbrios nestas competências e recursos dos atores governamentais e não governamentais delimitam as características dos Estados fortes ou fracos (EVANS, 1995; EVANS; RAUCH, 1999; ANNE, 2015; PETERS, 2015). Portanto, os desequilíbrios revelam relações de proximidade que permitem formar aglomerações seletivas dos territórios no espaço.

Para testar a homogeneidade das relações de proximidade, recorreu-se aos testes de médias Anova Unidirecional, com o teste posteriori de *Tuckey* com intuito de confirmar padrões e estimar novos modelos explicativos. O teste faz-se necessário, pois, de acordo com Santos e Raia (2006), o comum é supor que as áreas são diferenciadas, logo se faz necessário testar a homogeneidade das aglomerações. Segundo Câmara et al. (2002), cada agrupamento carrega elementos únicos que o caracterizam e garantem sua continuidade espacial. A depender da localização, a continuidade territorial pode ser influenciada pelo entorno.

Ao se realizarem os testes estatísticos, ao nível de significância de 0,05, constatou-se que, estatisticamente, as médias dos agrupamentos diferem entre os *clusters*. Especificamente, os *clusters* formados pelos territórios com grau de autocorrelação Alto-Alto e os Alto-Baixo se diferenciam dos *clusters* Baixo-Baixo e Baixo-Alto. As médias do ICP-PA nos *clusters* Alto-Alto e Alto-Baixo são maiores do que as médias dos *clusters* Baixo-Baixo e Baixo-Alto. Então, entre os *clusters*, as médias do Alto-Alto e do Alto-Baixo são maiores do que as médias do Baixo-Baixo e do Baixo-Alto. Resta saber se há homogeneidade interna nos *clusters* de acordo com a localização.

Ao fazer os testes, observou-se que os *clusters* se apresentam heterogêneos entre os agrupamentos territoriais. Observa-se que, entre os agrupamentos, as médias são distintas, o

que evidencia a influência da localização sobre o índice. Ao aplicar os testes estatísticos, tendo como ponto de referência a localização dos *clusters*, ou seja, as mesorregiões, observou-se, ao nível de significância de 0,05, a presença de heterogeneidade interna no *cluster* Alto-Alto da região do Baixo Amazonas e nos demais. Este elemento reforça a ideia de que, a depender das características territoriais, pode haver distintas dinâmicas de interação que influenciam a governança e o crescimento econômico territorial.

Entre os *clusters* Alto-Alto, a mesorregião do Baixo Amazonas se diferencia, sobretudo com a Região Metropolitana de Belém. Esse fato dá-se pela presença de um grupo de territórios formado por Alenquer (1), Almeirim (2), Curuá (4), Monte Alegre (8) e Óbidos (9), na região do Baixo Amazonas (B), fortemente autocorrelacionados por baixos indicadores de capacidades, ao passo que, na Região Metropolitana de Belém (C), a média dos indicadores de capacidade é maior, fato que explica o discrepante desvio padrão interno do *cluster*. Neste cenário, Belém (34) é o território com maior indicador de capacidade, irradiando influência para a vizinhança. Logo, esse fato produz disparidade interna de acordo com a região.

Os *clusters* Alto-Alto do Baixo Amazonas (B) e Sudeste (E) não se diferenciam dos *clusters* Baixo-Baixo e Baixo-Alto localizados nas demais regiões do estado do Pará. Entretanto, o *cluster* Alto-Baixo da região apresenta média de 0,31 pontos, superior à média do agrupamento Alto-Alto da região. Estatisticamente, este agrupamento não se diferencia das demais regiões classificadas com autocorrelação Alto-Alto. Logo, podemos dizer que os *clusters* Alto-Baixo da região são agrupados por municípios com altos indicadores de capacidades, diferentemente do que ocorre internamente nos demais *clusters* da região.

O território de Santarém (14) apresenta indicadores de capacidades altos, fato que dota os territórios com maior capacidade de produzir políticas públicas passíveis de induzir o crescimento econômico de forma consistente; apresenta um índice de 0,77. Para uma região na qual os municípios estão correlacionados a partir de baixos indicadores de capacidade, a transição evidencia uma fuga da incapacidade. Logo, a localização espacial produz efeitos diversos nas capacidades políticas, de modo que os *clusters* formam agrupamentos que permitem a tipificação dos territórios.

Estes achados confirmam a ideia de que diferenças nos níveis de capacidades produzem diferentes tipos de Estados (EVANS, 1985; 1995). Neste Estado, a interação dos atores governamentais e não governamentais produz desequilíbrios que podem refletir na estrutura econômica e política territorial (MIGDAL, 1988; OROGUN; MIGDAL; LEE, 1991; ACEMOGLU, 2008; PETERS, 2015). Portanto, diferenças nas capacidades refletem-se em diferentes estruturas de mediação e negociação dos objetivos políticos e econômicos territoriais.

4.2 Uma tipologia a partir das diferenças endógenas dos *clusters*

As diferenças das competências e recursos dos líderes políticos, da burocracia de carreira que tem a missão de liderar administrativamente as ações públicas, bem como a estrutura e organização da sociedade, distribuem-se de forma distinta entre os *clusters*. Nos *clusters*, as competências e recursos maximizam as possibilidades de os atores governamentais e não governamentais executarem funções políticas, no que tange às capacidades de liderança política, de liderança administrativa e de legitimação das políticas públicas.

O *cluster* Alto-Alto, com exceção dos territórios do Baixo Amazonas (B), apresenta os maiores indicadores de capacidades, seguido pelo *cluster* Alto-Baixo; e, por fim, os *clusters* Baixo-Baixo e Baixo-Alto apresentam as piores médias de indicadores de capacidades políticas do estado do Pará. Os *clusters* Alto-Alto e Alto-Baixo não apresentaram evidências estatísticas de heterogeneidade entre si, bem como os *clusters* Baixo-Baixo e Baixo-Alto; porém, quando comparados os dois grupos, os *clusters* Alto-Alto e Alto-Baixo apresentaram evidências estatísticas que os diferenciam dos *clusters* Baixo-Baixo e Baixo-Alto. Apresentaram-se evidências estatísticas de diferenciação que permitiram definir/criar três tipos de regiões para atuação governamental, as regiões expansionistas, as especializadas e as estagnantes, conforme mostrado no Quadro 1:

Quadro 1 – Características básicas para classificação

Indicador	Princípio	Indicador	Expansionistas	Especializadas	Estagnantes
Liderança Política	Expertise	Grau de Instrução	Alto grau de instrução formal	Médio grau de instrução formal	Baixo grau de instrução formal
	Perspicácia	Reeleição	Continuidade	Oscilante	Rotatividade
Liderança Administrativa	Capacidade individual	Grau de instrução	Alto grau de instrução formal	Médio grau de instrução formal	Baixo grau de instrução formal
	Recursos Organizacionais	Regime de Trabalho	Predominância de estatutário	Estatutário e CLT	Diversificado
		Servidores da Administração direta e indireta	Equilibrado	Equilibrado	Inchaço
		Recursos computacionais	Alto	Médio alto	Baixa
		Recursos por função	Maior que o legal	Legal	Dificuldade para cumprir leis
Capacidade de legitimação	Instalações científicas	Organizações de Ensino Superior	Muitas organizações	Algumas	Poucas ou nenhuma
		Centro de Pesquisa e Desenvolvimento	Muitas organizações	Algumas	Poucas ou nenhuma
	Capital humano	Condições da Educação	Boa	Regular a boa	Frágil
		% de analfabeto	Baixo	Baixo	Alto
		Anos de estudo	Alto	Alto	Baixos
	Transparência	Prestação de contas	Alto	Médio alta	Baixa
	Capital social	Conselhos	Muitos	Média alta	Poucos
		Organizações representativas	Muitas	Algumas	Poucas ou nenhuma
	Confiança Pública	% de votos Válidos	Alta	Média	Fraca

Fonte: Resultados da pesquisa.

Nas regiões, as competências e recursos são distintos. As características dos líderes políticos são distintas. Entre os líderes políticos do executivo e legislativo, as regiões expansionistas e especializadas apresentam melhores indicadores de instrução formal e experiência prática, no caso dos prefeitos em reeleição. Na média, os líderes políticos apresentam ensino médio completo, e 30% no início do segundo mandato, e com média de 50% de confiança pública. Já na região estagnante, os líderes políticos apresentam em média o ensino médio incompleto e estão iniciando o primeiro mandato. Assim, as competências e os recursos dos líderes políticos deixam claro que há diferenças entre esses territórios, podendo refletir-se no sistema de decisão pública.

Nas organizações públicas a descentralização e especialização dos burocratas é um ponto de destaque. Nas regiões expansionistas as ações públicas tendem a ser mais descentralizadas entre as organizações da administração direta e indireta por áreas, nas quais os burocratas são concursados, ou seja, há predominância de regime de trabalho estatutário. Por

isso os burocratas apresentam maior grau de instrução formal, fato que, segundo Anne (2015), capacita-os para aplicar técnicas e conhecimentos científicos para produzir respostas satisfatórias aos problemas públicos.

Nesta região, os burocratas tendem a apresentar maior qualificação, o que favorece o gerenciamento, o planejamento, a coordenação, a liderança e o controle das ações governamentais (ANNE, 2015; PAL; CLARK, 2015). Logo, acabam por dotar os territórios com mais poder de análise, de resolução de conflitos e de geração de alternativas políticas de forma integrada aos diferentes grupos de interesses.

Nesse sentido, o governo da região tende a estar mais próximo da sociedade para entregar boas condições de educação, de saúde, de segurança, de moradia e de infraestrutura para os empreendedores investirem (MANN, 1984; MATTHEWS, 2012; EADE, 2014). Boas condições de educação ajudam a ampliar o leque de informações disponíveis na sociedade, as quais, organizadas, auxiliam na formulação das políticas e asseguram a confiança nas ideias, nos programas e nos planos governamentais (FUKUYAMA, 2013; HOWLETT, 2015), de modo compartilhado, favorecendo a legitimidade das políticas públicas.

Na região especializada, as ações públicas se dividem entre administração direta e indireta. Nestas organizações, os burocratas trabalham em regime estatutário e de acordo com as leis trabalhistas. Esta divisão evidencia a presença de ilhas de eficiência, nas quais algumas organizações conseguem desenvolver bem seu trabalho, ao passo que outras não apresentam a mesma capacidade (EVANS, 1995). Já em outras organizações há ineficiência, refletindo em disparidades na entrega de bens e serviços à sociedade.

Por outro lado, na região estagnante há certa concentração de várias atividades na mesma organização. Os burocratas apresentam baixos indicadores de instrução formal, fato que impacta diretamente na capacidade destes de empregar técnicas e conhecimentos científicos para analisar e gerar informações pertinentes à tomada de decisão (HOWLETT, 2015; PATTYN; BRANS, 2015). Os baixos níveis de competências analíticas dos burocratas revelam fragilidades na produção de evidências para tomadas de decisão.

Como consequência direta, os líderes políticos passam a impor maior controle à burocracia, fazendo desta uma simples implementadora, limitando a função de empreendedora de políticas públicas. Como resultado, criam-se pontos de conflitos que consomem os recursos públicos sem produzir resultados benéficos à sociedade. Além disso, amplia-se o número de consultores partidários e de contratados que não contribuem para aumentar a responsabilidade e a coordenação das ações governamentais (GOHN, 2001; ANNE, 2015; SOUZA, 2017). Logo, as habilidades e a moral dos burocratas são desvalorizadas, podendo ser fonte de conflito e

ineficácia política, o que reduz a legitimidade governamental. Portanto, a melhoria na qualidade dos burocratas é que produz o maior impacto, cerca de 16 pontos, de acordo com a análise espacial.

Então, quanto mais qualificada a burocracia, mais capaz será de desempenhar funções gerenciais importantes, como o planejamento, a direção, o controle, o orçamento, entre outras funções políticas importantes (MANN, 1984; EVANS, 1995; EVANS; RAUCH, 1999; FUKUYAMA, 2013; ANNE, 2015). Portanto, isso os faz mais capazes de implementar, de monitorar, de mediar, de empreender e de aconselhar sobre uma variedade de opções de políticas de forma mais autônoma, assegurando mais legitimidade às políticas públicas.

A legitimidade governamental depende da presença da organização da sociedade, do nível de educação e da presença de arenas para debates. Nas regiões expansionistas e especializadas, por serem formadas por territórios com maior contingente populacional, médios e grandes territórios, a presença de organizações representativas, de capital humano, de instituições de ensino superior, de pesquisa e de arenas para debater os problemas coletivos, estatisticamente, é superior à das regiões estagnantes. Estes fatores ampliam a disponibilidade de informação e de meios para qualificar os diferentes atores envolvidos no processo de produção de políticas públicas.

Além do mais, nas regiões expansionistas e especializadas a sociedade dispõe de mais meios para se envolver com os problemas públicos. Nestas regiões há canais, arenas de debate, grupos, associações, instituições, entre outros agrupamentos de atores envolvidos nos debates com os atores governamentais, e elas, estatisticamente, apresentam papel mais deliberativo e fiscalizador. Isso acarreta uma melhor distribuição, equilibrada, do poder entre os atores governamentais e não governamentais (AVRITZER, 2011; WOO; RAMESH; HOWLETT, 2015; PIRES; GOMIDE, 2016), ao passo que, na região estagnante, a limitada presença de arenas e papéis faz dos agentes governamentais o centro da tomada de decisão, além de poderem ser dominados ou dominar a sociedade, pois há uma tendência de fragmentação dela. Esse elemento é de interesse dos grupos dominantes, pois assim fica mais fácil controlar a sociedade e lhe entregar poucos benefícios.

Assim, pelo teste de estatística espacial, uma melhoria nos indicadores de capacidade de legitimação tende a apresentar uma melhora de 13 pontos na média da organização do capital social e humano. Por consequência, isso amplia a troca de ideias e de informações úteis para a adaptação e o direcionamento das ações públicas. Em termos da dinâmica das regiões, esses achados tendem a fazer mais efeitos em locais com menores indicadores de capacidades,

enquanto que, nos locais de melhores níveis de capacidades, esse fato reforça o que já vem ocorrendo de bom.

Nesse sentido, a diferença de qualidade da burocracia entre os *clusters* se alinha com os estudos de Evans (1995), Fukuyama (2013), Anne (2015) e Peters (2015). A falta de competências e recursos da burocracia limita a capacidade de liderança administrativa dos territórios dos *clusters* Baixo-Baixo e Baixo-Alto. Como observou Angel (2015), as capacidades dos governos de analisar informações, aplicar métodos de pesquisa e técnicas avançadas de modelagem são consideradas as principais competências necessárias para o sucesso da governança.

A falta de capacidades leva à perda da centralidade territorial e abre espaço para dominação e direcionamento das ações públicas por grupos de interesses com a intenção de beneficiar uma minoria em detrimento do todo. As fragilidades nas capacidades conduzem à incapacidade do Estado de direcionar as ações públicas coerentemente, ou seja, de ser o líder no exercício do poder de gerenciar o território (GOHN, 2001; CASTRO, 2003; DALLABRIDA; SIEDENBERG; FERNÁNDEZ, 2004; ACEMOGLU, 2006; CORRALO, 2012; HOWLETT; RAMESH, 2016). Assim, as causas das fragilidades da região estagnante passam a afetar a estrutura de governança.

Nesse cenário, a falta de capacidade de legitimação cria dificuldades para o governo assegurar o controle social, sobretudo onde inexistente especialização gerencial (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). Na região expansionista, há meios de assegurar a coordenação, comparativamente à capacidade parcial da região especializada e à incapacidade da região estagnante. Assim, a fragilidade da região especializada e da estagnante tornam complexo o processo de unir a multiplicidade de organizações e de interesses para formar um tecido político coerente e equilibrado, capaz de ordenar as ações de transformação econômica (ANGEL, 2015).

O equilíbrio só é alcançado quando o Estado consegue delinear um conjunto de regras carregadas de benefícios sociais que encorajam os empresários a se envolver em atividades econômicas. Essa atitude propicia a diversificação das atividades econômicas e torna o processo mais dinâmico, além de favorecer o crescimento econômico (NORTH, 1990, 2003; ACEMOGLU, 2005). À medida que aumenta a complexidade, aumenta a disputa pela influência das ações públicas. Logo, a qualidade da burocracia deve acompanhar para gerir esse processo.

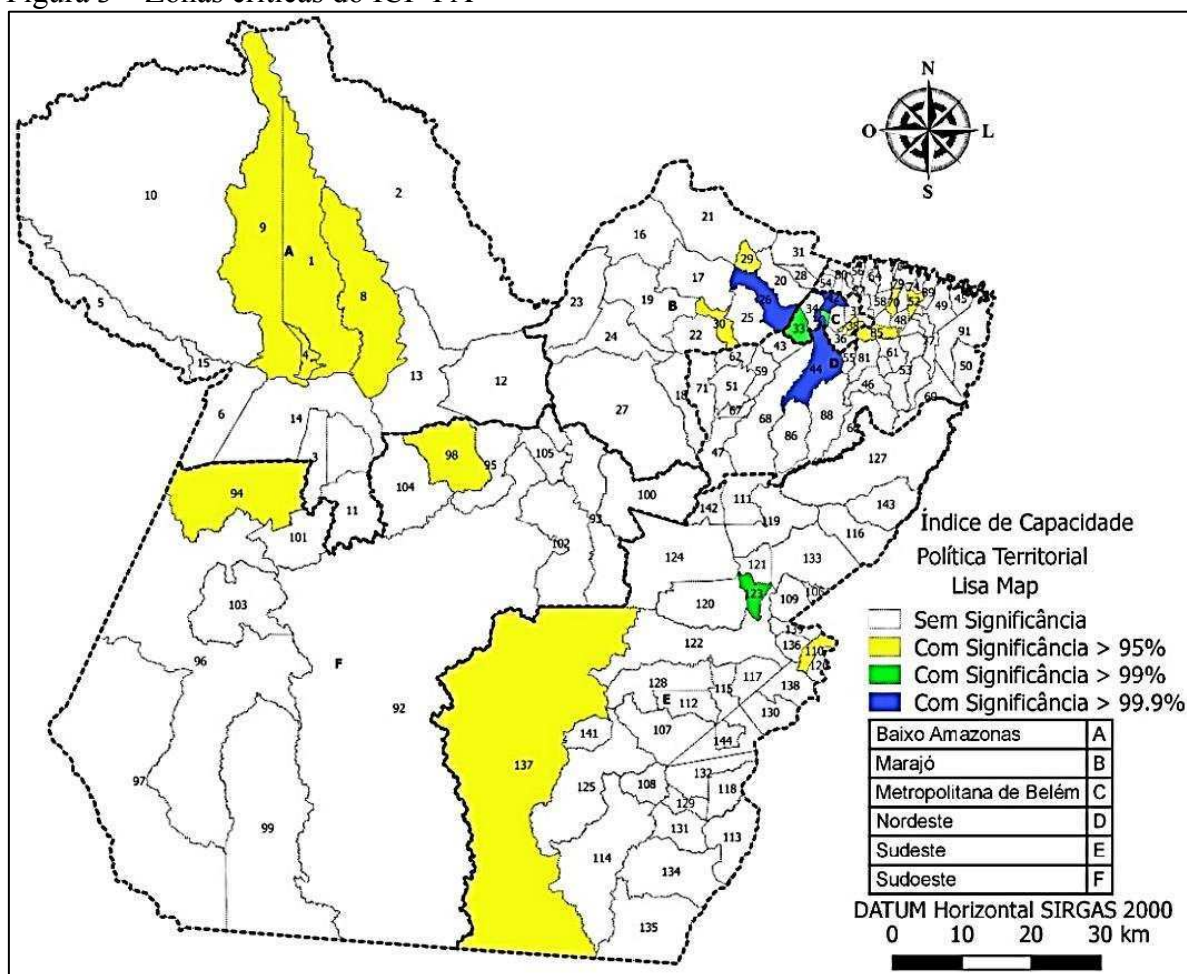
O desafio do Estado é a falta de capacidade para induzir esse equilíbrio. Na região estagnante é impossível alcançar padrões de equilíbrio, uma vez que a falta de capacidades impede o governo de se envolver no sistema econômico para mitigar falhas e barreiras de

mercado de tal modo que os empresários se sintam estimulados a se envolver em novas atividades ou nos setores econômicos (EVANS, 1985, 1995). Neste tipo de região, as escolhas políticas tendem a transferir renda da sociedade para uma minoria. Seguindo a visão de Acemoglu (2005), a elite pode buscar políticas ineficientes para extrair receita de outros grupos e para reduzir sua demanda por fatores e, com isso, beneficiar-se indiretamente de mudanças nos preços dos fatores e empobrecer outros grupos que estejam competindo pelo poder político.

No geral, na região estagnante, os grupos poderosos podem estar criando pontos de veto ao crescimento econômico, uma vez que eles tendem a adotar estratégias que inviabilizam a entrada de novos empreendedores que dinamizariam o sistema produtivo e econômico do município. Assim, a região estagnante tende a apresentar grupos com poder de barganha que enfraquecem o Estado.

Nas regiões expansionistas e especializadas, há inúmeros atores que disputam o poder de influência e ampliam a margem de manobra do governo. A burocracia passa a filtrar ideias para adaptar a ação governamental e melhor direcionar as ações públicas (EVANS; RAUCH, 1999; PETERS, 2015). Logo, tende-se a formar uma organização espacial de atividades econômicas pautadas em um conjunto de regras que maximizam a oportunidade coletiva e individual do empresariado, que é um agente de mudança territorial. Então, esse conjunto de situações tende a apresentar maior incidência no entorno da Região Metropolitana de Belém (C), especificamente nos territórios de Ponta de Pedras (26), Ananindeua (32), Barcarena (33), Santo Antônio do Tauá (42) e Acará (44), como mostra a Figura 3.

Figura 3 – Zonas críticas do ICP-PA



Fonte: Resultado da pesquisa.

Nessas zonas críticas, as capacidades apresentam maiores similaridades. Os indicadores de capacidades tendem a refletir com maior fidelidade as causas do sucesso ou das políticas públicas direcionadas para induzir o crescimento econômico. A diferença de capacidades entre as regiões expansionistas, especializadas e estagnantes pode refletir na dinâmica econômica dos territórios.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados mostraram que os territórios paraenses estão agrupados de acordo com os níveis de capacidades. As diferenças de capacidades permitiram o estabelecimento de uma tipologia territorial que favorece o planejamento das ações governamentais de forma regionalizada. A autocorrelação espacial entre os territórios evidencia o compartilhamento de semelhanças que permitiram aglomerar os territórios e formar regiões expansionistas, especializadas e estagnadas, de acordo com os níveis de capacidades.

Estes achados, *ceteris paribus*, servem para orientar as ações governamentais de forma personalizada para maximizar os resultados de acordo com as peculiaridades territoriais. Nas regiões, as competências e recursos diferem entre si, apontando fragilidades nas regiões especializadas e, sobretudo, na estagnante. Estas fragilidades limitam a capacidade de liderança política, liderança administrativa e a capacidade de legitimação das políticas públicas. Nesse sentido, o governo pode ser dominado por atores poderosos da sociedade, e isso evidencia a falta de equilíbrio. O resultado dessa distorção pode limitar o planejamento das políticas públicas orientadas para o crescimento, pois a presença de atores poderosos tende a bloquear a entrada de novos empreendedores que diversificariam a estrutura produtiva local.

Os territórios com melhores indicadores de capacidade indicam uma melhor integração e cooperação territorial através de relações de vizinhança. Estas relações de proximidades ajudam a frear o ímpeto de ligações externas historicamente construídas no estado. Em suma, entende-se que os territórios paraenses se apresentam correlacionados por baixo, ou seja, os territórios se influenciam mutuamente de acordo com as interações de classe e o nível de capacidade.

Apesar de estes resultados representarem um norte para repensar a estrutura de agrupamento em regiões de planejamento e produção de políticas públicas para os territórios paraenses, pois as tradicionais agrupam os territórios com base a proximidade geográfica. Representa um modo de organizar o espaço que dificulta ações políticas, pois não leva em consideração as peculiaridades locais e pela nova forma de caracterização proposta se leva em conta as características endógenas de cada território assim em uma mesma região há territórios com características distintos, logo demanda ações diferenciadas. Portanto, representando um avanço teórico e prático para o campo da gestão pública representando um novo campo de pesquisa.

É importante delinear os estudos para explorar as características da governança que se forma a partir das diferentes escalas de interações e regulações predominantes nestas regiões, bem como seu impacto na estrutura produtiva territorial. Portanto, os resultados fomentam uma nova fonte de pesquisa acerca da inter-relação entre as capacidades política, de governança territorial e de crescimento econômico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Eds.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2018. p. 23–57.

ACEMOGLU, D. Modeling Inefficient Institutions. In: BLUNDELL, R.; NEWEY, W.; PERSSON, T. (Eds.). *Advances in Economics and Econometrics: Theory and Applications*. In: WORLD CONGRESS INTERNATIONAL BRAIN RESEARCH ORGANIZATION, 9, 2006. **Anais...** Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 341–380.

ACEMOGLU, D. Politics and economics in weak and strong states. **Journal of Monetary Economics**, v. 52, n. 7, p. 1199–1226, out. 2005.

ACEMOGLU, D. Oligarchic versus Democratic Societies. **Journal of the European Economic Association**, v. 6, p. 1–44, 2008.

ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 2, 2016.

ANGEL, H. Measuring policy analytical capacity for the environment: a case for engaging new actors. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 197–208, set. 2015.

ANNE, T. The dilemmas of organizational capacity. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 209–217, set. 2015.

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (Ed.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

BECKER, B. K. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 71–86, abr. 2005.

BECKER, B. K. O governo do território em questão: uma perspectiva a partir do Brasil. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, v. 14, n. 28, p. 33–50, 2009.

BECKER, B. K. A Amazônia como um território estratégico e os desafios às políticas públicas. In: SIFFERT FILHO, N. F.; SANTIAGO, M. C.; MAGALHÃES, W. A.; LASTRES, H. M. M. **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Amazônia**. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. p. 396–401.

BERTERO, C. O. Tipologias e teoria organizacional. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 31–38, mar. 1981.

BONAT, W. H.; PAIVA, M. F.; SLIWANY, R. M. Análise espacial intra-urbana da qualidade de vida em Curitiba. **Revista Brasileira de Qualidade de Vida**, Curitiba, v. 1, n. 2, jan. 2010.

BRANDÃO, C. Desenvolvimento, Territórios e Escalas Espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, M. T. F.; MILANI, C. R. S. (Eds.). **Compreendendo a complexidade sócio-espacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Salvador: Editora da UFBA, 2008.

BRASIL. **Programa de Aceleração do Crescimento: PAC 2007-2010**. Brasília, Ministério da Fazenda, mar. 2007. Disponível em: <<http://fazenda.gov.br/noticias/2007/r130307.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Amazônia Sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2008.

CÂMARA, G.; CARVALHO, M. S.; CRUZ, O. G.; CORREA, V. Análise espacial de áreas. In: DRUCK, S.; CARVALHO, M. S.; CÂMARA, G.; MONTEIRO, A. V. M. (Eds.). **Análise espacial de dados geográficos**. São José dos Campos: INPE/DPI, 2002.

CASTRO, I. E. Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania. **Geosul**, Florianópolis v. 18, n. 36, p. 7–28, jan. 2003.

CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (Eds.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

CAVALCANTE, P. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1781–1804, 2011.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT (Ed.). **Atlas de Conflitos na Amazônia**. São Paulo: Entremares, 2017.

CORRALO, G. S. O. Poder Municipal na Elaboração e Execução de política públicas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 37, p. 116–130, 2012.

COY, M.; KLINGLER, M. Frentes pioneiras em transformação: o eixo da BR-163 e os desafios socioambientais. **Revista Territórios e Fronteiras**, Cuiabá, v. 7, n. 0, p. 1, mai. 2014.

DALLABRIDA, V. R.; SIEDENBERG, D. R.; FERNÁNDEZ, V. R. A dinâmica territorial do desenvolvimento: sua compreensão a partir da análise da trajetória de um âmbito espacial periférico. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2, 2004. **Anais...** Santa Cruz do Sul: UNISC, 2004.

DUNLOP, C. A. Organizational political capacity as learning. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 259–270, set. 2015.

EADE, D. Capacity Building: Who Builds Whose Capacity? **Development in Practice**, v. 17, n. 4, p. 630–639, 2014.

EVANS, P. B. Transnational Linkages and the Economic Role of the State: An Analysis of Developing and Industrialized Nations in the Post–World War II Period. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.). **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 192–226.

EVANS, P. B. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P. B. Harnessing the State: rebalancing strategies for monitoring and motivation. In: LANGE, M.; RUESCHEMEYER, D. (Eds.). **States and development – Historical antecedents of stagnation and advance**. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

EVANS, P. B.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748, out. 1999.

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back In**. Trumpington Street: Cambridge University Press, 1985.

FARIA, R. M. Território e saúde na geografia de Milton Santos: teoria e método para o planejamento territorial do sistema único de saúde no Brasil. **Ra’e Ga**, Curitiba v. 38, p. 291, dez. 2016.

FERRAZ, J. C.; KUPFER, D. S.; HAGUENAUER, L. **Made in Brazil: desafios competitivos para a indústria**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

FUKUYAMA, F. What Is Governance? **Governance**, v. 26, n. 3, p. 347–368, jul. 2013.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo Cortez Editora, 2001.

HAESBAERT, R. Da Desterritorialização à Multiterritorialidade. **Boletim Gaúcho de Geografia**, Porto Alegre, v. 29, n. 1, 2003.

HAESBAERT, R. Território e multiterritorialidade: um debate. **Geographia**, Niterói, v. 9, n. 17, fev. 2010.

HODGSON, G. M. On the evolution of Thorstein Veblen’s evolutionary economics. **Cambridge Journal of Economics**, Cambridge, Reino Unido, p. 415–431, 1998.

HODGSON, G. M. G. Institutional Economics into the Twenty-First Century. **Studi e Note di Economia**, Bologna, Itália, v. 1, n. 19, p. 3–26, 2009.

HOWLETT, M. Policy analytical capacity: The supply and demand for policy analysis in government. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 173–182, set. 2015.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. Achilles’ heels of governance: critical capacity deficits and their role in governance failures. **Regulation and Governance**, v. 10, n. 4, p. 301–313, dez. 2016.

KLERING, L. R. Políticas e estratégias públicas municipais: novos desafios e perspectivas para o desenvolvimento local. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 13, n. 2, p. 144–160, abr. 2009.

LELOUP, F.; MOYART, L.; PECQUEUR, B. La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale? **Géographie, Économie, Société**, Cachan, França, v. 7, n. 4, p. 321–331, 19 dez. 2005.

LUBAMBO, C. W.; COUTINHO, H. G. Conselhos gestores e o processo de descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 62–72, dez. 2004.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, Cambridge, Reino Unido, v. 25, n. 2, p. 185, nov. 1984.

- MANTZAVINOS, C.; NORTH, D. C.; SHARIQ, S. Learning, Institutions, and Economic Performance. **Perspectives on Politics**, Cambridge, Reino Unido, v. 2, n. 1, p. 75–84, mar. 2004.
- MARÔCO, J. **Análise Estatística com o SPSS Statistics**. 5. ed. Lisboa: ReportNumber, 2011.
- MATTHEWS, F. **Governance and State Capacity**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- MIGDAL, J. S. **Strong societies and weak states: state-society relations and state capabilities in the Third World**. New Jersey: Princeton University Press, 1988.
- MORAES, G. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-de-aceleracao-do-crescimento-pac>>. Acesso em: 24 set. 2019.
- MOTA, J. A.; GAZONI, J. L. **Plano Amazônia Sustentável: interações dinâmicas e sustentabilidade ambiental**. IPEA, abr. 2012.
- NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- NORTH, D. **The role of institutions in economic development**. Genebra, Suíça: ONU/UNECE, out. 2003.
- OROGUN, P.; MIGDAL, J. S.; LEE, S. Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World. **The American Political Science Review**, v. 85, n. 2, p. 669, jun. 1991.
- PAL, L. A.; CLARK, I. D. Making reform stick: political acumen as an element of political capacity for policy change and innovation. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 247–257, set. 2015.
- PATTYN, V.; BRANS, M. Organizational analytical capacity: policy evaluation in Belgium. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 183–196, set. 2015.
- PERRAT, J. Dynamiques territoriales et dynamiques salariales: de nouvelles règles pour une nouvelle donne? **Géographie Économie Société**, Cachan, França, v. 4, n. 4, p. 405–426, dez. 2002.
- PETERS, B. G. Policy capacity in public administration. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 219–228, set. 2015.
- PETERS, B. G. Institutionalism and Public Policy. In: PETERS, B. G.; ZITTOUN, P. (Eds.) **Contemporary approaches to public policy: theories, controversies and perspectives**. London: Palgrave Macmillan UK, 2016. p. 57–72.
- PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121–143, jun. 2016.
- PORTER, M. E. **The competitive advantage of nations**. New York: The Free Press, 1990.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

SANTOS, L.; RAIA, A. A. J. Análise Espacial de Dados Geográficos: A utilização da Exploratory Spatial Data Analysis – ESDA para identificação de áreas críticas de acidentes de trânsito no município de São Carlos (SP). **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 18, n. 35, p. 97–107, 2006.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2006.

SANTOS, M. A. O.; FERREIRA, M. A. M. **Índices de capacidades políticas dos territórios do Pará**: instrumento de gestão pública. Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2019. No prelo.

SAQUET, M. A.; CICHOSKI, P. Bertha Becker: uma contribuição à análise da sua concepção de geografia, espaço e território. **Campo-Território**: Revista de Geografia Agrária, Uberlândia, v. 1, n. 3, p. 1–26, 2013.

SAQUET, M. A.; SILVA, S. S. Milton Santos: concepções de geografia, espaço e território. **GeoUERJ**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 18, p. 24–42, 2008.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20–45, dez. 2006.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 27–45, fev. 2017.

STINCHCOMBE, A. L. L. **Constructing Social Theories**. Chicago: University of Chicago Press, 1969.

TENDLER, J. **Good government in the tropics**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

WOO, J. J.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Legitimation capacity: System-level resources and political skills in public policy. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 271–283, 3 set. 2015.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 165–171, set. 2015.

ARTIGO III

GOVERNANÇA TERRITORIAL: AS CAPACIDADES, AS AGLOMERAÇÕES SELETIVAS E SEUS IMPACTOS NO CRESCIMENTO ECONÔMICO PARAENSE

RESUMO: A prosperidade econômica é resultante de como são usados os recursos nacionais. Partindo dessa observação, este artigo buscou analisar se diferenças nos níveis de capacidades políticas podem ser associadas aos diferentes modos de governança, à aglomeração produtiva e ao desempenho econômico dos territórios paraenses. Para tanto, foi realizada uma pesquisa descritiva baseada em dados secundários. Observou-se que há uma relação entre os níveis de capacidades políticas, os tipos de governança e a lógica seletiva de aglomeração produtiva. De modo geral, conclui-se que as relações de proximidade delimitam o tipo de interação entre os atores presentes em um território. Assim, estudar o crescimento econômico territorial a partir do cruzamento das proximidades e de capacidade permite ampliar o debate da relação entre estruturas de governança, políticas públicas e crescimento econômico territorial.

Palavras-chave: Governo. Diversificação. Alavancagem Econômica.

1 INTRODUÇÃO

É descrito na literatura que o crescimento econômico não ocorre de formar homogênea em toda parte. Além disso, a industrialização é apontada como a principal fonte propulsora do crescimento econômico dos países, estados e municípios. A economia regional foi o ramo das ciências econômicas que se propôs a estudar as causas das disparidades do crescimento econômico entre as regiões.

Inicialmente a economia regional buscou entender as causas da localização dos empreendimentos econômicos. Segundo Cavalcante (2008), a evolução neste ramo científico deu-se, de forma mais ou menos contínua, a partir da publicação de *O Estado Isolado em Relação à Economia Regional e Nacional*, por Von Thünen, em 1826. A partir dos anos de 1950 muda-se o foco dos estudos, que passam a ser os fatores de aglomeração, tendo como destaque os estudos dos Polos de Crescimento de François Perroux e da Teoria do Crescimento Sequencial de Albert Hirschman (HIRSCHMAN, 1958; PERROUX, 1977). Estes autores mostram que, ao se implementar uma indústria com poder de gerar novos laços com outras indústrias, cria-se um encadeamento propício ao crescimento econômico em um ponto e na vizinhança.

A partir da década de 1970 surgem novas abordagens, atreladas ao movimento de abertura comercial e desregulamentação econômica (CAVALCANTE, 2008). A Nova Geografia Econômica (NGE), por exemplo, buscou debater como a escolha da localização de um empreendimento está ligada à possibilidade de este ofertar retornos crescentes, portanto passando a adotar conduto para dominar o setor, gerando competição imperfeita (KRUGMAN, 1991). Do mesmo modo, a teoria da escola da Especialização Flexível buscou explicar como o

paradigma tecnológico de uma região impacta na competitividade das firmas e na vulnerabilidade das regiões frente à conjuntura global (DUARTE, 2015). No geral, estas teorias têm evidenciado que o crescimento econômico é resultado de fatores exógenos, ou seja, de um conjunto de forças externas atuantes sobre a território. Assim, na visão de Dallabrida e Becker (2003), Santos (2006) e Pereira (2011), a abertura comercial criou um olhar de que os territórios são lócus de vocações econômicas, gerando transnacionalização, indução da competição por investimentos, o que obriga o território a ofertar todas as condições necessárias para receber os investimentos das empresas multinacionais como se fosse um receptáculo passivo.

Entretanto, é um erro entender o território como um elemento passivo. Becker (1983) e Brandão (2008) entendem que os territórios são construções (sociais, discursivas e materiais), portanto sua análise deve basear-se na interação entre decisões e estruturas, nas articulações entre microprocessos, microiniciativas versus macrodecisões, nas várias escalas em que se estruturam e se enfrentam os interesses em disputa. Por caracterização cria-se um ponto de ruptura entre uma visão exógena frente à endógena. Assim, entende-se que, por exemplo, a globalização dissemina oportunidades de investimento, mas, como dizem Dallabrida e Becker (2003), o aproveitamento destas oportunidades está condicionado às capacidades dos âmbitos espaciais locais, regiões ou territórios de atuar sobre os fatores estruturais para induzir o crescimento econômico territorial. Portanto, para Dallabrida e Becker (2003) e Leloup, Moyart e Pecquer (2005), o êxito territorial resulta de competências, redes, projetos e instituições territoriais empenhadas em delinear soluções inteligentes para os problemas produtivos territoriais.

O território deixa de ser um receptáculo de investimento para se tornar agente ativo ante a privatização e corporativização do território, evidenciando um movimento teórico que explora os fatores internos como fonte explicativa do processo de crescimento econômico territorial (DALLABRIDA; BECKER, 2003; LELOUP; MOYART; PECQUEUR, 2005; MORAES; RIBEIRO, 2016). Este movimento não é novo; North (1959a, 1959b) já mostrava que os atores que se concentravam para conseguir do governo melhorias internas aumentavam a competitividade territorial. Ainda seguindo North (1959a, 1959b), caberia ao governo corrigir falhas que reduziam a vantagem competitiva do território e investir em pesquisa e educação para melhorar a competitividade e probabilidade de diversificação econômica. Portanto, a depender das características das matrizes de localização, pode haver distintos tipos de aglomeração produtiva, expressando distintas dinâmicas de crescimento econômico.

Neste sentido, o crescimento econômico de um território é afetado pela dinâmica democrático-participativa no produzir as soluções aos problemas produtivos. Esse processo é

entendido como governança, ou seja, a capacidade de os atores interagirem para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores institucionais e econômicos desses âmbitos (DALLABRIDA; BECKER, 2003; WILLIAMSON, 2005). Quando se volta a atenção para o território, o conjunto de características que formam o território, a cultura, as crenças, a estrutura social e política podem formar distintas redes de interação e regulação, ou seja, distintos modos de governança.

As redes de interação delimitam dinâmicas impares de relacionamento nos territórios; conseqüentemente, modos específicos de governança territorial e de crescimento econômico (COLLETIS et al., 1999; GILLY; WALLET, 2001). Neste sentido, nos territórios poderiam existir relações puramente físicas, quando dois atores ocupam o mesmo espaço, ou relações de interdependentes. Logo, onde há proximidades relacionais, onde há relações de interdependência, há maior probabilidade de se formarem redes de inovação capazes de orientar o processo de encadeamento de novas atividades econômicas, conseqüentemente, com maior necessidade de coordenação das atividades. Como resultado há distintas aglomerações produtivas (COLLETIS et al., 1999), distintos padrões de urbanização (NORTH, 1959a), heterogeneidade ou homogeneidade de empregos entre os setores primários e secundários (CAIN, 1976; PIORE, 1970; REICH; GORDON; EDWARDS, 1973), atrelados a distintos modos de governança territorial.

A governança ganha notoriedade com a mudança na atuação do governo no processo. Historicamente o governo era entendido como o ator responsável pelo crescimento; a partir dos anos 1980 o governo passa a ser o administrador do crescimento; já nos anos 1990 a interação entre governo, atores privados e sociedade civil passa a ditar a tônica do processo de crescimento (DI PIETRO, 1993). Imediatamente o foco das atenções se volta para a capacidade de o governo coordenar este processo. Como o governo deve ser o ator central na estrutura de coordenação do crescimento econômico, precisa de capacidades políticas para coordenar a interação com os diferentes interessados e direcionar as ações em prol do bem comum.

Para coordenar eficientemente as redes de interação territorial, o governo precisa de uma estrutura formada por um conjunto de organizações públicas para regular, produzir, guardar, estimular e orientar setores e atividades (EVANS, 1995). Por meio dessa estrutura, o governo assume riscos, mitiga falhas e barreiras de mercado que bloqueiam os investimentos empresariais em novos setores e atividades produtivas no território (PORTER, 1990; EVANS, 1995; FERRAZ; KUPFER; HAGUENAUER, 1996). Essa estrutura irá fornecer uma organização centralizada de canais institucionalizados para negociação e renegociação contínuas de objetivos e políticas com os diferentes atores territoriais (EVANS, 1995),

determinando a capacidade do Estado de penetrar na sociedade civil e implementar decisões logicamente políticas (ACEMOGLU, 2008; MANN, 1984), que criam as condições favoráveis ao envolvimento dos empreendedores em novos setores e atividades responsáveis por induzir o crescimento econômico.

Neste sentido, o governo precisa ser o ator-chave para tecer relações que maximizam as oportunidades coletivas (ACEMOGLU, 2005; ACEMOGLU; ROBINSON, 2010), diferentemente do que ocorre se o ator-chave for um grupo empresarial, um sindicato ou associação, uma organização civil, entre outros que buscam alcançar interesses para um grupo ou indivíduo. Esses atores buscam impor seu próprio modo de coordenação para atingir objetivos individuais ou grupais. Então, a forma como esse ator-chave orienta as ações determina a organização produtiva e administrativa do território, bem como delimita formas distintas de aglomeração produtiva.

O governo precisa de poder infraestrutural para elaborar regras, penetrar na sociedade e implementar suas decisões políticas sem uma negociação rotineira e institucionalizada com grupos da sociedade civil (MANN, 1984). Segundo Evans, Rueschemeyer e Sckocpol, (1985), a depender dos níveis de capacidade das estruturas governamentais, podem-se ter diferentes tipos de Estado, pois estas estruturas servem de canais de interação e negociação contínuas de objetivos e políticas. Como o território é um espaço apropriado no qual se estabelecem relações de poder, desequilíbrios na estrutura de interação, no poder exercido pelos indivíduos e seus grupos determinam a dinâmica da governança no território (DALLABRIDA; BECKER, 2003). Então, entender os diferentes fatores endógenos que compõem um território e seus reflexos sobre o processo de construção de solução aos problemas produtivos territoriais é entender o processo de governança e como esta provoca desequilíbrios no processo de crescimento econômico (DALLABRIDA; SIEDENBERG; FERNÁNDEZ, 2004; LELOUP; MOYART; PECQUEUR, 2005; WILLIAMSON, 2005).

Neste sentido, a governança territorial remonta à busca por novos modos de organização e gestão territorial, alternativa às tradicionais abordagens top-down territoriais (LELOUP; MOYART; PECQUEUR, 2005). Isso ocorre pela entrada de novos atores interessados nos sistemas públicos de decisão, que assim usam seu poder para direcionar as ações em prol de seus interesses. Neste cenário cabe ao governo usar distintas ferramentas e estratégias para controlar a sociedade, criando um processo decisório complexo. Então, fragilidades nas capacidades políticas dos envolvidos delimitam falhas na estrutura de governança (HOWLETT; RAMESH, 2014; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). Portanto, a depender dos níveis de capacidades políticas nos territórios, pode haver distintos modos de governança orientando os

sistemas produtivos territoriais. Logo a governança territorial é o constructo teórico que orienta as discussões acerca das distintas aglomerações produtivas, evidenciando um contraponto à visão exógena do crescimento em prol de uma visão endógena. Assim, este artigo se propõe a construir uma compreensão da interação entre território, capacidades políticas e crescimento econômico sob a ótica da governança territorial.

O objetivo do artigo é analisar se as diferenças nos níveis de capacidades políticas podem ser associadas a diferentes modos de governança, aglomeração produtiva e desempenho econômico dos territórios paraenses. O trabalho tem como lócus de análise os conjuntos de municípios que formam o estado do Pará, por entender que o município pode representar o território, pois, além de ser uma unidade administrativa, é onde ocorrem as interações, as disputas, o jogo de poder e de interesse entre os diferentes grupos que buscam influenciar as decisões públicas.

Partindo da premissa de que o município pode representar o território, Santos e Ferreira (2019a, 2019b) desenvolveram um índice para mensurar a capacidade política nos territórios paraenses que, posteriormente, serviu para construir uma tipologia territorial. Primeiramente observaram que os níveis de capacidades dos territórios são baixos e deram origem a três *clusters* territoriais: os territórios estagnantes, com baixos indicadores de capacidades; os especializados, com médios; e os expansionistas com os melhores indicadores de capacidades, ficando a dúvida se nestes *clusters* territoriais o modo de governança e o desempenho econômico são homogêneos.

Historicamente, as políticas governamentais recortaram o espaço paraense em territórios marcados pelos conflitos, jogos de poder, interesses e incapacidade de controle governamental (ANDRADE, 2005; BECKER, 2005; SANTOS; FERREIRA, 2019a). Além do mais, o Pará está no centro do principal corredor logístico da região Norte. Isso faz das margens das rodovias, das hidrovias e dos portos locais uma vantagem competitiva locacional que propicia o investimento em novas atividades capazes de impulsionar o crescimento econômico dos territórios paraenses. Portanto, discutir o crescimento dos territórios paraenses sob a ótica da governança territorial é resgatar os interesses, o jogo de poder, os novos modos de organização produtiva e administrativa que impactam no crescimento econômico de um território fonte.

Além desta introdução, o artigo está dividido em quatro seções. Na segunda seção apresentam-se os principais constructos teóricos que norteiam as discussões: são apresentadas a noção de espaço e território, a interação entre governança e capacidades, bem como a ideia de aglomeração produtiva a partir dos modos de governança. Na seção de Materiais e Métodos são discutidos a tipologia territorial das capacidades de Santos e Ferreira (2019a), a análise

fatorial exploratória (AFE) e o Índice Herfindahl, utilizado para identificar o grau de diversificação produtiva nos territórios. Em Resultados e Discussões são apresentados a interação entre a tipologia de capacidades, os modos de governança e como estes orientam o crescimento econômico local. E, por fim, as Considerações Finais.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Espaço, Território e Crescimento Econômico

O território é uma fração do espaço na qual os homens interagem e estabelecem relações de poder, bem como determinam relações de produção (SANTOS, 2006; SAQUET; SILVA, 2008). Assim, o território é o espaço da indeterminação, de lutas, de estratégias e de sujeitos políticos insurgentes (BRANDÃO, 2008). O território é marcado pelas relações entre espaço, poder e manifestação de conflitualidades (BRANDÃO, 2017), que deixam marcas no processo de crescimento econômico do território. Logo há uma interação entre a política e o crescimento, marcada pelo conjunto de características geográficas, as forças sociais, culturais e econômicas que impactam diretamente no processo político de um território.

Neste sentido, Becker (1983) e Brandão (2008) entendem que cabe ao governo assumir o papel de articular o povo ao solo por meio de políticas territoriais. Os agentes sociais organizados, corporações, organizações religiosas, movimento sociais etc. têm suas próprias territorialidades e estão orientados para objetivos individuais ou grupais (BECKER, 1983; SAQUET, 2013), devendo o governo coordenar os diferentes atores sociais para realização dos objetivos comuns. Para tanto, autores como McNeill e Skocpol (1980), Mann (1984) e Acemoglu (2008) entendem que o governo deve ter e fornecer uma forma de organização centralizada do território para fazer frente à luta dos grupos. Na eminente falta desta capacidade de centralização, haverá desequilíbrios no processo de interação para produção de estratégias coletivas. Segundo Acemoglu (2005, 2008), este desequilíbrio atuará como impedimento ao crescimento econômico, uma vez que cada indivíduo ou grupo usará de seu poder para alcançar objetivos individuais frente aos coletivos.

Em situações onde há desequilíbrio, o governo pode dominar a sociedade e impor impostos que inviabilizam o investimento; da mesma forma, grupos poderosos podem controlar o aparato estatal, usando-o para predação a sociedade ou grupos rivais, criando um ambiente desfavorável ao investimento (ACEMOGLU, 2005; PETERS, 2015). Portanto, o governo e a sociedade precisam de estruturas capacitadas para interagir e produzir soluções inteligentes que induzam o crescimento econômico.

Para North (1959a, 1959b), a interação entre governo e sociedade é importante para o crescimento econômico, pois o governo tem de corrigir falhas que reduzem a vantagem competitiva do território, e para tanto deve encontrar grupos organizados para dialogar sobre as necessidades de melhorias internas necessárias ao bom funcionamento dos empreendimentos econômicos territoriais. Para Porter (1990), a ação governamental é facilitada quando as empresas defendem políticas que aprimoram as vantagens competitivas setoriais, a criação de fatores diferenciadores e a assistência para a obtenção de acesso ao mercado externo. Então, para North (1959b), onde se dá interação entre atores governamentais e produtivos há um processo de distinção entre trajetórias de crescimento econômico.

De acordo com North (1959a), onde o governo atua investindo em educação e pesquisa para melhorar a vantagem competitiva territorial, cria-se um espaço mais propício à diversificação dos investimentos e à formação de centros comerciais. Outros elementos seriam a urbanização, a ampliação da base econômica, a crescente espacialização e o desenvolvimento de atividades locais relacionadas à demanda de bens e serviços de consumo (NORTH, 1959a; CANO, 2012). Como resultado existiriam diferentes trajetórias e organizações produtivas de acordo com a matriz de localização territorial.

Neste sentido, para aumentar a produtividade dos recursos nacionais, os empresários precisam de um conjunto de medidas governamentais que induzam a inovação, o crescimento das firmas de modo a maximizar o uso dos recursos territoriais para fazer negócios (PENROSE, 1979; ANDERSSON, 1985; SCHUMPETER, 1997; COLLETIS et al., 1999; CAPELLO; NIJKAMP, 2009). Consequentemente, isso impulsiona o crescimento econômico do território. Assim, o governo precisa assumir papéis de incentivador, protetor e de regulador para criar um ambiente propício ao envolvimento dos empreendedores em novos setores e atividades (EVANS et al., 1985; PORTER, 1990; FERRAZ; KUPFER; HAGUENAUER, 1996). Esse processo diversifica a estrutura produtiva e aumenta a probabilidade de ser induzido o crescimento econômico do território.

Para tanto, o governo deve contar com uma estrutura para identificar as características e as necessidades dos empresários para desenhar estratégias que impulsionem o envolvimento dos empreendedores em novos setores e atividades; deve ser capacitado para saber quando o capital privado é incapaz de sustentar a produção de mercadorias para estabelecer-se a partir de empresas para atender às necessidades do mercado (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985); deve ser capaz de entrar em setores para mitigar riscos e falhas, de modo a ajudar os empreendedores a se estabelecer, bem como deve regular a produção para assegurar a

concorrência setorial. Então, o governo, ao assumir funções e papéis, acaba por direcionar as estratégias empresariais.

As estratégias empresariais buscam fazer frente aos concorrentes e induzir o crescimento da firma (SCHUMPETER, 1997). Ao investir, o empresário inova, contribuindo para diversificação da estrutura produtiva e favorecendo o crescimento econômico do território (PENROSE, 1979, 2006). Por outro lado, quando a firma cresce, ela tende a adotar condutas para bloquear a entrada de novos empreendedores em seus mercados, acabando por limitar o crescimento econômico (FERRAZ; KUPFER; HAGUENAUER, 1996; SCHUMPETER, 1997; KUPFER, 2004; ACEMOGLU, 2009). Portanto, desequilíbrios no poder entre atores governamentais, empresários ou quaisquer outros grupos de interesse provoca desequilíbrios entre os territórios, delimitando distintos modos de organização produtiva e política territorial.

Nesse sentido, o território expressa uma relação direta entre o homem e o meio, fazendo com que o governo deixe de ser a única fonte de poder. O território também expressa a relação de classes que usam o poder para influenciar a tomada de decisão do governo sobre o uso do próprio território (BECKER, 2005). Portanto, o território expressa as características de uma organização social específica.

Então, como observado por (BECKER, 2014), os agentes sociais organizados, corporações, organizações religiosas, movimentos sociais etc. adotam estratégias para territorializar o espaço, acima e abaixo da escala do Estado. Em alguns casos, as estratégias se aproximam dos interesses do governo, mas de forma geral há contradições entre as estratégias empresariais, as governamentais e as da sociedade civil. Como resultado, isso cria pontos de inflexão nas decisões governamentais. Portanto, o governo deve apoiar-se em uma estrutura capacitada para assumir papéis e funções para mitigar falhas, barreiras e riscos aos investimentos empresariais.

Do mesmo modo, é preciso investir em infraestrutura que favoreça alianças com empresas nacionais e internacionais que auxiliem na modernização e no crescimento econômico (BECKER, 1983; EVANS, 1985). Nesse sentido, o território é onde as ações do homem impactam no crescimento econômico. O território é, portanto, regulado pelas relações políticas e determinado pelos processos econômicos (CASTRO, 2003). Ele está mais vinculado com os processos de dominação, de resistência e de gestão por meio das territorialidades (SAQUET; SILVA, 2008). É o espaço administrativo responsável por produzir e entregar bens e serviços coletivos, bem como o espaço administrativo onde ocorre a interação de classes. É o espaço onde realmente os indivíduos e seus grupos podem intervir, colocando em xeque a capacidade dos governos territoriais de fazer frente às novas exigências do crescimento econômico.

2.2 A governança territorial e as capacidades

A governança remete ao processo de análise da interação entre atores e como esse processo delimita formas específicas de gestão de um território. Segundo Leloup, Moyart e Pecqueur (2005), remete aos novos modos de organização e gestão territorial alternativos às tradicionais negociações e tomadas de decisão relativamente horizontais, em oposição ao estilo mais hierárquico. A governança territorial delimita como o exercício do poder e da autoridade é usado para gerir um território. Para Dallabrida e Becker (2003), a governança remete ao crescente envolvimento dos atores locais no desenvolvimento da dinâmica política e econômica.

Nesse sentido, o território é um espaço de apropriação no qual os atores usam seu poder para alcançar seus interesses. O conceito de governança expressa como o poder é usado para fazer coisas sem competência legal para ordenar que elas sejam feitas (COLLETIS et al., 1999; DALLABRIDA; BECKER, 2003; LELOUP, 2010). Então, em locais onde o governo ou os grupos da sociedade apresentam fragilidades, o governo domina ou é dominado, provocando distorções (MIGDAL, 1988; TENDLER, 1997; ACEMOGLU, 2005). Logo, aqueles atores com maior capacidade tendem a dominar o processo interativo, passando a imprimir seu próprio modo de coordenação de acordo com seus objetivos.

Howlett e Ramesh (2016) observam que a governança estabelece e apoia um tipo específico de relacionamento entre atores governamentais e não governamentais no processo de construção das regras coletivas. De acordo com quem domina o processo interativo, podem existir quatro formas básicas de governança: a governança de mercado; a governança privada; a governança pública; e a governança mista ou de rede.

Na governança de mercado, a livre iniciativa é orientada pelo preço. Nesse modelo de organização produtiva, cada firma é responsável pelo resultado de seus esforços. Já na governança privada, um ator privado – podendo ser uma empresa, um sindicato ou associação representativa – delimita o direcionamento das ações. Essas ações são orientadas por incentivos de mercado via relações contratuais para organizar esforços comuns de produção (GILLY; WALLET, 2001; HOWLETT; RAMESH, 2016).

Um processo diferente acontece na governança pública, na qual a gestão da interação é orientada para produção de bens ou serviços coletivos. Para tanto, há uma descentralização da produção de bens e serviços públicos. Esse processo faz da capacidade de gestão o centro de discussão (CASTRO, 2006; MOTTA, 2007; DENHARDT; DENHARDT, 2015), pois o

governo se transforma em um agente ativador, controlador e coordenador (KISSLER; HEIDEMANN, 2006), de um conjunto de atores que trabalham interdependentemente para execução dos serviços públicos (DI PIETRO, 1993), por meio de regras coletivamente aceitas.

Nesse sentido, o governo não pode ser apenas mais um dos possíveis atores-chaves da estrutura de coordenação. Ele deve ser o ator central, pois os modos de governança precisam ser “direcionados” ou conduzidos para uma coordenação positiva e construtiva (HOWLETT; RAMESH, 2016). Para tanto, o governo deve ser capaz de penetrar na sociedade e impor decisões políticas que maximizam os fluxos de investimento das empresas (MANN, 1984), de modo a maximizar as oportunidades coletivas e o potencial de crescimento econômico territorial.

Assim, o governo deve contar com agências governamentais capacitadas para mediar os diferentes interesses e orientar a mudança econômica do território (LÉVESQUE, 2009; REY-VALETTE et al., 2011). Isso só será possível se as agências possuírem servidores com o mais alto grau de instrução para adquirir informação, planejar, implementar e construir confiança entre os diferentes grupos a partir de ideias, programas e planos nas áreas que são mestras em processos (EVANS; RAUCH, 1999; ANNE, 2015; PETERS, 2015). Desse modo, as agências passam a oferecer liderança administrativa capaz de orientar e induzir as decisões de investimento dos atores privados.

Nesses cenários, os agentes governamentais devem assumir o papel de mediadores e fazer o exame das ideias e dos interesses dos múltiplos atores para subsidiar os decisores políticos (WATSON, 1995; ASONI, 2008; CLARK; FUKUYAMA, 2013; PETERS, 2015). Falhas nas capacidades governamentais comprometem o equilíbrio das interações. Assim, o desempenho de qualquer modo de governança é afetado pelo equilíbrio das capacidades dos atores da sociedade, do governo e do setor privado em orientar modos de governança (COLLETIS et al., 1999; COLLETIS; GIANFALDONI; RICHEZ-BATTESTI, 2005).

Nas governanças de mercado, o governo precisa assegurar por meio de leis o funcionamento do mercado. Para Howlett e Ramesh (2016), estas são condições difíceis de alcançar, uma vez que em muitos governos faltam competências para investigar e gerar informações, conhecimento técnico e crítico necessário para administrar o mercado. Além do mais, faltam capacidades de pessoal, ou seja, pessoal qualificado para lidar com questões econômicas, financeiras e fiscais próprias da regulação mercadológica.

Quando se trata da governança privada, o governo deve contar com burocratas capazes de gerenciar a interação contratual com os diferentes atores; esses burocratas devem ser capacitados para investigar e gerar contratos transparentes entre as sociedades de capital e os

órgãos de governo (KISSLER; HEIDEMANN, 2006). Deve contar também com uma infraestrutura jurídica que assegure o cumprimento dos contratos em conformidade com as regras e regulamentações do governo.

Já na governança de rede, as falhas provêm das características da estrutura da sociedade. Nesse nível pode faltar liderança social, oriunda da fraca organização coletiva de uma sociedade, bem como dos baixos indicadores de educação local (WOO; RAMESH; HOWLETT, 2015). O reflexo se faz na fraca capacidade de direção estatal, pois o governo não encontra na sociedade informações para adaptar as ações públicas. Nesse sentido, as redes aumentam os desafios gerenciais, uma vez que a construção da confiança e da reciprocidade é um processo lento. Em suma, o governo precisa de capacidades para gerenciar, controlar e orientar as estratégias que impulsionem o crescimento econômico no território.

Desse ponto de vista, o território é um lugar de intersecção de redes, de estratégias e do jogo de poder e interesse marcado pelas relações de classes (GILLY; WALLET, 2001; LELOUP; MOYART; PECQUEUR, 2005; SIMARD, 2006). Portanto, dentro de uma perspectiva territorial, onde a ação do homem é orientada pela relação social e de poder, o governo deve ser capacitado para orientar a produção das estratégias, para orientar a vida e a estrutura produtiva de modo a impulsionar o crescimento econômico territorial.

2.3 Governança e a territorialização das atividades econômicas

As interações sociais ocorrem em um território específico. À medida que aumenta a complexidade nas interações, fazem-se necessárias regras que assegurem previsibilidade nas interações. Além do mais, as interações passam a ser mais próximas, demonstrando o grau de interação entre os atores no território. Então, as relações de proximidade mostram o ordenamento de atividades estabelecidas em um território (COLLETIS et al., 1999; LELOUP, 2010). Assim sendo, as atividades estabelecidas em um território produzem múltiplos sistemas de coordenação capazes de orientar a estrutura produtiva territorial.

Quando as atividades estabelecidas em um território são heterogêneas e não estão ligadas por relações interdependentes, fazem do mercado o lugar ideal para as interações dos atores fontes. São exemplos destes tipos de organização os armazéns logísticos, os portos de escoamento de uma empresa, entre outros. Estas atividades estão aglomeradas apenas em função das vantagens locacionais e custos (COLLETIS et al., 1999; GILLY; WALLET, 2001; TORRE, 2003). Segundo Duarte (2015), a presença destas grandes empresas pode não promover o crescimento econômico do território, pois a relação insumo-produto se dá fora dos limites territoriais, fato que inibe o encadeamento de novas atividades.

Nesse modelo de proximidade, os atores não encontram motivos para investir na governança. As empresas escolhem os locais com base nas relações de custos e na eficiência dos fatores de produção. Buscam no território a fonte de reduções de custos que os leve à maximização dos lucros. Por essa ótica, as empresas repartem o espaço para evitar a concorrência com empresas semelhantes. Capello e Nijkamp (2009) advertem que a distância espacial é, portanto, uma barreira de entrada que impõe um sistema de concorrência monopolista.

A simples aglomeração de atividades produtivas cria uma estrutura econômica limitada e mais propensa a crises. Cria postos de trabalho rotineiros, que exigem pouca qualificação e são marcados pela instabilidade no emprego (PIORE, 1970; REICH; GORDON; EDWARDS, 1973; CAIN, 1976; MAGNAC, 1991). O resultado é uma limitada estrutura produtiva que pouco contribui para o crescimento da produção, do Produto Interno Bruto e da renda per capita do trabalhador. Nesse cenário, o governo deve ser capaz de assumir papéis para mitigar falhas ou barreiras de mercado que levem os empreendedores locais a se envolver em novas atividades e setores, de modo a diversificar a estrutura produtiva, tornando-a mais dinâmica e forte.

Quando os empreendedores precisam estabelecer ligações complementares, estes buscam no território parcerias colaborativas, uma vez que executam um conjunto de atividades que demandam conhecimento, tecnologias, experiência, entre outros fatores que lhes permitem inovar, reduzir custos, entrar em novos mercados, compartilhar riscos e introduzir novos produtos no mercado de modo a maximizar oportunidades coletivas (PORTER, 1989, 1990). Esse tipo de proximidade organizacional denota a relação de empresas e subsidiárias para formar um polo ou *cluster* produtivo, no qual uma atividade encadeia o aparecimento de outras atividades subsidiárias (HIRSCHMAN, 1958; DUARTE, 2015), configurando uma estrutura complexa de empresa que demanda pessoas qualificadas para atender às exigências da especialização.

Nesse cenário, a indústria motriz representa um agente de atração de novas empresas fornecedoras ou compradoras de insumos, desencadeando o crescimento territorial (HIRSCHMAN, 1977; PERROUX, 1977; DUARTE, 2015). Assim, as estratégias de investimento devem ser orientadas para atrair empresas motrizes, pois estas induzirão uma especialização e o encadeamento de atividades que permitem maximizar o uso dos recursos específicos locais.

Nesse tipo de interação, a governança ideal é a de tipo privado coletivo, em que há uma indução da diversificação da estrutura produtiva, oferecendo mais oportunidades para as pessoas participarem do mercado de trabalho e do sistema de produção (PENROSE, 1979;

RATHMANN et al., 2008; CANO, 2012). Com a diversificação produtiva cria-se uma divisão e especialização do trabalho, a geração e distribuição de renda, aumento da demanda e consequentemente maior nível de investimento em todos os setores econômicos (NORTH, 1959a; POSSAS, 1999; FUNARI, 2009). O resultado desse aumento das atividades é a atração de pessoas, a formação de centros comerciais e a urbanização, em que o governo é o ator central da definição de regras coletivamente aceitas. Para North (1959a), onde se observam as condições desfavoráveis acima descritas, haverá lugar para uma política governamental efetiva destinada a modificá-las.

Nesse sentido, cabe ao governo reduzir as incertezas, definindo regras para resguardar os direitos de propriedade e a livre iniciativa. Assumir papéis para reduzir falhas, barreiras e riscos de modo a orientar as decisões de investimento para intensificar a diversificação produtiva e ampliar o poder de alavancagem econômica territorial (NORTH, 1959a; PORTER, 1990). Assim, o território evolui de acordo com a capacidade de inter-relação e construção da ação coletiva com os jogadores locais, estaduais, nacionais e internacionais.

Quanto maior a capacidade de interação, maior é a necessidade de coordenação para alinhar as estratégias internas às externas de modo a evitar contradições e desvios que levam a modos particulares de articulação e regulação. Quanto mais isolada for a ação territorial, maiores serão as chances de minar a efetividade das estratégias de crescimento econômico. Portanto, a governança territorial remete à capacidade de o governo tecer conexões que possam orientar e construir objetivos comuns. Assim sendo, a partir das relações de proximidade temos um projeto de crescimento pautado em uma estrutura de coordenação que permite territorializar diferentes modos de crescimento econômico.

3 MATERIAL E MÉTODOS

O crescimento econômico visa a mostrar os fatores que favorecem a produtividade dos recursos econômicos de modo a disponibilizar mais produtos e serviços à sociedade. Neste sentido, buscou-se captar por meio de variáveis os fatores que atuam conjuntamente para induzir o crescimento econômico, aqui entendidos como a capacidade de induzir o crescimento econômico, ou seja, a capacidade de uma matriz de localização, sob determinada estrutura de governança, delinear estratégias inteligentes que impulsionem o crescimento econômico territorial.

Para tanto, buscaram-se variáveis que expressam alguns constructos teóricos discutidos até aqui. Para captar os papéis do governo, buscaram-se variáveis que explorem os papéis que delimitam a intervenção estatal nas estruturas das atividades econômicas para induzir decisões

de investimento. O governo precisa de capacidade para assumir papéis de regulação, de produção de bens infraestruturais e, sobretudo, o papel de indutor de investimentos (EVANS, 1985).

Para maximizar as oportunidades coletivas, o governo deve ser capacitado. Ele deve contar com órgãos de burocracia qualificada e com recursos para levantar informações para a tomada de decisões com base em evidências. Não obstante, o governo precisa encontrar na sociedade capital humano e social abundante; desse modo, ele poderá trocar ideias e informações propícias para orientar a adaptação das ações públicas. Assim, a capacidade de gerar crescimento econômico é um reflexo da ação política do governo de criar condições favoráveis ao investimento.

A depender dos tipos de empreendimentos presentes nos territórios, há distintas formas de organização produtiva (GILLY; WALLET, 2001). Então, de acordo com os tipos de organização produtiva, há tipos de empregos, níveis de renda e de urbanização. O resultado desse conjunto de elementos reflete-se no Produto Interno Bruto (PIB), na participação dos setores na formação do PIB, bem como nos riscos advindos dos ciclos econômicos a que estão expostos os territórios.

Este conjunto de constructos se torna importante para explicar a dinâmica endógena do território e seu reflexo sobre o crescimento econômico; leva em consideração elementos que condicionam a governança territorial, as capacidades políticas no território e seu reflexo sobre as estratégias de crescimento econômico. Desse modo, o Quadro 1 resume os principais constructos analisados.

Quadro 1 – Componentes da capacidade de alavancagem econômica territorial

Constructos avaliados	Indicadores	Fonte de pesquisa dos dados	
Indução do crescimento econômico	Capacidade Política	Índice de Capacidade Política Territorial Santos e Ferreira (2019a)	
	Papéis governamentais	Investimento em Capital	https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf.secretaria.de tesouro nacional
		Investimento em Infraestrutura	
		Tributação	
		Transferências Governamentais	
		Incentivos ao empreendedorismo	
	Restrições ao empreendedorismo	https://www.ibgei.gov.br/estatisticas-novoportal/downloads-estatisticas.html	
	Estrutura econômica	PIB	http://www.fapespa.pa.gov.br/radar-ri/relatorios/indicadores_economicos.htm
		Variação do PIB	
		Participação dos setores no PIB	
		Taxa de Ocupação	http://www.atlasbrasil.org.br/2013/consulta
		Empregos formais	
		Salário	
		PIB per capita	
Tamanho do município	População	https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/downloads-estatisticas.html	
Diversificação produtiva	Classificação de atividades	https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6449	
Tamanho das empresas	Pessoal ocupado	https://sidra.ibge.gov.br/tabela/993	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Recorreu-se à análise fatorial, pois permite reduzir o grande quantitativo de variáveis em um fator latente que explique as similaridades territoriais. Os fatores foram extraídos pelo método dos componentes principais (MARÔCO, 2011). Esses fatores serviram para indicar a capacidade de alavancagem econômica territorial. Em seguida, os fatores orientam a separação dos territórios em *clusters* de acordo com as características que os aproximam de modos de governança territorial.

Após, recorreu-se ao teste T para testar se há diferenças de capacidade de alavancagem econômica entre os *clusters* territórios. Para testar esta hipótese, demandou-se calcular o Índice Herfindahl Normalizado para determinar o grau de diversificação da estrutura de atividades econômicas dos territórios (WOERHEIDE, 1993). O grau de diversificação é definido por Bouchaud, Potters e Aguilar (1997) como *Neff*, sendo calculado pela razão $1/H$, onde H é calculado pela equação:

$$H_i = \sum_{i=1}^n q_i^2 \quad (1)$$

Em que H_i é o índice de diversificação para o i -ésimo empresa do território, q_i é a participação de mercado da empresa, com i , variando de 1 a n , e n são as empresas atuantes no setor. O índice Herfindahl indica o grau de concentração de mercado. O inverso indica grau de diversificação de uma indústria (BOUCHAUD; POTTERS; AGUILAR, 1997). Quanto mais próximo de zero (0), maior é o grau de concentração ou menor o número de atores atuantes nesta atividade. Por outro lado, quanto maior o valor do *Neff*, indica-se um mercado com características semelhantes ao de concorrência perfeita. Após os cálculos, recorreu-se ao teste de *Kruskal-Wallis* para testar a homogeneidade da diversificação produtiva de acordo com a tipologia territorial de Santos e Ferreira (2019b).

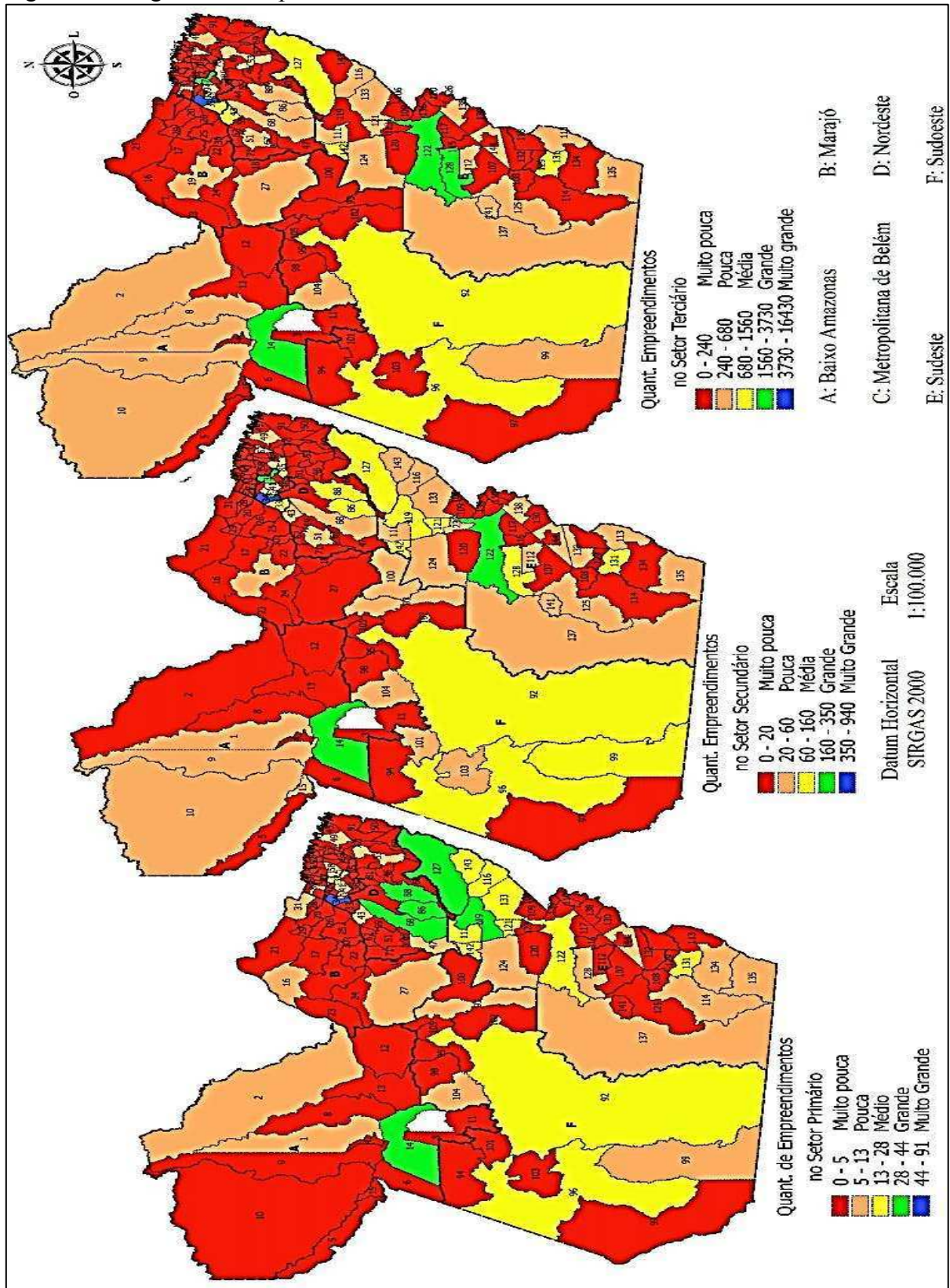
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 A estrutura produtiva no território e as capacidades políticas

A presença de uma estrutura produtiva diversificada é um processo natural que ocorre em um território que está crescendo economicamente. É resultado do esforço do governo para criar um ambiente favorável ao investimento que leve as firmas a inovar e diversificar a estrutura produtiva do território. Além do mais, é reflexo da ação coordenada dos produtores para conseguir junto ao governo melhorias que impulsionem a competitividade do território (NORTH, 1959b, 1977), que intensifiquem a urbanização e o surgimento de uma indústria subsidiária para atender ao mercado interno, criando uma estrutura mais dinâmica.

Nesse sentido, ao se fazer o teste do grau de diversificação dos empreendimentos nos territórios, *Neff*, observou-se que, estatisticamente, nos territórios as atividades econômicas se apresentam concentradas, no estado do Pará, e com predominância de poucos empreendimentos nos territórios, salvo alguns casos, como Belém (14) na Região Metropolitana (C), Santarém (14) na região do Baixo Amazonas (A) e Marabá (122) e Parauapebas (128) na região Sudeste (E), que apresentam atividades mais heterogêneas. De modo geral, a estrutura produtiva dos territórios é concentrada, sobretudo nas regiões do Baixo Amazonas (A), Marajó (B) e Nordeste (D), como mostra a Figura 1.

Figura 1 – Diagrama de dispersão das atividades econômicas no estado do Pará



Fonte: Resultado da pesquisa.

Ao se recorrer à análise fatorial para reduzir as variáveis, como os diferentes tipos de empreendimentos presentes no território, os níveis de capacidades políticas no território, isto inclui uma gama de elementos que vão desde as características das organizações públicas até a organização da sociedade, entre outros fatores captados pelo índice criado por Santos e Ferreira (2019a). O foco foi identificar se as capacidades políticas territoriais têm relação com a diversificação da estrutura econômica, se auxiliam o governo a mitigar riscos, barreiras e falhas de mercado de modo a induzir o envolvimento dos empresários em novos setores e atividades.

Como resultado, observou-se que os níveis de capacidades políticas se apresentam correlacionados com a estrutura produtiva territorial, bem como correlacionados com os papéis governamentais, sobretudo em termos de regulação, investimento em infraestrutura e educação. Logo, estes achados se alinham com os pensamentos de North (1959a), Colletis et al. (1999) e Dallabrida e Becker (2003), que mostram a relação entre capacidades territoriais, ação governamental no corrigir falhas e investir em educação e pesquisa para melhorar a vantagem competitiva territorial, a importância da ação organizada dos atores, e a formação de distintos modos de aglomeração produtiva e de governança que surgem a partir das relações de proximidade. Portanto, a depender dos níveis de capacidades, temos um tipo de território, uma determinada matriz de localização, um tipo de governança territorial, e conseqüentemente um desempenho econômico nos territórios paraenses.

As variáveis correlacionadas formam um fator que explica 61,5% da variância dos condicionantes do crescimento econômico territorial. Esse fator foi denominado *capacidade de indução de crescimento econômico territorial*. Apresenta um ajustamento de 91,3%. Esse valor indica que o fator representa com excelência o conjunto de variáveis em estudo. É condizente com os constructos teóricos abordados neste estudo, uma vez que as capacidades políticas asseguram as condições para tecer relações que maximizam as oportunidades coletivas e dotam o governo de meios para administrar a transformação territorial.

Nessa perspectiva, a capacidade política do governo no território é causa e consequência da diversificação econômica e produtiva em um território. É causa a partir do instante em que apresenta um conjunto de organizações capazes de assumir papéis, medir interesses e capazes de fazer escolhas que maximizam os interesses coletivos (EVANS, 1995), capazes de regular, proteger e incentivar o investimento em infraestrutura básica necessária às operações dos empresários. É consequência quando mitiga riscos, falhas e barreiras de mercado que dificultam os investimentos (EVANS et al., 1985). Logo, a depender dos níveis de capacidades nos territórios, há uma distribuição espacial da produção de riquezas que evidencia desequilíbrios no processo de crescimento econômico.

4.2 A territorialização das capacidades e da governança

A capacidade política agrupa o conjunto de competências e recursos disponíveis nos territórios para tecer relações coletivas. O índice de capacidade política de Santos e Ferreira (2019a) mostra que a maioria dos territórios paraenses apresenta baixos níveis de capacidades. Além do mais, os territórios se apresentam correlacionados de acordo com os níveis de capacidade política, dando origem a diferentes escalas de interação e regulação.

As diferentes escalas de interação podem ser relacionadas às características do desempenho econômico, à medida que aumenta a complexidade das estruturas produtivas. Neste sentido, os territórios do estado do Pará podem ser agrupados em três *clusters*, estagnante, especializado e expansionista, de acordo com os indicadores de capacidade.

O *cluster* estagnante representa um conjunto de 93 territórios marcados por baixos indicadores de capacidade, média de 0,09 ponto, com desvio-padrão de 0,05 ponto. Esses dados indicam que os territórios deste *cluster* são homogêneos. Nesse *cluster* há fragilidades no que concerne à burocracia, à estrutura organizacional e à estrutura da sociedade. Portanto, é um cenário propício à ação de grupos de interesse mais organizados.

Por sua vez, o *cluster* especializado apresenta alguns órgãos capacitados que conseguem trabalhar conjuntamente com alguns grupos privados para impulsionar setores específicos. Representa um *cluster* em processo de transição, que pode tanto ampliar os níveis de capacidades quanto regredir. Isso dependerá das características relacionais internas do governo. Esse *cluster* é formado por 18 territórios com média de 0,31 ponto de capacidades, com desvio-padrão de 0,05 ponto.

O *cluster* expansionista é um agrupamento de municípios nos quais os indicadores de capacidades apresentam o maior nível. Nesse *cluster* os órgãos públicos contam com uma burocracia mais qualificada e apta a planejar, controlar e liderar processos de crescimento. Além do mais, há uma estrutura organizacional delineada de acordo com as expertises dos órgãos públicos. Da mesma maneira, a sociedade tem capital social e humano suficiente para favorecer a adaptação das ações públicas. Esse *cluster* é formado por 32 territórios que, na média, apresentam 0,30 ponto de capacidade, com desvio-padrão de 0,16 ponto (Tabela 1).

Tabela 1 – Distribuição das capacidades políticas no estado do Pará

Estatística	Estagnante	Especializado	Expansionista
Nº Territórios	93,00	18,00	32,00
Média	0,09	0,31	0,30
Mediana	0,10	0,26	0,25
Desvio Padrão	0,05	0,14	0,16
Variância	0,00	0,02	0,03
Mínimo	0,00	0,18	0,17
Máximo	0,16	0,77	1,00

Fonte: Resultado da Pesquisa.

No *cluster* estagnante as capacidades políticas do governo são frágeis devido à pouca qualificação das estruturas burocráticas e da fragmentação da sociedade. Neste *cluster* a dinâmica de interação é orientada por uma governança marcada por relações de proximidade com atores mais bem organizados. Hirschman (1958) e Perroux, Friedmann e Tinbergen (1975) observam que essas relações, particularmente as que ligam as elites empreendedoras, são tão importantes quanto as estruturas internas.

A fragilidade governamental reflete um desequilíbrio entre as capacidades políticas do governo para com os demais envolvidos, sobretudo dos atores privados (MIGDAL, 1988; TENDLER, 1997; ACEMOGLU, 2008). O governo é fraco por não contar com uma estrutura interna qualificada para fazer frente aos grupos privados e da sociedade (MANN, 1984; MIGDAL, 1988). Quando o governo se defronta com uma sociedade fragmentada, ele tende a enfrentar grupos poderosos que o obrigam a negociar.

A presença destes grupos poderosos, especialmente produtores politicamente poderosos, força o governo a erguer barreiras à entrada de novos empreendedores em seus setores ou mercado (ACEMOGLU, 2008). Esses grandes produtores formam aglomerados de indústrias-chaves que estabelecem relações pautadas na distância e nas vantagens locais que reduzem custos, orientando apenas a aglomeração de empreendimentos no território. O governo passa a definir impostos redistributivos que enfraquecem novos empreendedores que contribuiriam para aumentar a divisão do trabalho e a diversificação da estrutura produtiva (FERRAZ; KUPFER; HAGUENAUER, 1996; KUPFER, 2004).

Os empresários estão interessados em locais com grandes fontes de matérias-primas, em locais de passagem e fluxos comerciais significativos, entre outros elementos atrelados aos custos produtivos (PERROUX; FRIEDMANN; TINBERGEN, 1975). A proximidade pautada unicamente na dotação de fator e nas vantagens comparativas locais que estes proporcionam às empresas produz um aglomerado de atividades heterogêneas que não

apresentam relações de interdependência. Portanto, expressam um modelo de governança pautado no mercado.

No *cluster* especializado as capacidades políticas se encontram em um nível intermediário, formando ilhas de eficiência. As ilhas de eficiência se caracterizam pela presença de alguns órgãos governamentais eficientes capazes de imprimir certo dinamismo a alguns setores, nos quais os empreendedores precisam de uma estrutura organizacional capaz de orientá-los e assegurar a execução dos contratos (EVANS, 1995; EVANS; RAUCH, 1999). Nesse *cluster*, a qualidade da burocracia é diversa. Em alguns órgãos a burocracia é altamente qualificada e autônoma, ao passo que em outros ela é vulnerável.

Os órgãos eficientes são capazes de produzir laços frutíferos com os empreendedores. São dotados de pessoas qualificadas que lideram as ações públicas junto aos empreendedores privados (ASONI, 2008; ANNE, 2015; PETERS, 2015) e levantam informações que servem para aconselhar os investidores no mercado de maneira a empurrar empresários para novos setores e atividades (ASONI, 2008; CAPELLA, 2016; EVANS; RAUCH, 1999; FUKUYAMA, 2013). Destarte, atuam como uma força motriz dentro de uma estrutura instável.

No *cluster* especializado, pelos resultados, há um alinhamento dos órgãos eficientes com um ator privado coletivo, podendo ser uma associação comercial, câmara de comércio ou uma indústria, entre outros, que influencie as decisões de investimento, visando a maximizar o uso dos recursos produtivos específicos existentes no território. Então os empreendedores orientam a estrutura de governança privada coletivamente para desenvolver um conjunto de atividades complementares para maximizar as oportunidades no mercado, minimizar riscos, compartilhar ou desenvolver novas tecnologias, canais de distribuição, entre outros (PORTER, 1990). Assim, essa forma de aglomeração revela uma forma de proximidade organizacional pautada na complementaridade nas ações.

A empresa principal ou a indústria motriz influencia as relações de insumo-produto e a taxa de crescimento das atividades-satélites a ela ligadas (DUARTE, 2015). A indústria motriz induz a especialização e o encadeamento de novas atividades subsidiárias na cadeia produtiva. Portanto, forma um polo de atividades que encadeia outras e contribui para diversificar e dinamizar a estrutura econômica no *cluster*.

Duarte (2015) entende que a presença das indústrias motrizes atrai empresas-satélites, fornecedoras ou compradoras de insumos, desencadeando o crescimento territorial. Por meio deste, aumentam-se o dinamismo e a diversificação de atividades atreladas aos recursos específicos do território, por conseguinte, ampliando a base da estrutura de atividades e o potencial de alavancagem econômica.

Por seu turno, acompanhando o crescimento e consolidação do polo, há uma migração de pessoas em busca de oportunidades de trabalho, o que intensifica a urbanização. Como o polo atua em área especializada, as empresas pagam melhores salários, conseqüentemente se aumenta o poder de consumo. Além do mais, faz surgir um mercado interno que atrai novos empreendedores para atender a essa demanda, diversificando e dinamizando a estrutura econômica local.

Para que isso aconteça, à medida que aumenta a complexidade das interações, o governo deve aumentar seu poder infraestrutural para assegurar o controle da direção do crescimento. Nesses casos, há uma aglomeração de atores diversos a atuar em atividades heterogêneas e especializadas que ocorrem no território. Esses atores precisam ser regulados, estimulados e, em alguns casos, protegidos para se envolver em atividades produtivas.

À medida que aumenta a complexidade das inter-relações, amplia-se a necessidade de poder infraestrutural do governo para garantir o controle e a coordenação das ações coletivas orientadas por uma estrutura estatal qualificada. Com isso, o governo passa a contar com uma burocracia qualificada para fazer frente aos diferentes grupos que disputam a influência e o acesso aos decisores políticos (KINGDON, 1984; BAUMGARTNER; JONES, 1991; EVANS; RAUCH, 1999; FUKUYAMA, 2013). Imediatamente a burocracia passa a atuar como filtro de ideias e como mediadora de interesses, fato que distancia os *clusters* estagnantes e especializados dos expansionistas. No aglomerado expansionista, a presença de bons níveis de capacidades favorece a institucionalização de uma governança pública eficiente.

No *cluster* expansionista, há o somatório de capacidades técnico-administrativas com organizações profissionalizadas. Logo, isso proporciona mecanismos efetivos de coordenação intra e intergovernamentais (PIRES et al., 2016). Assim, a presença de novos atores articulando-se com a estrutura pública de decisão amplia o diálogo, a troca de ideias e de informações, o que favorece a adaptação e o direcionamento das ações públicas (BOHMAN; REHG, 1997; COHEN, 2003; WOO; RAMESH; HOWLETT, 2015). A partir dessa ação, surge uma maior interação. Os atores se sentem coautores das regras, criando-se um ambiente favorável ao investimento.

A diferença de capacidades entre os *clusters* impacta na ação do governo. Um governo fraco não tributa, nem suporta as questões políticas, econômicas e sociais da sociedade. Como consequência, deixa de investir na infraestrutura necessária para possibilitar o investimento privado. Assim, deixa de investir em estradas, portos, hidrelétricas, entre outros investimentos importantes. Como resultado, inviabiliza a decisão de investimento dos empreendedores que dinamizariam a estrutura econômica. Isso está refletido nos indicadores econômicos territoriais

daqueles territórios com melhores indicadores de capacidade política, o que os faz uma matriz mais apta a responder às mudanças econômicas (PENROSE, 1979; PORTER, 1990). É o que se pode observar na Tabela 2. Nesta, os indicadores econômicos, como a diversificação produtiva, PIB, empregos, salários, ação governamental e a dependência de outros entes federativos, acompanham a dinâmica das capacidades, ou seja, quanto menores os indicadores de capacidade, maiores são a estagnação e a incapacidade de induzir o crescimento econômico a partir dos fatores internos.

Tabela 2 – Indicadores econômicos dos *clusters* do estado do Pará

Variáveis	Estagnante		Especializado		Expansionista	
	Média	D. Padrão	Média	D. Padrão	Média	D. Padrão
Índice	0,09	0,04	0,31	0,14	0,30	0,16
Empre. Setor Primário	3	3	16	12	13	18
Empre. Setor Secundário	8	12	98	84	81	162
Empre. Setor Terciário	107	84	1087	981	1034	2886
PIB	321111	531283	1760153	4857580	922368	2978178
PIB per capita	8031	11232	8252	7560	8649	17124
Taxa Ocupação	22	7	25	11	23	9
Taxa Atividade	61	6	60	5	60	5
Empregos formais	3412	5641	28350	95898	7041	13755
Salário	1,86	0,34	2,09	0,39	2,3	0,56
% Setor primário PIB	0,21	0,13	0,18	0,1	0,15	0,1
% Setor secundário PIB	0,15	0,14	0,14	0,11	0,15	0,14
% Setor terciário. PIB	0,59	0,15	0,62	0,12	0,64	0,14
Incentivos	1	2	3	2	2	2
Setor Favorecidos	1	1	2	1	2	1
Setor com Restrições	0	1	0	1	1	1
Setor Afetados	0	1	1	1	1	1
Impostos municipais	2193325	10319702	11445256	22818021	25330465	72580257
Trans. Estaduais	4609146	1679931	21524439	25812016	46267072	105293590
Trans. União	19189213	7760488	55874943	41005942	83514059	161785289
Invest. Obras	2563341	2987122	7346500	8565287	16544669	39746611
Invest. Capital	3582376	3588845	10417157	10734680	26054573	65282756

Fonte: Resultado da Pesquisa.

A estrutura produtiva segue uma tônica ímpar nos territórios. Ao fazer o teste de *Kruskal-Wallis* para testar a homogeneidade entre os *clusters*, observou-se que os *clusters* especializado e expansionista não diferem entre si, mas diferem do *cluster* estagnante. Os primeiros apresentaram maior capacidade de indução de crescimento econômico, ao passo que os territórios estagnados tendem a fracassar devido aos baixos indicadores de capacidades políticas, que refletem estrutura produtiva.

Esses resultados mostram que os territórios com melhores indicadores de capacidade de indução de crescimento econômico podem estar atuando de forma mais integrada e colaborativa, a depender da proximidade entre os territórios (COLLETIS et al., 1999; DALLABRIDA; BECKER, 2003; LELOUP; MOYART; PECQUEUR, 2005). As diferenças se fazem visíveis no número de atividades produtivas nos territórios com maiores indicadores de capacidades de indução de crescimento econômico, diferentemente do que ocorre com os territórios estagnados, nos quais há poucas atividades e o predomínio de atividades instáveis, como agrícolas e comerciais, atividades que expõem o *cluster* a maiores riscos dos ciclos econômicos.

Esses problemas ocorrem quando um território concentra a matriz produtiva em poucas atividades, levando a imperfeições de mercado, que conseqüentemente se refletem na taxa de crescimento dos empreendimentos. Essa problemática evidencia que empreendimentos isolados tendem a fracassar por falta de demanda (PERROUX; FRIEDMANN; TINBERGEN, 1975), diferentemente do que ocorre em territórios com maior grau de diversificação da estrutura produtiva, centrada em uma estrutura econômica mais urbana.

A urbanização acompanha a industrialização, conseqüentemente induz a diminuição da participação do setor agrícola no PIB e no emprego (CANO, 2012). Esse fato é corroborado pelo PIB, pois a taxa de atividade e o grau de formalização dos ocupados são maiores nos municípios mais urbanizados, ou seja, os especializados e expansionistas. Nesses *clusters* mais capacitados a indústria apresenta maior participação nos municípios médios e grandes, algo já esperado. Seguindo essa linha, a participação do setor primário, sobretudo a agricultura, no PIB dos territórios estagnantes apresenta maior participação. Logo, o agrupamento de atividades é, tipicamente, caracterizado pela baixa qualificação profissional, pela informalidade do trabalho, pela baixa remuneração e pela alta rotatividade (PIORE, 1970; CAIN, 1976). Portanto, configuram um padrão de instabilidade e insegurança profissional.

Quando se analisam os incentivos e os investimentos básicos para favorecer o envolvimento de empresários em novos setores e atividades, observa-se que há uma diferença pequena nos tipos de incentivos, sobretudo nos fiscais, entre todos os *clusters*. Porém, os incentivos são acompanhados de investimentos em maior volume apenas nos *clusters* expansionistas e especializados, sendo um reflexo da maior capacidade de tributar destes, bem como pela diferença de repasses governamentais em relação aos estagnantes. Como os repasses governamentais são feitos de acordo com a população dos territórios, os estagnantes acabam sendo prejudicados pelo processo de migração populacional.

Essas diferenças estão atreladas ao grau de diversificação das atividades dentro dos municípios. Ao proceder aos cálculos do *Neff*, observou-se que, estatisticamente, as atividades econômicas nos territórios estagnantes apresentam maior grau de concentração, sobretudo nas atividades primárias e nas comerciárias. Portanto, além de apresentar uma quantidade menor de atividades, o *cluster* estagnante apresenta maior concentração, formando um agrupamento de atividades instáveis que demandam pouca qualificação (REICH; GORDON; EDWARDS, 1973; CAIN, 1976), diferentemente do que ocorre nos *clusters* especializado e expansionista.

Uma estrutura produtiva diversificada amplia a divisão e especialização do trabalho, a geração e distribuição de renda, aumenta a demanda e conseqüentemente o nível de investimento em todos os setores econômicos (NORTH, 1959a; PENROSE, 1979; POSSAS, 1999; RATHMANN et al., 2008; FUNARI, 2009). Dessa forma, observou-se que há uma atração de empresas que buscam tanto a mão de obra qualificada quanto um mercado potencial para consumir os bens que produzem. Nesses locais há um mercado de trabalho diferenciado que apresenta melhores salários, que se refletem no poder de consumo. Portanto, nos municípios maiores, há uma atração para empreendedores que diversificam e dinamizam os setores econômicos, aumentando-se o potencial de alavancagem econômica.

Quanto mais diversificada uma estrutura produtiva, mais ela desenvolve a cadeia produtiva de novas atividades de forma mais harmoniosa (PENROSE, 1979; REY; JANIKAS, 2005; RAIHER, 2011; DUARTE, 2015). Além do mais, a diversificação produtiva amplia as possibilidades de uso dos fatores produtivos e os níveis de investimento privado (NORTH, 1959a, 1977; CANO, 2012). O resultado é uma estrutura flexível e propensa ao crescimento.

4.3 Alinhando modos de governança territorial com os resultados observados

O espaço físico de implementação, além de permitir fazer inferências quanto ao modo de governança territorial, orienta a distribuição espacial das atividades produtivas. Na governança de mercado, a concentração de atividades evidencia condutas autointeressadas. São aglomerações compostas por empresas monopolistas ou oligopolistas. Então a conduta das empresas modifica a estrutura e o desempenho econômico do território. Na luta pela sobrevivência, as firmas adotam condutas oportunistas para bloquear a competição, logo restringem a diversificação econômica (FERRAZ; KUPFER; HAGUENAUER, 1996). Ou seja, buscam bloquear a entrada de novos empreendedores em seus mercados.

Quando um governo lança uma estratégia de atração de empresas sem capacidade para avaliar e gerir os potenciais problemas e direcionar as ações, ele tende a formar um aglomerado de empresas-chaves que não induzem o encadeamento de novas atividades na cadeia produtiva.

Cria um aglomerado de empresas monopolistas que criam barreiras ao potencial de crescimento territorial. Portanto a maior fonte de ineficiência é a incapacidade de identificar o investimento que, realmente, induz o encadeamento de novas atividades no território.

No *cluster* estagnante há uma relação de causalidade entre os baixos indicadores de capacidades e a conduta dos atores ou grupos de interesses, o que impacta diretamente no crescimento econômico. Assim, nesses *clusters*, pode-se entender que a estrutura das atividades econômicas é orientada por um conjunto de condutas oligopolistas ou monopolistas que freiam as possibilidades de envolvimento de novos empreendedores em seus nichos de mercado.

Nesse *cluster* o governo tem poucos grupos para interagir, uma vez que a estrutura econômica é dependente de um conjunto limitado de atores, de tal modo que o governo é um legitimador de interesses de uma elite econômica, fato que liga a estrutura de mercado ao desempenho econômico e político territorial. A conduta dos grupos privados afeta a estrutura e o desempenho do mercado (FERRAZ; KUPFER; HAGUENAUER, 1996), bem como orienta as ações políticas, pois estes grupos têm poder para forçar o governo a barganhar. Logo, a evolução econômica é orientada pelas necessidades das empresas.

Nos *clusters* especializado e expansionista as relações de interdependência orientam a organização espacial dos empreendimentos. A interdependência faz com que as empresas não estejam soltas no território; reflete uma concentração espacial de atividades ligadas por uma dinâmica de complementaridade e compartilhamento de insumos, tecnologias, riscos, redução de custos. Além do mais, ajuíza as premissas dos polos de Perroux (1977) e do encadeamento de Hirschman (1958), uma vez que há uma ligação entre uma indústria motriz que encadeia várias atividades subsidiárias, favorecendo o crescimento orientado, por modos de governança privada coletiva e, à medida que aumenta a complexidade e a urbanização, esta migra para a governança pública, refletindo, portanto, um processo natural de crescimento econômico.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo da ideia de que o crescimento não se faz de forma homogênea, este artigo buscou analisar se as diferenças nos níveis de capacidades políticas podem ser associadas a diferentes modos de governança, aglomeração produtiva e desempenho econômico dos territórios paraenses. Observou-se que há uma relação direta entre as capacidades políticas territoriais, as estruturas de governança e as distintas dinâmicas de aglomeração produtiva, de acordo com a matriz de localização econômica. Pelos testes foi possível formar três agrupamentos territoriais nos quais as capacidades políticas delimitam características ímpares quanto à estrutura de governança e à aglomeração produtiva e econômica.

Observou-se que no *cluster* com menores indicadores de capacidades políticas tende a prevalecer a governança de mercado. Neste há uma estrutura produtiva concentrada e instável. Essa fragilidade econômica é originária da falta de capacidade de coordenação estatal. Além do mais, a falta de capacidade leva à dominação do Estado por atores poderosos. Nesse sentido, o Estado passa a legitimar as ações dos grupos de interesse e, por ser fraco, não consegue controlar e nem tarifar a sociedade. Portanto, o Estado não consegue investir em bens e serviços públicos, tampouco coordenar as ações coletivas.

Por seu turno, o *cluster* especializado se apresenta como uma aglomeração em transição. Nesta, o Estado apresenta capacidades para orientar as ações públicas a partir de recursos específicos; ele consegue dinamizar a economia a partir da atração de indústrias que atuam em setores-chaves. Esses setores-chaves encadeiam novas atividades que criam um mercado de trabalho e consumo que atrai novos empreendedores para atuar nesse mercado; portanto, reforça o papel das indústrias-chaves para o crescimento econômico territorial de curto prazo.

Entretanto, na falta de capacidades, esses industriais acabam adotando condutas que bloqueiam a entrada de novos empreendedores no mercado. Assim, a capacidade tende a ser o elemento que provoca o desequilíbrio regional e o crescimento econômico, fazendo o território sair de um posto estático que recebe os recursos e assumir uma postura ativa no processo de desenvolvimento.

Nesse processo, à medida que aumentam as inter-relações entre os diferentes atores na estrutura de decisão pública, aumenta a concorrência pela influência e acesso aos decisores públicos. Esse fato faz com que a burocracia se torne um filtro de ideias e de informações que favorecem a adaptação e o direcionamento das ações públicas a partir do consenso. Logo, isso amplia a base de legitimação das ações públicas, gerando confiança de modo a superar os problemas de ação coletiva.

Conclui-se que as capacidades políticas territoriais são um fator delineador de tipos particulares de governança territorial, que por seu turno orientam processos particulares de aglomeração produtiva e de crescimento econômico. Portanto, este artigo serve como base para construir uma linha de pesquisa acerca da influência das capacidades no crescimento econômico territorial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEMOGLU, D. Politics and economics in weak and strong states. **Journal of Monetary Economics**, v. 52, n. 7, p. 1199–1226, 1 out. 2005.

ACEMOGLU, D. Oligarchic Versus Democratic Societies. **Journal of the European Economic Association**, v. 6, p. 1–44, 2008.

ACEMOGLU, D. **Introcution to modern economic growth**. New Jersey: Princeton University Press, 2009.

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. The Role of Institutions in Growth and Development. **Review of Economics and Institutions**, v. 1, n. 2, 1 out. 2010.

ANDERSSON, Å. Creativity and regional development. **Papers of the Regional Science Association**, v. 56, n. 1, p. 5–20, dez. 1985.

ANDRADE, E. B. DE (Ed.). **A geopolítica da soja na Amazônia**. Belém: Embrapa Amazônia Oriental : Museu Paraense Emílio Goeldi, 2005.

ANNE, T. The dilemmas of organisational capacity. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 209–217, 3 set. 2015.

ASONI, A. Protection of property rights and growth as political equilibria. **Journal of Economic Surveys**, v. 22, n. 5, p. 953–987, 28 ago. 2008.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. Agenda Dynamics and Policy Subsystems. **The Journal of Politics**, v. 53, n. 4, p. 1044–1074, nov. 1991.

BECKER, B. K. O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, B. K.; COSTA, R. H. DA; SILVEIRA, C. B. (Ed.). **Abordagens políticas da espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983.

BECKER, B. K. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 53, p. 71–86, 1 abr. 2005.

BECKER, B. K. A Amazônia como um território estratégico e os desafios às políticas públicas. In: SIFFERT FILHO, N. F. et al. (Ed.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014. p. 396–401.

BOHMAN, J.; REHG, W. **Deliberative democracy** : essays on reason and politics. London: MIT Press, 1997.

BOUCHAUD, J.-P.; POTTERS, M.; AGUILAR, J.-P. Missing Information and Asset Allocation. 4 jul. 1997.

BRANDÃO, C. Desenvolvimento, Territórios e Escalas Espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, M. T. F.; MILANI, C. R. S. (Ed.). **Compreendendo a complexidade sócio-espacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Salvador: Editora da UFBA, 2008.

BRANDÃO, C. A. Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. **Cadernos MetrÓpole**, v. 19, n. 38, p. 45–69, abr. 2017.

CAIN, G. G. The challenge of segmented labor market theories to orthodox theory: a survey. **Journal of Economic Literature**, v. 14, n. 4, p. 1215–1257, 1976.

- CANO, W. A desindustrialização no Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 21, n. spe, p. 831–851, dez. 2012.
- CAPELLA, A. C. N. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: ideias, interesses e mudanças. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. n.spe, p. 486–505, 2016.
- CAPELLO, R.; NIJKAMP, P. **Handbook of Regional Growth and Development Theories**. Amsterdam: Edward Elgar, 2009. V. 44.
- CASTRO, I. E. DE. Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania. **Geosul**, v. 18, n. 36, p. 7–28, 1 jan. 2003.
- CASTRO, R. B. DE. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. In: ENCONTRO DA ANPAD, 30, 2006. **Anais...**, p. 1–11, 2006.
- CAVALCANTE, L. R. M. T. Produção teórica em economia regional: uma proposta de sistematização. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, v. 2, n. 1, p. 9–32, 2008.
- CLARK, L. A.; WATSON, D. Constructing validity: Basic issues in objective scale development. **Psychological assessment**, v. 7, n. 3, p. 309, 1995.
- COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. **Debates In Contemporary Political Philosophy An anthology**, p. 342–360, 2003.
- COLLETIS, G. et al. Construction territoriale et dynamiques productives. **Sciences de la société**, 1999.
- COLLETIS, G.; GIANFALDONI, P.; RICHEZ-BATTESTI, N. Économie sociale et solidaire, territoires et proximité. **Revue Internationale de l'Économie Sociale**, 2005.
- DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança Territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Revista Desenvolvimento em Questão**, v. 1, n. 2, p. 73–97, out. 2003.
- DALLABRIDA, V. R.; SIEDENBERG, D. R.; FERNÁNDEZ, V. R. A Dinâmica Territorial do Desenvolvimento: sua compreensão a partir da análise da trajetória de um âmbito espacial periférico. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2, 2004, Santa Cruz. **Anais...**, Santa Cruz: UNISC, 2004
- DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. The New Public Service Revisited. **Public Administration Review**, v. 75, n. 5, p. 664–672, set. 2015.
- DI PIETRO, M. S. Z. Participação popular na administração pública. **R. Dir. Adm**, v. 191, n. 0, p. 26–39, 1993.
- DUARTE, V. N. Desenvolvimento Equilibrado Versus Desenvolvimento Desequilibrado: Uma Breve Revisão das Principais Teorias. **RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 17, n. 31, 2015.
- EVANS, P. **Embedded autonomy : states and industrial transformation**. New Jerse: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the state back in**. Trumpington Street: Cambridge University Press, 1985.

EVANS, P. B. Transnational Linkages and the Economic Role of the State: An Analysis of Developing and Industrialized Nations in the Post–World War II Period. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 192–226.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748, out. 1999.

FERRAZ, J. C.; KUPFER, D. S.; HAGUENAUER, L. **Made in Brazil: desafios competitivos para a indústria**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

FUKUYAMA, F. What Is Governance? **Governance**, v. 26, n. 3, p. 347–368, jul. 2013.

FUNARI, A. P. Desconcentração produtiva regional do Brasil 1970-2005. **Economia e Sociedade**, v. 18, n. 2, p. 429–432, ago. 2009.

GILLY, J. P.; WALLET, F. Forms of proximity, local governance and the dynamics of local economic spaces: The case of industrial conversion processes. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 25, n. 3, p. 553–570, 2001.

HIRSCHMAN, A. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

HIRSCHMAN, A. Transmissão Inter-regional do Crescimento Econômico. In: SCHWARTZMAN, S. (Ed.). **Economia Regional: Textos Escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. The two orders of governance failure: Design mismatches and policy capacity issues in modern governance. **Policy and Society**, v. 33, n. 4, 2014.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. Achilles’ heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures. **Regulation and Governance**, v. 10, n. 4, p. 301–313, 1 dez. 2016.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. New York: Longman, 1984.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479–499, jun. 2006.

KRUGMAN, P. **Geography and trade**. Cambridge: MIT, 1991.

KUPFER, D. Política industrial. **Revista Econômica**, v. 5, n. 2, p. 91–108, 2004.

LELOUP, F. Le développement territorial et les systèmes complexes : proposition d’un cadre analytique. **Revue d’Économie Régionale & Urbaine**, v. octobre, n. 4, p. 687, 2010.

LELOUP, F.; MOYART, L.; PECQUEUR, B. La gouvernance territoriale comme nouveau

mode de coordination territoriale? **Géographie, Économie, Société**, v. 7, n. 4, p. 321–331, 19 dez. 2005.

LÉVESQUE, B. Economia plural e desenvolvimento territorial na perspectiva do desenvolvimento sustentável: Elementos teóricos de sociologia econômica e de socioeconomia. **Política e Sociedade**, v. 14, 2009.

MAGNAC, T. Segmented or competitive labor markets. **Econometrica: Journal of the Econometric Society**, p. 165–187, 1991.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, v. 25, n. 2, p. 185, 28 nov. 1984.

MARÔCO, J. **Análise Estatística com o SPSS Statistics**. 5. ed. Lisboa: ReportNumber, Lda, 2011.

MCNEILL, W. H.; SKOCPOL, T. States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China. **The American Historical Review**, v. 85, n. 1, p. 86, fev. 1980.

MIGDAL, J. S. **Strong societies and weak states: state-society relations and state capabilities in the Third World**. New Jersey: Princeton University Press, 1988.

MORAES, S. C. DE; RIBEIRO, M. D. S. Governança para o desenvolvimento territorial: da concepção à ação – o caso do programa Pará Rural. **GEOUSP: Espaço e Tempo (Online)**, v. 20, n. 2, p. 312, 21 ago. 2016.

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública - RAP**, v. 41, n. spe, p. 87–96, 2007.

NORTH, D. Agriculture in regional economic growth. **Journal of Farm Economics**, v. 41, n. 5, p. 943–951, 1959a.

NORTH, D. Location theory an regional economic growth. **Jornal of political economics**, v. 63, n. 3, p. 243–258, 1959b.

NORTH, D. Teoria da Localização e Crescimento Econômico. In: SCHWARTZMAN, J. (Ed.). **Economia Regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR/CETREDE-MINTER, 1977. p. 291–313. 480.

PENROSE, E. A economia da diversificação. **Revista de Administração de Empresas**, v. 19, n. 4, p. 07–30, dez. 1979.

PENROSE, E. **Teoria do crescimento da firma**. Campinas: Editora da Unicamp, 2006.

PEREIRA, M. F. V. Território e política: práxis invertidas e desafios da existência. **Sociedade & Natureza**, v. 23, n. 1, p. 95–104, 2011.

PERROUX, F. O Conceito de Pólos de Crescimento. In: SCHWARTZMAN, S. (Ed.). **Economia Regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977.

PERROUX, F.; FRIEDMANN, J.; TINBERGEN, J. A. **A Planificação e os Pólos de Desenvolvimento**. Porto: Edições Rés Limitada, 1975.

PETERS, B. G. Policy capacity in public administration. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 219–228, 3 set. 2015.

PIORE, M. J. **The dual labor market: theory and implications**. 1970.

PIRES, R. R. C. et al. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121–143, jun. 2016.

PORTER, M. E. **The competitive advantage of nations**. New York: The Free Press, 1990.

PORTER, M. M. E. **Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior**. 12. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

POSSAS, M. L. Demanda efetiva, investimento e dinâmica a atualidade de Kalecki para a teoria macroeconômica. **Revista Economia Contemporânea**, v. 3, n. 1, 1999.

RAIHER, A. P. Os Determinantes da Localização Industrial por Nível Tecnológico no Paraná: Ênfase no Capital Humano. **Revista Gepec**, v. 85903, p. 0, 2011.

RATHMANN, R. et al. Diversificação produtiva e as possibilidades de desenvolvimento: um estudo da fruticultura na região da Campanha no RS. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 46, n. 2, p. 325–354, jun. 2008.

REICH, M.; GORDON, D. M.; EDWARDS, R. C. A theory of labor market segmentation. **The American Economic Review**, v. 63, n. 2, p. 359–365, 1973.

REY-VALETTE, H. et al. **Guide pour la mise en oeuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires**. Montpellier: Cemagref, 2011.

REY, S. J.; JANIKAS, M. V. Regional convergence, inequality, and space. **Journal of Economic Geography**, v. 5, n. 2, p. 155–176, abr. 2005.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, M. A. O.; FERREIRA, M. A. M. **Índice de capacidades políticas dos territórios do Pará: instrumento de gestão pública**. Universidade Federal de Viçosa. Viçosa. 2019. No prelo: [s.n.].

SANTOS, M. A. O.; FERREIRA, M. A. M. **A regionalização das capacidades como meio de planejamento das políticas territoriais no estado do Pará**. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 2019. No prelo: [s.n.].

SAQUET, M. A. Uma contribuição à análise da sua concepção de geografia, espaço e território Bertha Becker. **Campo - Território: Revista De Geografia Agrária**, v. 1, n. 3, p. 1–26, 2013.

SAQUET, M. A.; SILVA, S. S. MILTON SANTOS: concepções de geografia, espaço e território. **GEOUERJ**, v. 2, n. 18, p. 24–42, 2008.

SCHUMPETER, J. **A Teoria do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997.

SIMARD, M. La réforme de la gouvernance territoriale québécoise à l'épreuve des problèmes d'aménagement et de développement. **Canadian Journal of Regional Science**, p. 257–274, 2006.

TENDLER, J. **Good government in the tropics**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

TORRE, A. Desenvolvimento local e relações de proximidade: conceitos e questões. **Interações**, v. 4, n. 7, p. 27–39, 26 fev. 2003.

WILLIAMSON, O. E. The Economics of Governance. **American Economic Review**, Nashville, v. 95, n. 2, p. 1–18, maio 2005.

WOERHEIDE, W. An index of portfolio diversification. **Financial Services Review**, v. 2, n. 2, p. 73–85, 1993.

WOO, J. J.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Legitimation capacity: System-level resources and political skills in public policy. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 271–283, 3 set. 2015.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 165–171, 3 set. 2015.

CONCLUSÃO GERAL

Esta tese corroborou para a afirmativa de que a incapacidade de alguns territórios de induzir o crescimento econômico é oriunda de fragilidades nas capacidades políticas que orientam modos distintos de governança territorial no estado do Pará. Esta pesquisa também mostrou que o território é a base espacial do poder do Estado e o palco de apropriação pelo homem. Em outras palavras, é o lócus do jogo de poder e de interesse que deixa marcas no processo político e econômico.

Com essa compreensão de território, foi possível entender que as capacidades políticas ajudam a explicar o desafio de construir coalizões capazes de desenhar políticas públicas que impulsionem o crescimento econômico. Além do mais, mostrou que as capacidades políticas são um fator endógeno que influencia as decisões públicas, isso porque a diferença na estrutura de interação entre sociedade e governo produz desequilíbrios no processo de negociação dos objetivos políticos e econômicos. Com isso, este trabalho auxilia no entendimento de como os grupos usam seu poder para barganhar políticas redistributivas junto ao governo, provocando distintas dinâmicas de crescimento econômico entre os territórios.

Neste sentido, as capacidades são um fator endógeno que faz com que o crescimento econômico não ocorra de forma homogênea no espaço; faz com que uma matriz de localização específica apresente condições de induzir o crescimento econômico a partir da interação entre diferentes atores para produzir soluções inteligentes aos problemas produtivos territoriais. Neste sentido, falhas nestas capacidades configuram falhas na governança; portanto, de acordo com os níveis de capacidades políticas em um território, temos um tipo específico de governança, e junto a esta se desenvolve uma estrutura produtiva com características de aglomeração singular. Assim, as capacidades políticas ajudam a explicar as diferenças de dinâmicas de crescimento entre os territórios.

As capacidades políticas contribuem para o desenvolvimento de uma estrutura econômica criativa, que atrai capital humano, forma centros inovadores, flexíveis e *clusters* industriais diversificados. Então, as capacidades políticas em um território determinam a estrutura de governança, que por seu turno delimita as características do sistema produtivo e os modos de aglomeração dos empreendimentos econômicos. Assim sendo, a tese mostrou que em locais com maiores níveis de capacidades políticas se observa que os atores governamentais e da sociedade estão em equilíbrio, e se constrói uma estrutura de governança territorial mais propensa a induzir o crescimento econômico.

Todos estes elementos descritos servem para mostrar as diferenças endógenas de uma matriz de localização e seu impacto no crescimento econômico. A depender dos níveis de capacidades políticas contidas no território, há um modo específico de governança que delineará as estratégias de crescimento econômico territorial e seu poder de influenciar o entorno, pois, à medida que o território cresce, ele passa a demandar mais produtos da agricultura, da indústria e de serviços das mais variadas ordens. Para tanto, a interação equilibrada entre governo e sociedade cria um ambiente propício ao investimento, no qual os empresários se sentem mais estimulados a investir e diversificar a estrutura econômica, favorecendo o crescimento econômico.

Então a convergência entre estes fatores endógenos revelou dimensões ímpares que desencadeiam aspectos sutis do problema estudado, que determinam desequilíbrios na estrutura política e econômica, não só do Pará, mas no crescimento econômico na Amazônia. Ao olhar, historicamente, para as forças externas, pouco se debateu sobre os fatores endógenos, em especial sobre as territorialidades e as capacidades políticas e seu impacto nas estratégias de crescimento econômico.

O desafio dos territórios paraenses e amazônicos é superar a condição de territórios-palcos e passar a ser territórios-atores. Esta tese mostrou que ainda falta muito para alcançar esse cenário, pois a interação entre os diferentes atores na definição de objetivos coletivos é baixa, os níveis de capacidades políticas são baixos, há deficiência no governo e na organização da sociedade. Por outro lado, enquanto as políticas para a região amazônica estiverem sendo pensadas exogenamente, teremos novas territorialidades que geram desequilíbrios e conflitos por terras e territórios que impactam na governança territorial e no crescimento econômico. Estes fatos revelam um conjunto de fatores endógenos que afetam o direcionamento das ações públicas e do crescimento econômico territorial.

Diante do exposto, há um conjunto de fatores ligados ao território que atuam como facilitadores ou inibidores do crescimento, e esta tese mostrou que não apenas os custos, as vantagens locais, o capital humano e a tecnologia atuam como potencializadores do crescimento econômico, mas sobretudo as capacidades políticas, enquanto condicionantes da estrutura de governança, delimitam as condições que fazem as organizações encontrar um ambiente flexível, propício à aglomeração e à formação de *clusters* industriais diversificados. Portanto, este trabalho avançou ao explorar os fatores endógenos de um território, em especial as capacidades políticas, sobre o crescimento econômico.

Para chegar a esta constatação, as capacidades políticas e seus elementos constituintes — como a organização social, as instituições participativas, a estrutura governamental e o processo de interação — foram debatidos dentro de um contexto até então pouco explorado pela economia regional. A convergência desses constructos teóricos possibilitou revelar, conclusivamente, que os fatores endógenos no território, em especial as capacidades políticas, exercem influência sobre o processo político, administrativo e econômico. Além do mais, a forma como esta pesquisa foi desenhada e conduzida revelou que, se não houver uma estrutura governamental capacitada e um equilíbrio nas interações entre atores governamentais e não governamentais, haverá distorções que inibirão o crescimento econômico.

A estrutura governamental capacitada assegura o controle social por parte do governo, e a falta desta estrutura cria espaços para atores poderosos atuarem, bloqueando a entrada de novos empreendedores que poderiam diversificar a estrutura econômica. Além do mais, essa escassez inibe a integração e a cooperação do território com outros atores circunvizinhos. Por consequência, esse quadro provoca o isolamento e a fragilização do território. Portanto, o aparelho administrativo do território deve ser capacitado para mapear as ações e as necessidades das sociedades e transformá-las em projetos e programas de forma cooperativa e integrada.

Reside aí, portanto, uma das chaves explicativas para os desequilíbrios econômicos nos territórios que afastam alguns e aproximam outros. Os fatores endógenos dão origem a formas distintas de organização territorial; de um lado temos uma estrutura mais diversificada e expansionista se contrapondo a uma estrutura concentrada, estagnante. Assim, de acordo com determinadas características de integração e cooperação entre os territórios, há determinadas características de sistemas econômicos e políticos que dificultam a integração e a cooperação necessárias para o estado crescer de forma homogênea. Portanto, isso reforça a ideia de que as políticas devem ser pensadas o mais próximo da realidade de implementação, ou seja, devem fugir do modelo *topdown*.

Justificadamente, essa aproximação com os territórios faz-se necessária, uma vez que muitos dos decisores políticos, na esfera federal e estadual, estão distantes da realidade municipal. Então o que se pode perceber é que as características endógenas dos territórios paraenses influenciam as decisões políticas pensadas a partir do modelo *topdown*. Então a estrutura social e governamental leva a desequilíbrios na estrutura de governanças e na estrutura produtiva. Os casos dos territórios paraenses mostram que os fatores endógenos dos territórios geram resultados distintos para uma mesma política, pois os atores locais podem induzir

distorções nas ações públicas. Por seu turno, explicam a lógica de produção e de distribuição de riquezas, permitindo concluir que o contexto produz impactos na administração pública.

É importante que trabalhos futuros investiguem mais amplamente a questão de como o contexto intrínseco dos territórios impacta nas relações de proximidade e como este processo reflete nos projetos e programas voltados para o crescimento econômico de regiões e territórios. Este trabalho também abre precedente para que sejam realizadas outras pesquisas a respeito de como as relações espaciais de proximidade revelam a sinergia entre atores governamentais, empresariais e a sociedade civil no processo de crescimento econômico. O tema foge da concepção única de mercado e norteia discussões para uma visão diversificado-relacional para ampliar o debate do papel das capacidades no processo político territorial.

Como se pode observar ao longo da tese, em grande parte dos territórios paraenses é difícil alcançar o equilíbrio nas interações entre os atores governamentais e os não governamentais pela estrutura social dos territórios. Essa diferença ocorre, sobretudo, nas regiões formadas por territórios estagnantes, regiões em que há poucos grupos disputando a influência pública. Esses grupos acabam criando mecanismos para bloquear o interesse coletivo. Assim, o contexto influencia as decisões políticas e fomenta os desequilíbrios econômicos. Portanto, o contexto endógeno dos territórios ajuda a explicar por que os governos optam por determinadas ações. Esse contexto também auxilia o administrador público a criar ações personalizadas de acordo com as características e necessidades territoriais.

IMPLICAÇÕES GERENCIAIS PARA PROJETOS TERRITORIAIS

Por intermédio deste trabalho foi possível ressaltar que as especificidades territoriais provocam distorções no crescimento econômico e na ação governamental, portanto provocando distorções no processo político e econômico. As diferenças de capacidades políticas nos territórios tornam difícil aplicar estratégias homogêneas para induzir o crescimento econômico. Deve-se pensar em ferramentas que melhor se adaptem às características e às necessidades territoriais para fazer os territórios paraenses e amazônicos superar a condição de territórios-palcos para se tornar territórios-atores. Portanto, o desafio político no Pará é superar as falhas na organização da sociedade e na estrutura governamental para construir projetos inteligentes para resolver os problemas produtivos, econômicos e políticos dos territórios.

Para tanto, a ação governamental deve ser orientada para o fortalecimento das estruturas governamentais para liderar administrativamente a interação com os diferentes grupos de interesse, fazer frente a estes grupos, propor políticas dentro das áreas de atuação e melhor

aconselhar os líderes políticos, bem como orientar a organização da sociedade para ampliar a interação e captação das necessidades dos diferentes grupos da sociedade. O intuito dessa estratégia é permitir que as organizações públicas atuem como filtros de ideias para nortear as estratégias governamentais, que, por sua vez, passam a ser alinhadas às características territoriais. Dessa forma, o governo penetra no território, faz dos atores locais parceiros, coautores de estratégias produtivas. Consequentemente, cria-se um ambiente propício ao envolvimento dos empresários em novos setores e atividades diversificados da estrutura política e econômica.

A qualidade da governança territorial passa por quanto as organizações públicas conseguem atuar com perícia em áreas em que são mestras em processos. Assim, dependendo de quão capacitadas são estas agências governamentais e de quanto estão alinhadas às necessidades coletivas, melhor serão as políticas públicas. Em suma, a eficiência de uma governança se manifesta a partir da dimensão estrutural de um Estado. Logo, quanto mais complexa uma sociedade, maior deve ser a estrutura do Estado, e, quanto mais capacitada esta, maior a inovação, adaptação e direção das ações públicas.

Segundo esse raciocínio, o governo deve aumentar os indicadores de capacidades da burocracia de carreira para que seu funcionamento seja organizado e baseado em qualificações técnicas para garantir a liderança administrativa dos processos. Desta forma, a burocracia deixa de atuar como simples implementadora das políticas públicas para ser especialista e empreendedora de políticas de acordo com o que julga importante para a sociedade. Esse processo visa a romper com os bolsões de eficiência no serviço público e assegurar o controle da sociedade e o direcionamento das ações públicas.

O primeiro passo é embarcar os indivíduos em um processo contínuo de aprendizado coletivo. Desse modo, cria-se um efeito sinérgico amplificador, não apenas no indivíduo, mas sobretudo entre os indivíduos e as organizações que estes formam. Logo, o desenvolvimento de capacidades tem um potencial de provocar mudanças exponenciais que capacitariam a sociedade a resolver seus problemas e a definir objetivos e os caminhos a seguir.

O fortalecimento da ação estatal deve-se à ampliação das capacidades organizacionais, o que garante meios para ampliar a governança local. Por conseguinte, a governança territorial passa a ser um conjunto de recursos que garantem a legitimidade e a repartição do poder. Esse é um caminho possível para gestão da interação dos grupos nos processos decisórios inerentes ao ato de governar.

LIMITAÇÕES E DIFICULDADES DO TRABALHO

As limitações do trabalho estão ligadas, sobretudo, ao tempo de execução. Inicialmente, este não era um objeto de estudo; entretanto, oportunidades profissionais motivaram a minha mudança de estado. Assim, no meio do treinamento, fez-se necessário mudar o foco da pesquisa para ofertar um produto final que contribuísse com o novo ambiente de trabalho. A mudança fez mudar toda a ideia inicial, demandou mudar todo o referencial teórico e, conseqüentemente, limitou o aprofundamento em algumas questões importantes, como as relações intraorganizacionais e interorganizacionais, que seriam discutidas no quarto artigo desta tese. Assim, por falta de tempo, optou-se por uma abordagem puramente quantitativa para a sintetização de informações que tornam as conclusões consistentes e confiáveis.

A partir de dados secundários é possível descrever as características dos territórios, descrever objetivamente a existência dos fenômenos, apontar a direção e a intensidade dos mesmos. De tal modo, permitiu-se fazer comparações objetivas. Entretanto, não se permite conhecer detalhadamente as interações e os processos de negociação dos objetivos políticos e econômicos territoriais; não se pode identificar a forma de inter-relação predominante entre as diferentes organizações no interior do território. Assim, a capacidade dos atores locais, seu conhecimento sobre os processos políticos; suas habilidades em análise e avaliação de políticas; sua expertise gerencial; e seu julgamento político passam a ofertar uma fonte ímpar de elementos explicativos que não foram explorados nesta tese.

Explorar estes fatores internos ao território ajudaria a aprofundar o porquê de, em uma região rica em recursos naturais, haver níveis de crescimento econômico ofertando subsídios para implementação de melhorias nas articulações entre as diferentes esferas e níveis governamentais, para a institucionalização de estratégias públicas que visam a atacar diretamente os problemas que afetam o crescimento econômico da região. Logo, o diagnóstico destes fatores intrínsecos aos territórios ajuda a ampliar o debate acadêmico sobre o impacto das capacidades políticas no crescimento econômico e servirá para orientar a formulação de políticas públicas mais eficientes.

Ao aplicar uma abordagem qualitativa, permite-se interpretar os significados sociais pela percepção dos indivíduos envolvidos. Dessa forma, ela possibilita explorar as características ou o estabelecimento de relações entre as variáveis em estudo. A aplicação dessa técnica amplia o entendimento de por que as diferenças de interação e de negociação impactam na estrutura de governança e no crescimento econômico territorial. A partir das redes de

políticas no nível micro/local, também é possível analisar como os fatos contribuem para entender os processos que fortalecem a governança territorial.

Neste sentido, fica como sugestão para novas pesquisas entender como as relações intraorganizacionais e interorganizacionais contribuem para orientar as ações que diversificam a estrutura econômica em um território, e como estas relações impactam no aprendizado coletivo, consequentemente nas estratégias territoriais. Espera-se que estas pesquisas forneçam indicadores que sirvam para estimular a participação e o controle social das práticas de gestão, aumentando assim o desempenho da gestão pública na promoção de boas condições de saúde, emprego e renda, educação, lazer e cultura, segurança pública, infraestrutura, de modo a alavancar o desenvolvimento humano dos municípios paraenses.

APÊNDICE

Relação dos municípios paraense

1	Alenquer	25	Muaná	49	Tracuateua	73	Acará	97	Breu Branco	121	Santana do Araguaia
2	Almeirim	26	Ponta de Pedras	50	Vigia	74	Augusto Corrêa	98	Canaã dos Carajás	122	São Domingos do Araguaia
3	Belterra	27	Portel	51	Viseu	75	Aurora do Pará	99	Conceição do Araguaia	123	São Félix do Xingu
4	Curuá	28	Salvaterra	52	Mãe do Rio	76	Baião	100	Cumarú do Norte	124	São Geraldo do Araguaia
5	Faro	29	Santa Cruz do Arari	53	Magalhães Barata	77	Bonito	101	Curionópolis	125	São João do Araguaia
6	Jurutí	30	ão Sebastião da Boa Vista	54	Maracanã	78	Bragança	102	Dom Eliseu	126	Sapucaia
7	Mojui dos Campos	31	Soure	55	Marapanim	79	Cachoeira do Piriá	103	Eldorado do Carajás	127	Tucumã
8	Monte Alegre	32	Ananindeua	56	Mocajuba	80	Cametá	104	Floresta do Araguaia	128	Tucuruí
9	Óbidos	33	Barcarena	57	Moju	81	Capanema	105	Goianésia do Pará	129	Ulianópolis
10	Oriximiná	34	Belém	58	Nova Esperança do Piriá	82	Capitão Poço	106	Itupiranga	130	Xinguara
11	Placas	35	Benevides	59	Nova Timboteua	83	Colares	107	Jacundá	131	Altamira
12	Porto de Moz	36	Bujaru	60	Oeiras do Pará	84	Concórdia do Pará	108	Marabá	132	Anapu
13	Praíha	37	Castanhal	61	Ourém	85	Curuçá	109	Nova Ipixuna	133	Aveiro
14	Santarém	38	Inhangapi	62	Peixe-Boi	86	Garrafão do Norte	110	Novo Repartimento	134	Brasil Novo
15	Terra Santa (PA)	39	Marituba	63	Primavera	87	Igarapé-Açu	111	Outilândia do Norte	135	Itaituba
16	Afiú	40	Santa Bárbara do Pará	64	Quatipuru	88	Igarapé-Miri	112	Palestina do Pará	136	Jacareacanga
17	Anajás	41	Santa Izabel do Pará	65	Salinópolis	89	Ipixuna do Pará	113	Paragominas	137	Medicilândia
18	Bagre	42	Santo Antônio do Tauá	66	Santa Luzia do Pará	90	Irituia	114	Parauapebas	138	Novo Progresso
19	Breves	43	São João da Ponta	67	Santa Maria do Pará	91	Limoeiro do Ajuru	115	Pau D'Arco	139	Pacajá
20	Cachoeira do Arari	44	São João de Pirabas	68	Santarém Novo	92	Abel Figueiredo	116	Piçarra	140	Rurópolis
21	Chaves	45	São Miguel do Guamá	69	São Caetano de Odivelas	93	Água Azul do Norte	117	Redenção	141	Senador José Porfírio
22	Curralinho	46	Tailândia	70	São Domingos do Capim	94	Bannach	118	Rio Maria	142	Trairão
23	Gurupá	47	Terra Alta	71	São Francisco do Pará	95	Bom Jesus do Tocantins	119	Rondon do Pará	143	Uruará
24	Melgaço	48	Tomé-Açu	72	Abaetetuba	96	Brejo Grande do Araguaia	120	Santa Maria das Barreiras	144	Vitória do Xingu

APÊNDICE A: ARTIGO I:

Estatística de confiabilidade

Resumo de processamento de casos

		n	%
casos	válido	143	99,3
	excluídos ^a	1	,7
	total	144	100,0
a. exclusão por método listwise.			

Estatísticas de confiabilidade	
alfa de cronbach	n de itens
,865	42

estatísticas de item-total				
	média de escala se o item for excluído	variância de escala se o item for excluído	correlação de item total corrigida	alfa de cronbach se o item for excluído
tamanho_municipio	,0000000	243,743	,769	,853
relações_interinstitucionais	2,4965035	263,936	,218	,865
coordenação_externa	2,4965035	254,691	,512	,859
capital_social	2,4965035	256,735	,446	,860
defesa_educacao_local	2,4965035	258,761	,381	,862
defesa_educacao_local	2,4965035	262,093	,276	,864
defesa_social_local	2,4965035	257,930	,408	,861
instalações_cientifica_educacionais	2,4965035	253,445	,552	,858
cond_formation_e_capital_humano	2,4965035	262,456	,265	,864
formação_tecnologica_local	2,4965035	255,634	,482	,860
arenas_publicas	2,4965035	251,458	,617	,857
sistema_comunicação	2,4965035	264,432	,203	,865
comunicação_massa	2,4965035	249,413	,684	,855
infra_estatal	2,4965035	258,862	,378	,862
descentralização_burocratica	2,4965035	256,948	,439	,860
caapcidade_atendimento_em_função_tamanho	2,4965035	249,541	,680	,855
capacidade_atendimento_social	2,4965035	248,235	,723	,855
expertise_publica	2,4965035	259,351	,363	,862
conhecimento_buro_tamanho	2,4965035	246,235	,790	,853

registro_evidencia_tamanho	2,4965035	258,185	,400	,861
ferra atend púb externo	2,4965035	263,916	,219	,865
sistema gestão informação	2,4965035	257,074	,435	,860
gastos essenciais transparencia	2,4965035	254,111	,531	,859
gastos desen urbano	2,4965035	264,523	,200	,865
gasto desen humano	2,4965035	265,583	,167	,866
gastos segurança humana	2,4965035	262,489	,264	,864
gastos educação	2,4965035	272,201	-,035	,870
gastos estímulo comercio tamanho	2,4965035	257,432	,424	,861
condições instalações científicas	2,4965035	253,428	,553	,858
formação tecnologica municipal	2,4965035	251,314	,622	,857
formação tecnica	2,4965035	264,747	,193	,865
perspicácia legislativo local	2,4965035	251,781	,607	,857
experiencia executivo	2,4965035	272,104	-,032	,870
perspicacia executivo	2,4965035	264,888	,189	,865
continuidades administrativa	2,4965035	268,193	,087	,867
conhecimento politico legislativo	2,4965035	276,407	-,162	,872
dife conhe legislativo	2,4965035	270,171	,026	,868
continuidade polticas	2,4965035	263,947	,218	,865
desconfiação politca	2,4965035	275,040	-,121	,871
prefeitos baixo conhecimento	2,4965035	264,422	,203	,865
dife conhe legislativo executivo	2,4965035	269,710	,040	,868
dife conhe legislativo executivo	2,4965035	267,985	,093	,867

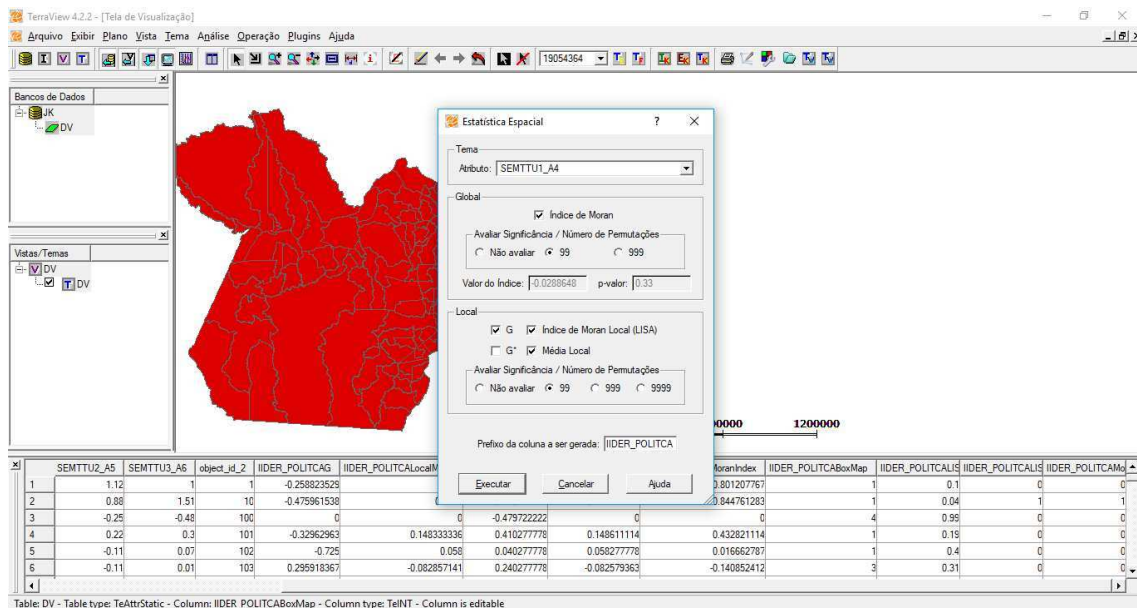
Análise de Fatores

teste de kmo e bartlett		
medida kaiser-meyer-olkin de adequação de amostragem.	,633	
teste de esfericidade de bartlett	aprox. qui-quadrado	4618,346
	gl	351
	sig.	,000

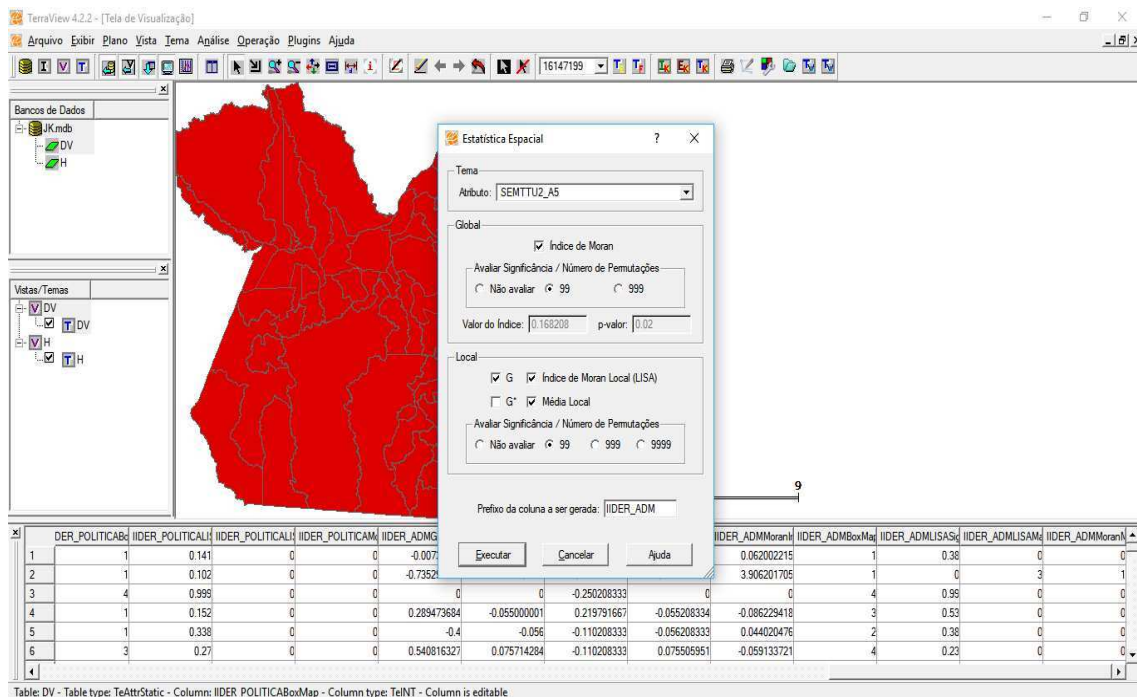
Comunalidades			sistema gestão informação	1,000	,741
	inicial	extração	gastos essenciais transparencia	1,000	,980
relações interinstitucionais	1,000	,594	gastos desen urbano	1,000	,609
coordenação externa	1,000	,637	gasto desen humano	1,000	,821
capital social	1,000	,939	condições instalações científicas	1,000	,944
instalações científica educacionais	1,000	,972	formação tecnologica municipal	1,000	,810
cond formação e capital humano	1,000	,527	perspicácia legislativo local	1,000	,637
arenas publicas	1,000	,679	experiencia executivo	1,000	,543
sistema comunicação	1,000	,948	perspicacia executivo	1,000	,488
comunicação massa	1,000	,795	continuidades administrativa	1,000	,878
infra estatal	1,000	,974	conhecimento politico legislativo	1,000	,464
descentralização burocratica	1,000	,987	dife conhe legislativo	1,000	,688
expertise pública	1,000	,975	continuidade polticas	1,000	,580
registro evidencia tamanho	1,000	,650	confiação pública	1,000	,548
ferra atend púb externo	1,000	,948	método de extração: análise de componente principal.		

APÊNDICE B: ARTIGO II

Testes de autocorrelação espacial dos indicadores de capacidades de Liderança política.



Testes de autocorrelação espacial dos indicadores de capacidades de Liderança Administrativa.



Testes de autocorrelação espacial dos indicadores de Capacidades de Legitimação.

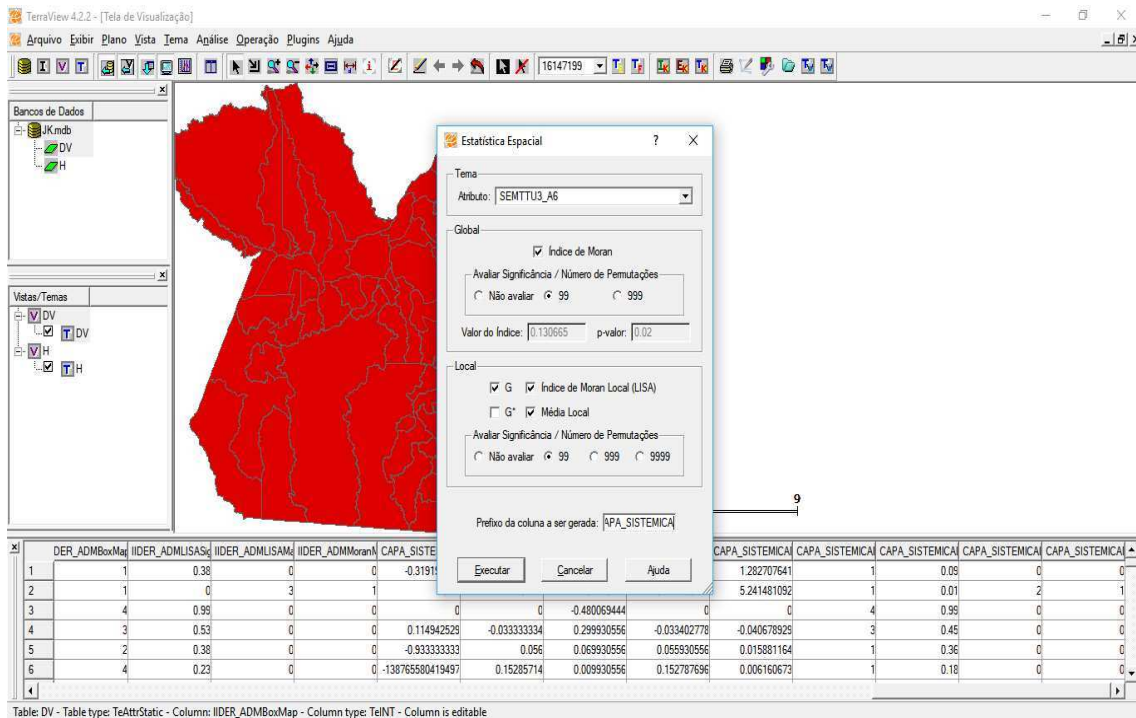


Table: DV - Table type: TeAttStatic - Column: IDER_ADMBBoxMap - Column type: TeInt - Column is editable

Testes de autocorrelação espacial do Índice de Capacidade Política Territorial.

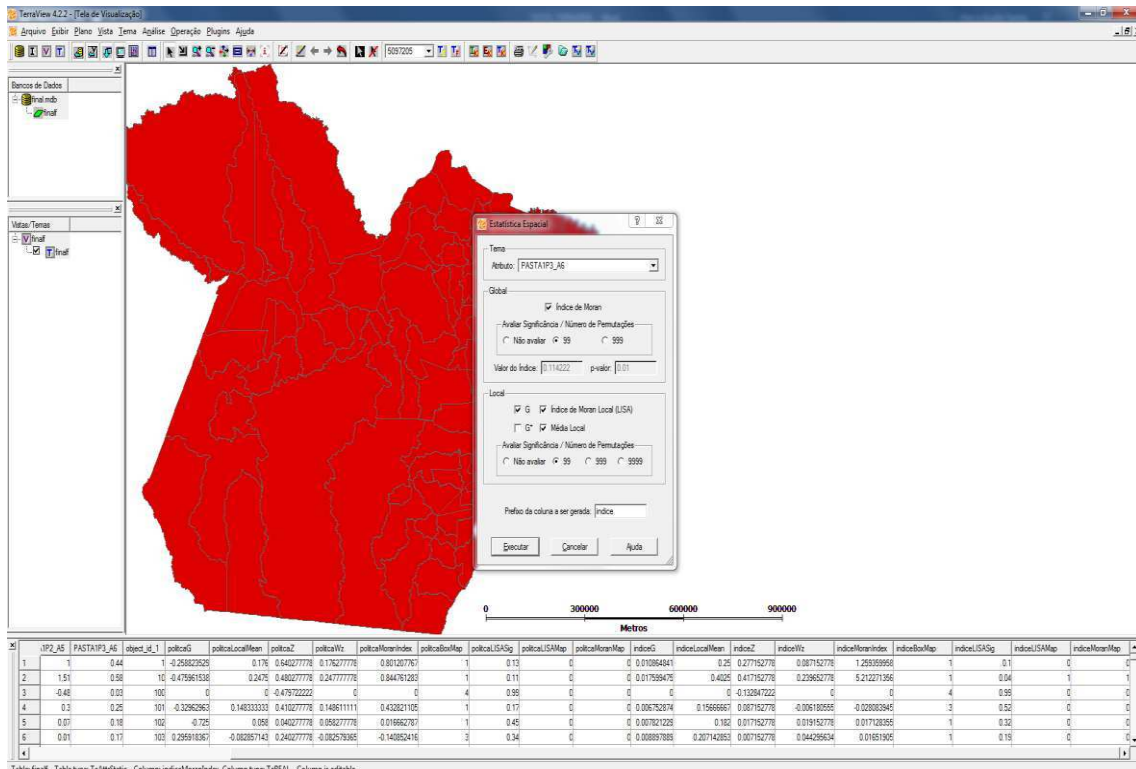


Table: Inaif - Table type: TeAttStatic - Column: indiceMoranIndex - Column type: TeReal - Column is editable

ANOVA entre os clusters

		soma dos quadrados	gl	quadrado médio	f	sig.
lider_politica	entre grupos	2,018	3	,673	5,118	,002
	nos grupos	18,268	139	,131		
	total	20,285	142			
lider_adm	entre grupos	4,650	3	1,550	13,799	,000
	nos grupos	15,614	139	,112		
	total	20,264	142			
sistemica	entre grupos	18,614	3	6,205	51,184	,000
	nos grupos	16,850	139	,121		
	total	35,465	142			
indice	entre grupos	1,436	3	,479	51,180	,000
	nos grupos	1,300	139	,009		
	total	2,735	142			

comparações múltiplas: tukey

variável dependente	(i) boxmap	(j) indice	diferença média (i-j)	erro padrão	sig.	intervalo de confiança 95%	
						limite inferior	limite superior
lider_politica	alto-alto	baixo-baixo	,22168*	,08008	,032	,0134	,4299
		alto-baixo	-,02604	,10681	,995	-,3038	,2517
		baixo-alto	,26146*	,08808	,018	,0324	,4905
	baixo-baixo	alto-alto	-,22168*	,08008	,032	-,4299	-,0134
		alto-baixo	-,24772	,09801	,060	-,5026	,0072
		baixo-alto	,03978	,07718	,955	-,1609	,2405
	alto-baixo	alto-alto	,02604	,10681	,995	-,2517	,3038
		baixo-baixo	,24772	,09801	,060	-,0072	,5026
		baixo-alto	,28750*	,10465	,034	,0154	,5596
	baixo-alto	alto-alto	-,26146*	,08808	,018	-,4905	-,0324
		baixo-baixo	-,03978	,07718	,955	-,2405	,1609
		alto-baixo	-,28750*	,10465	,034	-,5596	-,0154
lider_adm	alto-alto	baixo-baixo	,40475*	,07403	,000	,2122	,5973
		alto-baixo	,03062	,09875	,990	-,2262	,2874
		baixo-alto	,35840*	,08143	,000	,1467	,5701
	baixo-baixo	alto-alto	-,40475*	,07403	,000	-,5973	-,2122
		alto-baixo	-,37412*	,09062	,000	-,6098	-,1385
		baixo-alto	-,04635	,07135	,916	-,2319	,1392
	alto-baixo	alto-alto	-,03062	,09875	,990	-,2874	,2262
		baixo-baixo	,37412*	,09062	,000	,1385	,6098
		baixo-alto	,32778*	,09675	,005	,0762	,5794
	baixo-alto	alto-alto	-,35840*	,08143	,000	-,5701	-,1467
		baixo-baixo	,04635	,07135	,916	-,1392	,2319
		alto-baixo	-,32778*	,09675	,005	-,5794	-,0762
sistemica	alto-alto	baixo-baixo	,75071*	,07691	,000	,5507	,9507
		alto-baixo	-,02552	,10258	,995	-,2923	,2412
		baixo-alto	,74170*	,08459	,000	,5217	,9617
	baixo-baixo	alto-alto	-,75071*	,07691	,000	-,9507	-,5507
		alto-baixo	-,77623*	,09414	,000	-1,0210	-,5314
		baixo-alto	-,00901	,07412	,999	-,2018	,1837
	alto-baixo	alto-alto	,02552	,10258	,995	-,2412	,2923
		baixo-baixo	,77623*	,09414	,000	,5314	1,0210
		baixo-alto	,76722*	,10051	,000	,5059	1,0286

	baixo-alto	alto-alto	-,74170*	,08459	,000	-,9617	-,5217
		baixo-baixo	,00901	,07412	,999	-,1837	,2018
		alto-baixo	-,76722*	,10051	,000	-1,0286	-,5059
indice	alto-alto	baixo-baixo	,20865*	,02136	,000	,1531	,2642
		alto-baixo	-,00688	,02849	,995	-,0810	,0672
		baixo-alto	,20590*	,02349	,000	,1448	,2670
	baixo-baixo	alto-alto	-,20865*	,02136	,000	-,2642	-,1531
		alto-baixo	-,21553*	,02614	,000	-,2835	-,1475
		baixo-alto	-,00275	,02059	,999	-,0563	,0508
	alto-baixo	alto-alto	,00688	,02849	,995	-,0672	,0810
		baixo-baixo	,21553*	,02614	,000	,1475	,2835
		baixo-alto	,21278*	,02791	,000	,1402	,2854
baixo-alto	alto-alto	-,20590*	,02349	,000	-,2670	-,1448	
	baixo-baixo	,00275	,02059	,999	-,0508	,0563	
	alto-baixo	-,21278*	,02791	,000	-,2854	-,1402	

*. a diferença média é significativa no nível 0.05.

Estatísticas

BoxMap INDICE			LIDER POLITICA	LIDER ADM	SISTEMICA	INDICE
ALTO-ALTO	N	Válido	32	32	32	32
		Omisso	0	0	0	0
	Média		,1506	,2556	,4828	,2981
	Mediana		,1300	,0800	,3100	,2500
	Moda		-,10 ^a	,08	,03	,17
	Desvio Padrão		,35761	,46657	,58439	,16227
	Variância		,128	,218	,342	,026
	Mínimo		-,68	-,16	,01	,17
	Máximo		,85	1,70	3,01	1,00
BAIXO-BAIXO	N	Válido	57	57	57	57
		Omisso	0	0	0	0
	Média		-,0711	-,1491	-,2679	,0895
	Mediana		-,1500	-,2100	-,2400	,1000
	Moda		-,16	-,21	-,25	,09 ^a
	Desvio Padrão		,38042	,24740	,16228	,04573
	Variância		,145	,061	,026	,002
	Mínimo		-,79	-,46	-,59	,00
	Máximo		,82	1,18	,00	,16
ALTO-BAIXO	N	Válido	18	18	18	18
		Omisso	0	0	0	0
	Média		,1767	,2250	,5083	,3050
	Mediana		,2400	,1350	,3500	,2600
	Moda		-,34 ^a	-,19 ^a	,07 ^a	,21 ^a
	Desvio Padrão		,32831	,34083	,49840	,13777
	Variância		,108	,116	,248	,019
	Mínimo		-,34	-,19	,07	,18
	Máximo		,64	1,18	2,19	,77
BAIXO-ALTO	N	Válido	36	36	36	36
		Omisso	0	0	0	0
	Média		-,1108	-,1028	-,2589	,0922
	Mediana		-,1700	-,1650	-,2500	,0900
	Desvio Padrão		,35321	,31455	,12716	,03530

Variância	,125	,099	,016	,001
Mínimo	-,74	-,41	-,56	,01
Máximo	,87	1,29	,00	,16

Estatísticas

MESO_BOX			LIDER_POLITI CA	LIDER_ADM	SISTEMICA	INDICE
Alto_amazonas	N	Válido	5	5	5	5
		Omisso	0	0	0	0
	Média		,2340	,0460	,3940	,2740
	Mediana		,3500	,0800	,5000	,3000
	Moda		-,10	-,03	,03 ^a	,17 ^a
	Desvio Padrão		,31572	,07021	,25774	,07301
	Variância		,100	,005	,066	,005
	Mínimo		-,10	-,03	,03	,17
	Máximo		,58	,11	,66	,35
Alto_metropolitano	N	Válido	5	5	5	5
		Omisso	0	0	0	0
	Média		,3840	,8180	1,2660	,5160
	Mediana		,4700	,8800	1,1300	,4800
	Moda		-,09 ^a	,03 ^a	,30 ^a	,25 ^a
	Desvio Padrão		,34954	,63888	1,09974	,30452
	Variância		,122	,408	1,209	,093
	Mínimo		-,09	,03	,30	,25
	Máximo		,85	1,70	3,01	1,00
Alto_nordeste	N	Válido	5	5	5	5
		Omisso	0	0	0	0
	Média		,1440	,2780	,5260	,3100
	Mediana		,1300	,0800	,5100	,3100
	Moda		-,36 ^a	-,08 ^a	,20 ^a	,22 ^a
	Desvio Padrão		,37713	,48179	,33042	,09083
	Variância		,142	,232	,109	,008
	Mínimo		-,36	-,08	,20	,22
	Máximo		,64	1,12	1,00	,44
Alto_sudeste	N	Válido	16	16	16	16
		Omisso	0	0	0	0
	Média		,0331	,1594	,2694	,2388
	Mediana		,0250	,0800	,2100	,2250
	Moda		-,68 ^a	-,11 ^a	,03 ^a	,17
	Desvio Padrão		,35321	,37444	,27419	,07641
	Variância		,125	,140	,075	,006
	Mínimo		-,68	-,16	,01	,17
	Máximo		,72	1,39	1,03	,45
Alto_sudeste	N	Válido	1	1	1	1
		Omisso	0	0	0	0
	Média		,4800	-,0800	,2100	,2200
	Mediana		,4800	-,0800	,2100	,2200
	Moda		,48	-,08	,21	,22
	Mínimo		,48	-,08	,21	,22
	Máximo		,48	-,08	,21	,22
Baixo_amazonas	N	Válido	2	2	2	2
		Omisso	0	0	0	0
	Média		-,1700	-,1650	-,1700	,1150
	Mediana		-,1700	-,1650	-,1700	,1150
	Moda		-,19 ^a	-,24 ^a	-,22 ^a	,10 ^a
	Desvio Padrão		,02828	,10607	,07071	,02121
	Variância		,001	,011	,005	,000
Mínimo		-,19	-,24	-,22	,10	

		Máximo	-,15	-,09	-,12	,13
Baixo_Metropolitano	N	Válido	1	1	1	1
		Omisso	0	0	0	0
		Média	-,2500	-,2300	-,2500	,0900
		Mediana	-,2500	-,2300	-,2500	,0900
		Moda	-,25	-,23	-,25	,09
		Mínimo	-,25	-,23	-,25	,09
		Máximo	-,25	-,23	-,25	,09
Baixo_marajo	N	Válido	13	13	13	13
		Omisso	0	0	0	0
		Média	-,0423	-,0315	-,2754	,0869
		Mediana	-,0800	-,2100	-,2000	,1100
		Moda	-,60 ^a	-,21	-,16	,03 ^a
		Desvio Padrão	,37559	,44153	,17169	,04750
		Variância	,141	,195	,029	,002
		Mínimo	-,60	-,32	-,59	,00
	Máximo	,65	1,18	-,04	,15	
Baixo_nordeste	N	Válido	32	32	32	32
		Omisso	0	0	0	0
		Média	-,0922	-,1875	-,2638	,0909
		Mediana	-,1250	-,2200	-,2450	,0950
		Moda	-,16	-,34 ^a	-,25 ^a	,09 ^a
		Desvio Padrão	,37386	,14330	,16717	,04720
		Variância	,140	,021	,028	,002
		Mínimo	-,79	-,38	-,59	,00
	Máximo	,82	,21	,00	,16	
Baixo_sudeste	N	Válido	4	4	4	4
		Omisso	0	0	0	0
		Média	-,0625	-,2425	-,3300	,0725
		Mediana	-,3050	-,2300	-,3900	,0550
		Moda	-,43 ^a	-,46 ^a	-,51 ^a	,02 ^a
		Desvio Padrão	,57558	,16820	,21040	,06185
		Variância	,331	,028	,044	,004
		Mínimo	-,43	-,46	-,51	,02
	Máximo	,79	-,05	-,03	,16	
Baixo_Sudoeste	N	Válido	5	5	5	5
		Omisso	0	0	0	0
		Média	,0580	-,1120	-,2680	,0900
		Mediana	-,2500	-,1400	-,2400	,1000
		Moda	-,35 ^a	-,26 ^a	-,44 ^a	,04 ^a
		Desvio Padrão	,48054	,14132	,14202	,04000
		Variância	,231	,020	,020	,002
		Mínimo	-,35	-,26	-,44	,04
	Máximo	,65	,12	-,09	,14	
Alto_Baixo_Amazonas	N	Válido	2	2	2	2
		Omisso	0	0	0	0
		Média	,3850	,4900	1,1700	,4900
		Mediana	,3850	,4900	1,1700	,4900
		Moda	,13 ^a	,05 ^a	,15 ^a	,21 ^a
		Desvio Padrão	,36062	,62225	1,44250	,39598
		Variância	,130	,387	2,081	,157
		Mínimo	,13	,05	,15	,21
	Máximo	,64	,93	2,19	,77	
Alto_Baixo_Metropol	N	Válido	2	2	2	2
		Omisso	0	0	0	0

	Média		,1950	,1800	,4650	,2900
	Mediana		,1950	,1800	,4650	,2900
	Moda		,14 ^a	-,05 ^a	,21 ^a	,22 ^a
	Desvio Padrão		,07778	,32527	,36062	,09899
	Variância		,006	,106	,130	,010
	Mínimo		,14	-,05	,21	,22
	Máximo		,25	,41	,72	,36
Alto_Baixo_Marajo	N	Válido	1	1	1	1
		Omisso	0	0	0	0
	Média		-,0900	,2100	,2600	,2400
	Mediana		-,0900	,2100	,2600	,2400
	Moda		-,09	,21	,26	,24
	Mínimo		-,09	,21	,26	,24
	Máximo		-,09	,21	,26	,24
Alto_Baixo_nordeste	N	Válido	5	5	5	5
		Omisso	0	0	0	0
	Média		,0240	-,0080	,3880	,2700
	Mediana		-,1600	-,0200	,3200	,2500
	Moda		-,33 ^a	-,19 ^a	,07 ^a	,18 ^a
	Desvio Padrão		,36501	,13590	,24591	,06964
	Variância		,133	,018	,060	,005
Mínimo		-,33	-,19	,07	,18	
Máximo		,48	,13	,67	,35	
Alto_Baixo_sudeste	N	Válido	6	6	6	6
		Omisso	0	0	0	0
	Média		,1717	,3483	,4717	,2967
	Mediana		,3150	,1800	,3750	,2700
	Moda		-,34 ^a	,06 ^a	,16 ^a	,21 ^a
	Desvio Padrão		,37478	,42381	,38228	,10539
	Variância		,140	,180	,146	,011
Mínimo		-,34	,06	,16	,21	
Máximo		,57	1,18	1,21	,50	
Alto_Baixo_sudoeste	N	Válido	2	2	2	2
		Omisso	0	0	0	0
	Média		,4800	,2250	,4250	,2800
	Mediana		,4800	,2250	,4250	,2800
	Moda		,45 ^a	,19 ^a	,38 ^a	,27 ^a
	Desvio Padrão		,04243	,04950	,06364	,01414
	Variância		,002	,002	,004	,000
Mínimo		,45	,19	,38	,27	
Máximo		,51	,26	,47	,29	
Baixo_Alto_amazonas	N	Válido	5	5	5	5
		Omisso	0	0	0	0
	Média		-,1240	-,0600	-,2340	,0980
	Mediana		-,2000	-,1100	-,2200	,1000
	Moda		-,32 ^a	-,25 ^a	-,42 ^a	,05 ^a
	Desvio Padrão		,20792	,22271	,16025	,04207
	Variância		,043	,050	,026	,002
Mínimo		-,32	-,25	-,42	,05	
Máximo		,17	,31	,00	,16	
Baixo_Alto_metropol	N	Válido	3	3	3	3
		Omisso	0	0	0	0
	Média		-,1800	-,2533	-,2933	,0800
	Moda		-,48 ^a	-,35 ^a	-,36 ^a	,09

	Desvio Padrão		,26458	,12662	,05859	,01732
	Variância		,070	,016	,003	,000
	Mínimo		-,48	-,35	-,36	,06
	Máximo		,02	-,11	-,25	,09
Baixo_Alto_Marajo	N	Válido	2	2	2	2
		Omisso	0	0	0	0
		Média	,0700	-,1650	-,2100	,1050
		Mediana	,0700	-,1650	-,2100	,1050
		Moda	-,07 ^a	-,22 ^a	-,25 ^a	,09 ^a
		Desvio Padrão	,19799	,07778	,05657	,02121
		Variância	,039	,006	,003	,000
		Mínimo	-,07	-,22	-,25	,09
		Máximo	,21	-,11	-,17	,12
	Baixo_Alto_nordeste	N	Válido	7	7	7
		Omisso	0	0	0	0
		Média	-,2400	,0586	-,2871	,0843
		Mediana	-,2500	-,1300	-,2600	,0900
		Moda	-,48 ^a	-,25 ^a	-,48 ^a	,11
		Desvio Padrão	,16000	,55137	,11686	,03259
		Variância	,026	,304	,014	,001
		Mínimo	-,48	-,25	-,48	,03
	Máximo	-,04	1,29	-,16	,12	
Baixo_Alto_sudeste	N	Válido	13	13	13	13
		Omisso	0	0	0	0
		Média	-,1392	-,1223	-,2431	,0977
		Mediana	-,1800	-,1700	-,2000	,1100
		Moda	-,74 ^a	-,19	-,09	,14
		Desvio Padrão	,41363	,29244	,16199	,04494
		Variância	,171	,086	,026	,002
		Mínimo	-,74	-,41	-,56	,01
	Máximo	,67	,77	-,08	,14	
Baixo_Alto_sudoeste	N	Válido	6	6	6	6
		Omisso	0	0	0	0
		Média	,0867	-,1883	-,2800	,0867
		Mediana	,0850	-,1650	-,2700	,0900
		Moda	-,61 ^a	-,36 ^a	-,40 ^a	,11
		Desvio Padrão	,52263	,10962	,08173	,02422
		Variância	,273	,012	,007	,001
		Mínimo	-,61	-,36	-,40	,05
	Máximo	,87	-,04	-,20	,11	

a. Ha várias modas. O menor valor é mostrado

ANOVA

		Soma dos Quadrados	gl	Quadrado Médio	F	Sig.
LIDER_POLITICA	Entre Grupos	2,018	3	,673	5,118	,002
	Nos grupos	18,268	139	,131		
	Total	20,285	142			
LIDER_ADM	Entre Grupos	4,650	3	1,550	13,799	,000
	Nos grupos	15,614	139	,112		
	Total	20,264	142			
SISTEMICA	Entre Grupos	18,614	3	6,205	51,184	,000
	Nos grupos	16,850	139	,121		
	Total	35,465	142			

Comparações múltiplas

Tukey HSD

Variável dependente	(I) BoxMap	(J) INDICE	Diferença média (I-J)	Erro Padrão	Sig.	Intervalo de Confiança 95%	
						Limite inferior	Limite superior
LIDER_POLITICA	ALTO-ALTO	BAIXO-BAIXO	,22168*	,08008	,032	,0134	,4299
		ALTO-BAIXO	-,02604	,10681	,995	-,3038	,2517
		BAIXO-ALTO	,26146*	,08808	,018	,0324	,4905
	BAIXO-BAIXO	ALTO-ALTO	-,22168*	,08008	,032	-,4299	-,0134
		ALTO-BAIXO	-,24772	,09801	,060	-,5026	,0072
		BAIXO-ALTO	,03978	,07718	,955	-,1609	,2405
	ALTO-BAIXO	ALTO-ALTO	,02604	,10681	,995	-,2517	,3038
		BAIXO-BAIXO	,24772	,09801	,060	-,0072	,5026
		BAIXO-ALTO	,28750*	,10465	,034	,0154	,5596
	BAIXO-ALTO	ALTO-ALTO	-,26146*	,08808	,018	-,4905	-,0324
		BAIXO-BAIXO	-,03978	,07718	,955	-,2405	,1609
		ALTO-BAIXO	-,28750*	,10465	,034	-,5596	-,0154
LIDER_ADM	ALTO-ALTO	BAIXO-BAIXO	,40475*	,07403	,000	,2122	,5973
		ALTO-BAIXO	,03062	,09875	,990	-,2262	,2874
		BAIXO-ALTO	,35840*	,08143	,000	,1467	,5701
	BAIXO-BAIXO	ALTO-ALTO	-,40475*	,07403	,000	-,5973	-,2122
		ALTO-BAIXO	-,37412*	,09062	,000	-,6098	-,1385
		BAIXO-ALTO	-,04635	,07135	,916	-,2319	,1392
	ALTO-BAIXO	ALTO-ALTO	-,03062	,09875	,990	-,2874	,2262
		BAIXO-BAIXO	,37412*	,09062	,000	,1385	,6098
		BAIXO-ALTO	,32778*	,09675	,005	,0762	,5794
	BAIXO-ALTO	ALTO-ALTO	-,35840*	,08143	,000	-,5701	-,1467
		BAIXO-BAIXO	,04635	,07135	,916	-,1392	,2319
		ALTO-BAIXO	-,32778*	,09675	,005	-,5794	-,0762
SISTEMICA	ALTO-ALTO	BAIXO-BAIXO	,75071*	,07691	,000	,5507	,9507
		ALTO-BAIXO	-,02552	,10258	,995	-,2923	,2412
		BAIXO-ALTO	,74170*	,08459	,000	,5217	,9617
	BAIXO-BAIXO	ALTO-ALTO	-,75071*	,07691	,000	-,9507	-,5507
		ALTO-BAIXO	-,77623*	,09414	,000	-1,0210	-,5314
		BAIXO-ALTO	-,00901	,07412	,999	-,2018	,1837
	ALTO-BAIXO	ALTO-ALTO	,02552	,10258	,995	-,2412	,2923
		BAIXO-BAIXO	,77623*	,09414	,000	,5314	1,0210
		BAIXO-ALTO	,76722*	,10051	,000	,5059	1,0286
	BAIXO-ALTO	ALTO-ALTO	-,74170*	,08459	,000	-,9617	-,5217
		BAIXO-BAIXO	,00901	,07412	,999	-,1837	,2018
		ALTO-BAIXO	-,76722*	,10051	,000	-1,0286	-,5059
INDICE	ALTO-ALTO	BAIXO-BAIXO	,20865*	,02136	,000	,1531	,2642
		ALTO-BAIXO	-,00688	,02849	,995	-,0810	,0672
		BAIXO-ALTO	,20590*	,02349	,000	,1448	,2670
	BAIXO-BAIXO	ALTO-ALTO	-,20865*	,02136	,000	-,2642	-,1531
		ALTO-BAIXO	-,21553*	,02614	,000	-,2835	-,1475

	BAIXO-ALTO	-,00275	,02059	,999	-,0563	,0508
ALTO-BAIXO	ALTO-ALTO	,00688	,02849	,995	-,0672	,0810
	BAIXO-BAIXO	,21553*	,02614	,000	,1475	,2835
	BAIXO-ALTO	,21278*	,02791	,000	,1402	,2854
BAIXO-ALTO	ALTO-ALTO	-,20590*	,02349	,000	-,2670	-,1448
	BAIXO-BAIXO	,00275	,02059	,999	-,0508	,0563
	ALTO-BAIXO	-,21278*	,02791	,000	-,2854	-,1402

*. A diferença média é significativa no nível 0.05.

Estadísticas

MESO BOX			LIDER POLITICA	LIDER ADM	SISTEMICA	INDICE
Alto_amazonas	N	Válido	5	5	5	5
		Omisso	0	0	0	0
		Média	,2340	,0460	,3940	,2740
		Mediana	,3500	,0800	,5000	,3000
		Moda	-,10	-,03	,03 ^a	,17 ^a
		Desvio Padrão	,31572	,07021	,25774	,07301
		Variância	,100	,005	,066	,005
		Mínimo	-,10	-,03	,03	,17
	Máximo	,58	,11	,66	,35	
Alto_metropolitano	N	Válido	5	5	5	5
		Omisso	0	0	0	0
		Média	,3840	,8180	1,2660	,5160
		Mediana	,4700	,8800	1,1300	,4800
		Moda	-,09 ^a	,03 ^a	,30 ^a	,25 ^a
		Desvio Padrão	,34954	,63888	1,09974	,30452
		Variância	,122	,408	1,209	,093
		Mínimo	-,09	,03	,30	,25
	Máximo	,85	1,70	3,01	1,00	
Alto_nordeste	N	Válido	5	5	5	5
		Omisso	0	0	0	0
		Média	,1440	,2780	,5260	,3100
		Mediana	,1300	,0800	,5100	,3100
		Moda	-,36 ^a	-,08 ^a	,20 ^a	,22 ^a
		Desvio Padrão	,37713	,48179	,33042	,09083
		Variância	,142	,232	,109	,008
		Mínimo	-,36	-,08	,20	,22
	Máximo	,64	1,12	1,00	,44	
Alto_sudeste	N	Válido	16	16	16	16
		Omisso	0	0	0	0
		Média	,0331	,1594	,2694	,2388
		Mediana	,0250	,0800	,2100	,2250
		Moda	-,68 ^a	-,11 ^a	,03 ^a	,17
		Desvio Padrão	,35321	,37444	,27419	,07641
		Variância	,125	,140	,075	,006
		Mínimo	-,68	-,16	,01	,17
	Máximo	,72	1,39	1,03	,45	
Alto_sudeste	N	Válido	1	1	1	1
		Omisso	0	0	0	0
		Média	,4800	-,0800	,2100	,2200
	Mediana	,4800	-,0800	,2100	,2200	

	Moda		,48	-,08	,21	,22
	Mínimo		,48	-,08	,21	,22
	Máximo		,48	-,08	,21	,22
Baixo_amazonas	N	Válido	2	2	2	2
		Omisso	0	0	0	0
	Média		-,1700	-,1650	-,1700	,1150
	Mediana		-,1700	-,1650	-,1700	,1150
	Moda		-,19 ^a	-,24 ^a	-,22 ^a	,10 ^a
	Desvio Padrão		,02828	,10607	,07071	,02121
	Variância		,001	,011	,005	,000
	Mínimo		-,19	-,24	-,22	,10
	Máximo		-,15	-,09	-,12	,13
	Baixo_Metropolitano	N	Válido	1	1	1
		Omisso	0	0	0	0
Média			-,2500	-,2300	-,2500	,0900
Mediana			-,2500	-,2300	-,2500	,0900
Moda			-,25	-,23	-,25	,09
Mínimo			-,25	-,23	-,25	,09
Máximo			-,25	-,23	-,25	,09
Baixo_marajo	N	Válido	13	13	13	13
		Omisso	0	0	0	0
	Média		-,0423	-,0315	-,2754	,0869
	Mediana		-,0800	-,2100	-,2000	,1100
	Moda		-,60 ^a	-,21	-,16	,03 ^a
	Desvio Padrão		,37559	,44153	,17169	,04750
	Variância		,141	,195	,029	,002
	Mínimo		-,60	-,32	-,59	,00
Máximo		,65	1,18	-,04	,15	
Baixo_nordeste	N	Válido	32	32	32	32
		Omisso	0	0	0	0
	Média		-,0922	-,1875	-,2638	,0909
	Mediana		-,1250	-,2200	-,2450	,0950
	Moda		-,16	-,34 ^a	-,25 ^a	,09 ^a
	Desvio Padrão		,37386	,14330	,16717	,04720
	Variância		,140	,021	,028	,002
	Mínimo		-,79	-,38	-,59	,00
Máximo		,82	,21	,00	,16	
Baixo_sudeste	N	Válido	4	4	4	4
		Omisso	0	0	0	0
	Média		-,0625	-,2425	-,3300	,0725
	Mediana		-,3050	-,2300	-,3900	,0550
	Moda		-,43 ^a	-,46 ^a	-,51 ^a	,02 ^a
	Desvio Padrão		,57558	,16820	,21040	,06185
	Variância		,331	,028	,044	,004
	Mínimo		-,43	-,46	-,51	,02
Máximo		,79	-,05	-,03	,16	
Baixo_Sudoeste	N	Válido	5	5	5	5
		Omisso	0	0	0	0
	Média		,0580	-,1120	-,2680	,0900
	Mediana		-,2500	-,1400	-,2400	,1000
	Moda		-,35 ^a	-,26 ^a	-,44 ^a	,04 ^a
	Desvio Padrão		,48054	,14132	,14202	,04000
	Variância		,231	,020	,020	,002
	Mínimo		-,35	-,26	-,44	,04
Máximo		,65	,12	-,09	,14	

Alto_Baixo_Amazonas	N	Válido	2	2	2	2
		Omisso	0	0	0	0
	Média		,3850	,4900	1,1700	,4900
	Mediana		,3850	,4900	1,1700	,4900
	Moda		,13 ^a	,05 ^a	,15 ^a	,21 ^a
	Desvio Padrão		,36062	,62225	1,44250	,39598
	Variância		,130	,387	2,081	,157
	Mínimo		,13	,05	,15	,21
Alto_Baixo_Metropol	N	Válido	2	2	2	2
		Omisso	0	0	0	0
	Média		,1950	,1800	,4650	,2900
	Mediana		,1950	,1800	,4650	,2900
	Moda		,14 ^a	-,05 ^a	,21 ^a	,22 ^a
	Desvio Padrão		,07778	,32527	,36062	,09899
	Variância		,006	,106	,130	,010
	Mínimo		,14	-,05	,21	,22
Alto_Baixo_Marajo	N	Válido	1	1	1	1
		Omisso	0	0	0	0
	Média		-,0900	,2100	,2600	,2400
	Mediana		-,0900	,2100	,2600	,2400
	Moda		-,09	,21	,26	,24
	Mínimo		-,09	,21	,26	,24
	Máximo		-,09	,21	,26	,24
	Alto_Baixo_nordeste	N	Válido	5	5	5
		Omisso	0	0	0	0
Média			,0240	-,0080	,3880	,2700
Mediana			-,1600	-,0200	,3200	,2500
Moda			-,33 ^a	-,19 ^a	,07 ^a	,18 ^a
Desvio Padrão			,36501	,13590	,24591	,06964
Variância			,133	,018	,060	,005
Mínimo			-,33	-,19	,07	,18
Alto_Baixo_sudeste	N	Válido	6	6	6	6
		Omisso	0	0	0	0
	Média		,1717	,3483	,4717	,2967
	Mediana		,3150	,1800	,3750	,2700
	Moda		-,34 ^a	,06 ^a	,16 ^a	,21 ^a
	Desvio Padrão		,37478	,42381	,38228	,10539
	Variância		,140	,180	,146	,011
	Mínimo		-,34	,06	,16	,21
Alto_Baixo_sudoeste	N	Válido	2	2	2	2
		Omisso	0	0	0	0
	Média		,4800	,2250	,4250	,2800
	Mediana		,4800	,2250	,4250	,2800
	Moda		,45 ^a	,19 ^a	,38 ^a	,27 ^a
	Desvio Padrão		,04243	,04950	,06364	,01414
	Variância		,002	,002	,004	,000
	Mínimo		,45	,19	,38	,27
Baixo_Alto_amazonas	N	Válido	5	5	5	5
		Omisso	0	0	0	0
	Média		-,1240	-,0600	-,2340	,0980

	Mediana		-,2000	-,1100	-,2200	,1000
	Moda		-,32 ^a	-,25 ^a	-,42 ^a	,05 ^a
	Desvio Padrão		,20792	,22271	,16025	,04207
	Variância		,043	,050	,026	,002
	Mínimo		-,32	-,25	-,42	,05
	Máximo		,17	,31	,00	,16
Baixo_Alto_metropol	N	Válido	3	3	3	3
		Omisso	0	0	0	0
		Média	-,1800	-,2533	-,2933	,0800
		Mediana	-,0800	-,3000	-,2700	,0900
		Moda	-,48 ^a	-,35 ^a	-,36 ^a	,09
		Desvio Padrão	,26458	,12662	,05859	,01732
		Variância	,070	,016	,003	,000
		Mínimo	-,48	-,35	-,36	,06
		Máximo	,02	-,11	-,25	,09
	Baixo_Alto_Marajo	N	Válido	2	2	2
		Omisso	0	0	0	0
		Média	,0700	-,1650	-,2100	,1050
		Mediana	,0700	-,1650	-,2100	,1050
		Moda	-,07 ^a	-,22 ^a	-,25 ^a	,09 ^a
		Desvio Padrão	,19799	,07778	,05657	,02121
		Variância	,039	,006	,003	,000
		Mínimo	-,07	-,22	-,25	,09
	Máximo	,21	-,11	-,17	,12	
Baixo_Alto_nordeste	N	Válido	7	7	7	7
		Omisso	0	0	0	0
		Média	-,2400	,0586	-,2871	,0843
		Mediana	-,2500	-,1300	-,2600	,0900
		Moda	-,48 ^a	-,25 ^a	-,48 ^a	,11
		Desvio Padrão	,16000	,55137	,11686	,03259
		Variância	,026	,304	,014	,001
		Mínimo	-,48	-,25	-,48	,03
	Máximo	-,04	1,29	-,16	,12	
Baixo_Alto_sudeste	N	Válido	13	13	13	13
		Omisso	0	0	0	0
		Média	-,1392	-,1223	-,2431	,0977
		Mediana	-,1800	-,1700	-,2000	,1100
		Moda	-,74 ^a	-,19	-,09	,14
		Desvio Padrão	,41363	,29244	,16199	,04494
		Variância	,171	,086	,026	,002
		Mínimo	-,74	-,41	-,56	,01
	Máximo	,67	,77	-,08	,14	
Baixo_Alto_sudoeste	N	Válido	6	6	6	6
		Omisso	0	0	0	0
		Média	,0867	-,1883	-,2800	,0867
		Mediana	,0850	-,1650	-,2700	,0900
		Moda	-,61 ^a	-,36 ^a	-,40 ^a	,11
		Desvio Padrão	,52263	,10962	,08173	,02422
		Variância	,273	,012	,007	,001
		Mínimo	-,61	-,36	-,40	,05
	Máximo	,87	-,04	-,20	,11	

a. Ha várias modas. O menor valor é mostrado

Crosstab

Contagem

		BoxMap INDICE				Total
		ALTO-ALTO	BAIXO-BAIXO	ALTO-BAIXO	BAIXO-ALTO	
TamanhoMunicípio	MICRO	0	23	0	12	35
	PEQUENO	1	24	0	11	36
	MÉDIO	11	10	3	12	36
	GRANDE	20	0	15	1	36
Total		32	57	18	36	143

Testes qui-quadrado

	Valor	gl	Significância Assintótica (Bilateral)
Qui-quadrado de Pearson	104,156 ^a	9	,000
Razão de verossimilhança	126,954	9	,000
Associação Linear por Linear	8,912	1	,003
Nº de Casos Válidos	143		

a. 4 células (25.0%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é 4.41.

APÊNICES C: ARTIGO III

Análise Fatorial

teste de kmo e bartlett		
medida kaiser-meyer-olkin de adequação de amostragem.		,910
teste de esfericidade de bartlett	aprox. qui-quadrado	11438,476
	gl	465
	sig.	,000

comunalidades	inicial	extração
índice	1,000	,701
pib	1,000	,887
taxa atividade 18	1,000	,739
empregos formais	1,000	,820
sálario	1,000	,521
n agricultura	1,000	,639
n indústrias extrativas	1,000	,557
n indústrias transformacao	1,000	,941
n água esgoto	1,000	,889
n comercio	1,000	,981
n transporte	1,000	,913
n alojamento	1,000	,993
n informacao	1,000	,984
n atividades financeiras	1,000	,978
n imobiliaria	1,000	,979
n atividades científica	1,000	,985
n atividades administrativas	1,000	,984
n administracao pública	1,000	,940
n educacao	1,000	,922
n saúde humana	1,000	,988
n artes cultura	1,000	,982
n outras servicos	1,000	,900
incentivos	1,000	,815
setores favorecidos	1,000	,805
restrição empreendedorismo	1,000	,855
setores afetados	1,000	,828
median(impostos_municipais,all)	1,000	,937
median(trans_estaduais,all)	1,000	,976
median(transf_união,all)	1,000	,972
median(inv_obras,all)	1,000	,962
median(inv_capital,all)	1,000	,955

método de extração: análise de componente principal.

variância total explicada

componente	autovalores iniciais			somadas de extração de carregamentos ao quadrado			somadas de rotação de carregamentos ao quadrado		
	total	% de variância	% cumulativa	total	% de variância	% cumulativa	total	% de variância	% cumulativa
1	18,70	60,32	60,32	18,70	60,32	60,32	16,60	53,54	53,54
2	2,39	7,72	68,04	2,39	7,72	68,04	3,70	11,95	65,49
3	2,15	6,95	74,98	2,15	6,95	74,98	2,20	7,08	72,57
4	1,69	5,44	80,42	1,69	5,44	80,42	1,86	6,01	78,59
5	1,34	4,33	84,75	1,34	4,33	84,75	1,85	5,98	84,56
6	1,06	3,41	88,16	1,06	3,41	88,16	1,12	3,60	88,16

método de extração: análise de componente principal.

matriz de componente rotativa ^a						
	componente					
	1	2	3	4	5	6
n_atividades_administrativas	,972					
n artes cultura	,972					
n informacao	,970					
n saúde humana	,970					
n atividades científica	,969					
n atividades financeiras	,959					
n imobiliária	,957					
n alojamento	,955					
n administracao pública	,953					
n comercio	,940					
n outras servicos	,930					
n indústrias transformacao	,920					
n transporte	,920					
n educacao	,907					
n água esgoto	,894					
median(impostos_municipais,all)	,826	,503				
median(transf união,all)	,762	,623				
n agricultura	,736					
indice	,622					
median(inv capital,all)	,450	,865				
median(inv obras,all)	,510	,835				
median(trans estaduais,all)	,659	,734				
sálario		,506	,427			
pib			,928			
empregos formais			,902			
restrição empreendedorismo				,909		
setores afetados				,898		
incentivos					,890	
setores favorecidos					,880	
taxa atividade 18						-,782
n indústrias extrativas						,533
método de extração: análise de componente principal.						
método de rotação: varimax com normalização de kaiser. ^a						
a. rotação convergida em 6 iterações.						

Teste T para amostra

estatísticas de uma amostra					
boxmap_indice		n	média	desvio padrão	erro padrão da média
alto-alto	alavancagem econômica	32	,2589570	2,05262492	,36285625
baixo-baixo	alavancagem econômica	57	-,1395911	,08307168	,01100311
alto-baixo	alavancagem econômica	18	,2913906	,54916460	,12943934
baixo-alto	alavancagem econômica	36	-,1548600	,08054551	,01342425

teste de uma amostra							
boxmap_indice		valor de teste = 95					
		t	gl	sig. (bilateral)	diferença média	95% intervalo de confiança da diferença	
						inferior	superior
alto-alto	alavancagem econômica	-261,098	31	,000	-94,74104302	-95,4810932	-94,0009928
baixo-baixo	alavancagem econômica	-8646,607	56	,000	-95,13959112	-95,1616330	-95,1175492
alto-baixo	alavancagem econômica	-731,683	17	,000	-94,70860941	-94,9817025	-94,4355163
baixo-alto	alavancagem econômica	-7088,281	35	,000	-95,15485999	-95,1821127	-95,1276073

Testes T amostras independentes

estatísticas de grupo					
	boxmap_indice	n	média	desvio padrão	erro padrão da média
alavancagem econômica	alto-alto	32	,2589570	2,05262492	,36285625
	baixo-baixo	57	-,1395911	,08307168	,01100311

teste de amostras independentes										
		teste de levene para igualdade de variâncias		teste-t para igualdade de médias						
		f	sig.	t	gl	sig. (bilateral)	diferença média	erro padrão da diferença	95% intervalo de confiança da diferença	
									inferior	superior
alavancagem econômica	variâncias iguais assumidas	8,16	0,01	1,47	87,00	0,15	0,40	0,27	-0,14	0,94
	variâncias iguais não assumidas			1,10	31,06	0,28	0,40	0,36	-0,34	1,14

estatísticas de grupo										
alavancagem econômica		boxmap_indice		n	média	desvio padrão	erro padrão da média			
		alto-alto		32	,2589570	2,05262492	,36285625			
		alto-baixo		18	,2913906	,54916460	,12943934			
teste de amostras independentes										
		teste de levene para igualdade de variâncias		teste-t para igualdade de médias						
				f	sig.	t	gl	sig. (bilateral)	diferença média	erro padrão da diferença
		inferior	superior							
alavancagem econômica	variâncias iguais assumidas	,684	,412	-,065	48	,948	-,03243361	,49545502	-1,02861270	,96374547
	variâncias iguais não assumidas			-,084	38,262	,933	-,03243361	,38525213	-,81216058	,74729335

estatísticas de grupo										
alavancagem econômica		boxmap_indice		n	média	desvio padrão	erro padrão da média			
		alto-alto		32	,2589570	2,05262492	,36285625			
		baixo-alto		36	-,1548600	,08054551	,01342425			
teste de amostras independentes										
		teste de levene para igualdade de variâncias		teste-t para igualdade de médias						
				f	sig.	t	gl	sig. (bilateral)	diferença média	erro padrão da diferença
		inferior	superior							
alavancagem econômica	variâncias iguais assumidas	5,155	,026	1,210	66	,231	,41381697	,34207700	-,26916179	1,09679573
	variâncias iguais não assumidas			1,140	31,085	,263	,41381697	,36310449	-,32665758	1,15429152

estatísticas de grupo

		boxmap_indice	n	média	desvio padrão	erro padrão da média				
alavancagem econômica	baixo-baixo		57	-,1395911	,08307168	,01100311				
	baixo-alto		36	-,1548600	,08054551	,01342425				
Teste de amostras independentes										
		Teste de Levene para igualdade de variâncias	teste-t para Igualdade de Médias							
			F	Sig.	t	gl	Sig. (bilateral)	Diferença média	Erro padrão da diferença	95% Intervalo de Confiança da Diferença
								Inferior		Superior
alavancagem econômica	Variâncias iguais assumidas	,040	,841	,873	91	,385	,01526887	,01748014	-	,04999103
	Variâncias iguais não assumidas			,880	76,301	,382	,01526887	,01735739	-	,04983691

estatísticas de grupo										
		boxmap_indice	n	média	desvio padrão	erro padrão da média				
alavancagem econômica	alto-baixo		18	,2913906	,54916460	,12943934				
	baixo-alto		36	-,1548600	,08054551	,01342425				
teste de amostras independentes										
		teste de levene para igualdade de variâncias	teste-t para igualdade de médias							
			f	sig.	t	gl	sig. (bilateral)	diferença média	erro padrão da diferença	95% intervalo de confiança da diferença
								inferior		superior
alavancagem econômica	variâncias iguais assumidas	30,760	,000	4,818	52	,000	,44625058	,09262859	,26037771	,63212345
	variâncias iguais não assumidas			3,429	17,367	,003	,44625058	,13013359	,17213364	,72036752

Grau de diversificação

ANOVA						
		soma dos quadrados	gl	quadrado médio	f	sig.
diver_agri_1	entre grupos	,082	3	,027	,158	,924
	nos grupos	23,575	136	,173		
	total	23,657	139			
diver_agri_2	entre grupos	1,234	3	,411	4,294	,006
	nos grupos	13,028	136	,096		
	total	14,262	139			
diver_agri_3	entre grupos	,051	3	,017	,486	,693
	nos grupos	4,783	136	,035		
	total	4,834	139			
diver_ind_extra_1	entre grupos	,006	3	,002	2,489	,063
	nos grupos	,105	136	,001		

	total	,110	139			
diver_ind_extra_3	entre grupos	1,016	3	,339	4,601	,004
	nos grupos	10,011	136	,074		
	total	11,027	139			
diver_ind_extra_4	entre grupos	2,310	3	,770	4,222	,007
	nos grupos	24,806	136	,182		
	total	27,116	139			
diver_ind_extra_5	entre grupos	,008	3	,003	2,491	,063
	nos grupos	,139	136	,001		
	total	,146	139			
diver_ind_trnsf_1	entre grupos	,264	3	,088	1,091	,355
	nos grupos	10,980	136	,081		
	total	11,244	139			
diver_ind_trnsf_2	entre grupos	,013	3	,004	,558	,644
	nos grupos	1,046	136	,008		
	total	1,059	139			
diver_ind_trnsf_3	entre grupos	,000	3	,000	2,489	,063
	nos grupos	,000	136	,000		
	total	,000	139			
diver_ind_trnsf_4	entre grupos	,001	3	,000	9,080	,000
	nos grupos	,005	136	,000		
	total	,006	139			
diver_ind_trnsf_5	entre grupos	,024	3	,008	1,504	,216
	nos grupos	,732	136	,005		
	total	,756	139			
diver_ind_trnsf_6	entre grupos	,001	3	,000	,285	,836
	nos grupos	,133	136	,001		
	total	,134	139			
diver_ind_trnsf_7	entre grupos	,110	3	,037	,362	,780
	nos grupos	13,765	136	,101		
	total	13,875	139			
diver_ind_trnsf_8	entre grupos	,005	3	,002	,955	,416
	nos grupos	,252	136	,002		
	total	,257	139			
diver_ind_trnsf_9	entre grupos	,098	3	,033	7,663	,000
	nos grupos	,582	136	,004		
	total	,681	139			
diver_ind_trnsf_10	entre grupos	,000	3	,000	,719	,542
	nos grupos	,000	136	,000		
	total	,000	139			
diver_ind_trnsf_11	entre grupos	,004	3	,001	3,990	,009
	nos grupos	,042	136	,000		
	total	,046	139			
diver_ind_trnsf_12	entre grupos	,000	3	,000	5,409	,002
	nos grupos	,002	136	,000		
	total	,003	139			
diver_ind_trnsf_13	entre grupos	,011	3	,004	5,135	,002
	nos grupos	,095	136	,001		
	total	,106	139			
diver_ind_trnsf_14	entre grupos	,060	3	,020	,626	,599
	nos grupos	4,366	136	,032		
	total	4,427	139			
diver_ind_trnsf_15	entre grupos	,002	3	,001	2,452	,066
	nos grupos	,044	136	,000		
	total	,046	139			
diver_ind_trnsf_16	entre grupos	,022	3	,007	1,070	,364
	nos grupos	,937	136	,007		
	total	,959	139			

diver_ind_trnsf_17	entre grupos	,000	3	,000	2,341	,076
	nos grupos	,000	136	,000		
	total	,000	139			
diver_ind_trnsf_18	entre grupos	,000	3	,000	2,789	,043
	nos grupos	,001	136	,000		
	total	,001	139			
diver_ind_trnsf_19	entre grupos	,001	3	,000	3,610	,015
	nos grupos	,007	136	,000		
	total	,008	139			
diver_ind_trnsf_20	entre grupos	,010	3	,003	18,185	,000
	nos grupos	,024	136	,000		
	total	,034	139			
diver_ind_trnsf_21	entre grupos	,002	3	,001	1,513	,214
	nos grupos	,060	136	,000		
	total	,062	139			
diver_ind_trnsf_22	entre grupos	,089	3	,030	2,000	,117
	nos grupos	2,023	136	,015		
	total	2,112	139			
diver_ind_trnsf_23	entre grupos	,002	3	,001	1,175	,322
	nos grupos	,094	136	,001		
	total	,097	139			
diver_ind_trnsf_24	entre grupos	,079	3	,026	8,016	,000
	nos grupos	,445	136	,003		
	total	,524	139			
diver_agua_1	entre grupos	,252	3	,084	1,818	,147
	nos grupos	6,285	136	,046		
	total	6,538	139			
diver_agua_2	entre grupos	1,137	3	,379	7,628	,000
	nos grupos	6,756	136	,050		
	total	7,893	139			
diver_agua_3	entre grupos	4,087	3	1,362	15,548	,000
	nos grupos	11,915	136	,088		
	total	16,002	139			
diver_agua_4	entre grupos	,001	3	,000	2,298	,080
	nos grupos	,021	136	,000		
	total	,022	139			
diver_comer_1	entre grupos	,081	3	,027	8,882	,000
	nos grupos	,416	136	,003		
	total	,497	139			
diver_comer_2	entre grupos	,103	3	,034	5,420	,001
	nos grupos	,865	136	,006		
	total	,969	139			
diver_comer_3	entre grupos	,228	3	,076	11,180	,000
	nos grupos	,925	136	,007		
	total	1,153	139			
diver_transp_1	entre grupos	3,096	3	1,032	6,772	,000
	nos grupos	20,723	136	,152		
	total	23,819	139			
diver_transp_2	entre grupos	,306	3	,102	1,041	,377
	nos grupos	13,316	136	,098		
	total	13,621	139			
diver_transp_3	entre grupos	,004	3	,001	7,169	,000
	nos grupos	,028	136	,000		
	total	,033	139			
diver_transp_4	entre grupos	,032	3	,011	,544	,653
	nos grupos	2,665	136	,020		
	total	2,697	139			
diver_transp_5	entre grupos	,035	3	,012	,968	,410

	nos grupos	1,651	136	,012		
	total	1,686	139			
diver_aloj_2	entre grupos	,169	3	,056	,463	,708
	nos grupos	16,577	136	,122		
	total	16,746	139			
diver_aloj_3	entre grupos	3,208	3	1,069	10,352	,000
	nos grupos	14,047	136	,103		
	total	17,254	139			
diver_infor_1	entre grupos	,113	3	,038	3,297	,022
	nos grupos	1,560	136	,011		
	total	1,673	139			
diver_infor_2	entre grupos	,037	3	,012	1,226	,303
	nos grupos	1,357	136	,010		
	total	1,394	139			
diver_infor_3	entre grupos	,110	3	,037	,463	,709
	nos grupos	10,756	136	,079		
	total	10,865	139			
diver_infor_4	entre grupos	,932	3	,311	2,433	,068
	nos grupos	17,369	136	,128		
	total	18,301	139			
diver_infor_5	entre grupos	,754	3	,251	7,060	,000
	nos grupos	4,839	136	,036		
	total	5,593	139			
diver_infor_6	entre grupos	,174	3	,058	4,282	,006
	nos grupos	1,841	136	,014		
	total	2,015	139			
diver_fina_1	entre grupos	,977	3	,326	7,871	,000
	nos grupos	5,626	136	,041		
	total	6,603	139			
diver_fina_2	entre grupos	,016	3	,005	,212	,888
	nos grupos	3,404	136	,025		
	total	3,420	139			
diver_fina_3	entre grupos	4,417	3	1,472	15,737	,000
	nos grupos	12,723	136	,094		
	total	17,140	139			
diver_diver_imob_1	entre grupos	1,604	3	,535	6,510	,000
	nos grupos	11,167	136	,082		
	total	12,771	139			
diver_diver_imob_2	entre grupos	3,522	3	1,174	17,962	,000
	nos grupos	8,888	136	,065		
	total	12,410	139			
diver_ati_cient_1	entre grupos	,559	3	,186	1,165	,326
	nos grupos	21,745	136	,160		
	total	22,304	139			
diver_ati_cient_2	entre grupos	,043	3	,014	3,843	,011
	nos grupos	,509	136	,004		
	total	,553	139			
diver_ati_cient_3	entre grupos	,360	3	,120	2,856	,039
	nos grupos	5,713	136	,042		
	total	6,073	139			
diver_ati_cient_4	entre grupos	,001	3	,000	1,500	,217
	nos grupos	,028	136	,000		
	total	,029	139			
diver_ati_cient_5	entre grupos	,196	3	,065	2,496	,062
	nos grupos	3,563	136	,026		
	total	3,759	139			
diver_ati_cient_6	entre grupos	,224	3	,075	2,859	,039
	nos grupos	3,553	136	,026		

	total	3,777	139			
diver_ati_cient_7	entre grupos	,350	3	,117	2,853	,040
	nos grupos	5,557	136	,041		
	total	5,906	139			
diver_ati_cient_8	entre grupos	,015	3	,005	4,535	,005
	nos grupos	,146	136	,001		
	total	,160	139			
diver_ati_adm_serv_1	entre grupos	1,588	3	,529	11,044	,000
	nos grupos	6,517	136	,048		
	total	8,104	139			
diver_ati_adm_serv_2	entre grupos	,005	3	,002	,362	,780
	nos grupos	,665	136	,005		
	total	,670	139			
diver_ati_adm_serv_3	entre grupos	,060	3	,020	,791	,501
	nos grupos	3,425	136	,025		
	total	3,485	139			
diver_ati_adm_serv_4	entre grupos	,023	3	,008	,910	,438
	nos grupos	1,133	136	,008		
	total	1,156	139			
diver_ati_adm_serv_5	entre grupos	,175	3	,058	2,412	,070
	nos grupos	3,295	136	,024		
	total	3,470	139			
diver_ati_adm_serv_6	entre grupos	1,119	3	,373	3,056	,031
	nos grupos	16,597	136	,122		
	total	17,716	139			
diver_amd_pub_1	entre grupos	,196	3	,065	5,223	,002
	nos grupos	1,704	136	,013		
	total	1,900	139			
diver_amd_pub_2	entre grupos	,005	3	,002	,938	,424
	nos grupos	,224	136	,002		
	total	,229	139			
diver_amd_pub_3	entre grupos	,078	3	,026	3,919	,010
	nos grupos	,900	136	,007		
	total	,978	139			
diver_educ_1	entre grupos	,565	3	,188	1,501	,217
	nos grupos	17,072	136	,126		
	total	17,637	139			
diver_educ_2	entre grupos	,009	3	,003	,668	,573
	nos grupos	,628	136	,005		
	total	,637	139			
diver_educ_3	entre grupos	,020	3	,007	2,491	,063
	nos grupos	,362	136	,003		
	total	,382	139			
diver_educ_4	entre grupos	,047	3	,016	4,204	,007
	nos grupos	,507	136	,004		
	total	,554	139			
diver_educ_5	entre grupos	,197	3	,066	1,062	,368
	nos grupos	8,431	136	,062		
	total	8,628	139			
diver_educ_6	entre grupos	,624	3	,208	2,816	,042
	nos grupos	10,040	136	,074		
	total	10,664	139			
diver_saud_1	entre grupos	,077	3	,026	,368	,776
	nos grupos	9,527	136	,070		
	total	9,605	139			
diver_saud_2	entre grupos	,002	3	,001	2,673	,050
	nos grupos	,031	136	,000		
	total	,033	139			

diver_saud_3	entre grupos	1,351	3	,450	7,813	,000
	nos grupos	7,837	136	,058		
	total	9,187	139			
diver_saud_4	entre grupos	1,183	3	,394	6,541	,000
	nos grupos	8,198	136	,060		
	total	9,381	139			
diver_saud_5	entre grupos	,283	3	,094	4,666	,004
	nos grupos	2,750	136	,020		
	total	3,033	139			
diver_saud_6	entre grupos	,037	3	,012	,863	,462
	nos grupos	1,962	136	,014		
	total	1,999	139			
diver_saud_7	entre grupos	,013	3	,004	,479	,698
	nos grupos	1,272	136	,009		
	total	1,285	139			
diver_saud_8	entre grupos	,023	3	,008	,198	,898
	nos grupos	5,249	136	,039		
	total	5,272	139			
diver_saud_9	entre grupos	,028	3	,009	,294	,830
	nos grupos	4,319	136	,032		
	total	4,347	139			
diver_saud_10	entre grupos	,000	3	,000	2,181	,093
	nos grupos	,002	136	,000		
	total	,002	139			
diver_saud_11	entre grupos	,009	3	,003	,401	,753
	nos grupos	1,060	136	,008		
	total	1,070	139			
diver_artes_1	entre grupos	,457	3	,152	4,553	,005
	nos grupos	4,550	136	,033		
	total	5,007	139			
diver_artes_2	entre grupos	,072	3	,024	1,686	,173
	nos grupos	1,934	136	,014		
	total	2,006	139			
diver_artes_3	entre grupos	,063	3	,021	1,326	,268
	nos grupos	2,144	136	,016		
	total	2,207	139			
diver_artes_4	entre grupos	6,475	3	2,158	12,053	,000
	nos grupos	24,352	136	,179		
	total	30,826	139			
diver_outros_serv_2	entre grupos	,401	3	,134	10,115	,000
	nos grupos	1,797	136	,013		
	total	2,197	139			
diver_outros_serv_3	entre grupos	,043	3	,014	8,641	,000
	nos grupos	,223	136	,002		
	total	,266	139			
diver_outros_serv_4	entre grupos	,097	3	,032	5,631	,001
	nos grupos	,780	136	,006		
	total	,876	139			
diver_orger_1	entre grupos	,447	3	,149	2,149	,097
	nos grupos	9,438	136	,069		
	total	9,886	139			

Teste-T

Estadísticas de uma amostra

BoxMap_INDICE	N	Média	Desvio Padrão	Erro Padrão da Média
---------------	---	-------	---------------	----------------------

ALTO-ALTO	BART factor score 1 for analysis 1	32	,2589570	2,05262492	,36285625
BAIXO-BAIXO	BART factor score 1 for analysis 1	57	-,1395911	,08307168	,01100311
ALTO-BAIXO	BART factor score 1 for analysis 1	18	,2913906	,54916460	,12943934
BAIXO-ALTO	BART factor score 1 for analysis 1	36	-,1548600	,08054551	,01342425

Teste de uma amostra

BoxMap INDICE		Valor de Teste = 95					
		t	gl	Sig. (bilateral)	Diferença média	95% Intervalo de Confiança da Diferença	
						Inferior	Superior
ALTO-ALTO	BART factor score 1 for analysis 1	-261,098	31	,000	-94,74104302	-95,4810932	-94,0009928
BAIXO-BAIXO	BART factor score 1 for analysis 1	8646,607	56	,000	95,13959112	95,1616330	95,1175492
ALTO-BAIXO	BART factor score 1 for analysis 1	-731,683	17	,000	94,70860941	94,9817025	94,4355163
BAIXO-ALTO	BART factor score 1 for analysis 1	7088,281	35	,000	95,15485999	95,1821127	95,1276073

Teste-T

Estatísticas de grupo

	BoxMap INDICE	N	Média	Desvio Padrão	Erro Padrão da Média
BART factor score 1 for analysis 1	ALTO-ALTO	32	,2589570	2,05262492	,36285625
	BAIXO-BAIXO	57	-,1395911	,08307168	,01100311

Teste de amostras independentes

		Teste de Levene para igualdade de variâncias		teste-t para Igualdade de Médias						
		F	Sig.	t	gl	Sig. (bilateral)	Diferença média	Erro padrão da diferença	95% Intervalo de Confiança da Diferença	
									Inferior	Superior
BART factor score	Variâncias iguais assumidas	8,159	,005	1,470	87	,145	,39854810	,27105345	-9,14019999	9,93729619

1 for analysis 1	Variância s iguais não assumidas			1,098	31,057	,281	,39854810	,36302304	-,34178718	1,13888337
------------------	----------------------------------	--	--	-------	--------	------	-----------	-----------	------------	------------

Teste-T

Estatísticas de grupo

	BoxMap_INDICE	N	Média	Desvio Padrão	Erro Padrão da Média
BART factor score 1 for analysis 1	ALTO-ALTO	32	,2589570	2,05262492	,36285625
	ALTO-BAIXO	18	,2913906	,54916460	,12943934

Teste de amostras independentes

	Teste de Levene para igualdade de variâncias	teste-t para Igualdade de Médias								
		F	Sig.	t	gl	Sig. (bilateral)	Diferença média	Erro padrão da diferença	95% Intervalo de Confiança da Diferença	
									Inferior	Superior
BART factor score 1 for analysis 1	Variância s iguais assumidas	,684	,412	-,065	48	,948	-,03243361	,49545502	1,02861270	-,96374547
	Variância s iguais não assumidas			-,084	38,262	,933	-,03243361	,38525213	-,81216058	-,74729335

Teste-T

Estatísticas de grupo

	BoxMap_INDICE	N	Média	Desvio Padrão	Erro Padrão da Média
BART factor score 1 for analysis 1	ALTO-ALTO	32	,2589570	2,05262492	,36285625
	BAIXO-ALTO	36	-,1548600	,08054551	,01342425

Teste de amostras independentes

	Teste de Levene para igualdade de variâncias	teste-t para Igualdade de Médias								

	F	Sig.	t	gl	Sig. (bilateral)	Diferença média	Erro padrão da diferença	95% Intervalo de Confiança da Diferença	
								Inferior	Superior
BART Variância factor s iguais score assumidas l for Variância analysis iguais s l não assumidas	5,155	,026	1,21 0	66	,231	,4138169 7	,3420770 0	- ,2691617 9	1,0967957 3
			1,14 0	31,08 5	,263	,4138169 7	,3631044 9	- ,3266575 8	1,1542915 2

Teste-T

Estatísticas de grupo

	BoxMap_INDIC E	N	Média	Desvio Padrão	Erro Padrão da Média
BART factor score l for analysis l	BAIXO-BAIXO	57	-,1395911	,08307168	,01100311
	ALTO-BAIXO	18	,2913906	,54916460	,12943934

Teste de amostras independentes

	Teste de Levene para igualdade de variâncias	teste-t para Igualdade de Médias								
		F	Sig.	t	gl	Sig. (bilateral)	Diferença média	Erro padrão da diferença	95% Intervalo de Confiança da Diferença	
									Inferior	Superior
BART Variância factor s iguais score assumidas l for Variância analysis iguais s l não assumidas	47,036	,000	- 5,80 0	73	,000	- ,4309817 1	,0743024 1	- ,5790662 1	- ,2828972 1	
			- 3,31 8	17,24 6	,004	- ,4309817 1	,1299061 6	- ,7047618 9	- ,1572015 3	

Teste-T

Estatísticas de grupo

	BoxMap_INDIC E	N	Média	Desvio Padrão	Erro Padrão da Média
BART factor score l for analysis l	BAIXO-BAIXO	57	-,1395911	,08307168	,01100311
	BAIXO-ALTO	36	-,1548600	,08054551	,01342425

Teste de amostras independentes

	Teste de Levene para igualdade de variâncias	teste-t para Igualdade de Médias								
		F	Sig.	t	gl	Sig. (bilateral)	Diferença média	Erro padrão da diferença	95% Intervalo de Confiança da Diferença	
									Inferior	Superior
BART factor score 1 for analysis 1	Variâncias iguais assumidas	,040	,841	,873	91	,385	,01526887	,01748014	-,01945328	,04999103
BART factor score 1 for analysis 1	Variâncias iguais não assumidas			,880	76,301	,382	,01526887	,01735739	-,01929916	,04983691

Teste-T

Estatísticas de grupo

	BoxMap_INDICE	N	Média	Desvio Padrão	Erro Padrão da Média
BART factor score 1 for analysis 1	ALTO-BAIXO	18	,2913906	,54916460	,12943934
BART factor score 1 for analysis 1	BAIXO-ALTO	36	-,1548600	,08054551	,01342425

Teste de amostras independentes

	Teste de Levene para igualdade de variâncias	teste-t para Igualdade de Médias								
		F	Sig.	t	gl	Sig. (bilateral)	Diferença média	Erro padrão da diferença	95% Intervalo de Confiança da Diferença	
									Inferior	Superior
BART factor score 1 for analysis 1	Variâncias iguais assumidas	30,760	,000	4,818	52	,000	,44625058	,09262859	,26037771	,63212345
BART factor score 1 for analysis 1	Variâncias iguais não assumidas			3,429	17,367	,003	,44625058	,13013359	,17213364	,72036752