



CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS BAIANOS

Leonardo Batista Duarte¹
Carlos Eduardo Iwai Drumond²
Naisy Silva Soares³

Resumo

No presente artigo se estimou o Índice de Qualidade Institucional Municipal para Bahia no período de 2012. Usando o IQIM de 2012 e 2000 estudou-se a dinâmica intertemporal da qualidade institucional dos municípios da Bahia e seus possíveis padrões espaciais. Os resultados encontrados demonstraram que grande parte dos municípios baianos apresenta baixa participação popular nos conselhos municipais e baixa capacidade financeira. Por outro lado, uma parte considerável dos municípios do estado apresenta bons indicadores de capacidade gerencial. Com base nos dados percebe-se uma leve mudança positiva na qualidade institucional municipal na Bahia. Por outro lado, foram identificados poucos sinais de correlação espacial do IQIM, indicando existência de heterogeneidade institucional no estado.

Palavras-chave: Qualidade institucional. Administração pública. Desenvolvimento

Recebimento: 7/11/2017 • Aceite: 6/6/2017

¹ Mestre em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz - UESC. Assessor Técnico de Planejamento na Prefeitura Municipal de Coaraci, Bahia, Brasil. E-mail: leo_duartee@hotmail.com

² Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná. Professor Adjunto da Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus, BA, Brasil. E-mail: carloseduardo.drumond@yahoo.com.br

³ Doutora em Ciência Florestal pela Universidade Federal de Viçosa. Professora da Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus, BA, Brasil. E-mail: naisysilva@yahoo.com.br

INSTITUTIONAL CAPACITY FOR BAHIA MUNICIPAL

Abstract

In this paper we estimate the Municipal Institutional Quality Index for Bahia in 2012. From IQIM-2012 and IQIM-2000 we study the intertemporal dynamics of institutional quality of Bahia municipalities and their possible spatial patterns. The results showed that the majority of municipalities in Bahia has low community participation in municipal councils and low financial capacity. On the other hand, a considerable part of the state's municipalities presents good indicators of managerial capacity. Based on the data we can see a slight positive change in municipal institutional quality in Bahia. On the other hand, there are few spatial correlation signals of IQIM suggesting the existence of institutional heterogeneity in state.

Keywords: Institutional quality. Public administration. Development.

Introdução

Temas relacionados à qualidade institucional e a relação entre instituições e desenvolvimento ocupam um espaço importante nas ciências sociais, particularmente na ciência econômica. Este tema vem sendo fundamental na discussão da política institucional brasileira, principalmente em relação ao papel das instituições exercido pelos governos municipais. Nesse sentido avaliar a qualidade das instituições, vistas como parte integrante do desenvolvimento, torna-se um desafio na lógica de formulação e implementação das intervenções públicas. Desse modo, as instituições exercem um duplo papel, um primeiro mais abstrato e outro mais prático. De um lado, instituições que potencializam o exercício democrático possuem um papel positivo por natureza, de outro lado, instituições que permitam melhor governança e uma atuação mais eficaz do ente público com impacto econômico positivo em termos de renda e bem-estar.

Dentre as várias formas possíveis de avaliar a qualidade institucional, uma em particular é a estimação de indicadores quantitativos de qualidade institucional. Uma das justificativas para este tipo de indicador encontra-se no fato da Capacidade Institucional ser uma dimensão fundamental do desenvolvimento de uma região tanto em sentido sociológico como econômico.

Note-se que os indicadores quantitativos exercem um papel importante em várias áreas das ciências sociais, com particular importância na formulação e acompanhamento de políticas públicas. Em meados da década de 1960 (período militar), o Brasil passou a desenvolver indicadores socioeconômicos com o intuito de atender ao planejamento das políticas públicas desenvolvidas nesse período. Já na Bahia, a criação de indicadores ocorreu por volta dos anos 1990, a partir de iniciativas da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI e do apoio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Assim, motivado pelo crescente interesse na relação entre desenvolvimento e qualidade institucional, indicadores foram sendo desenvolvidos para capturar a qualidade das instituições. No Brasil, parte deste esforço é refletido na formulação do Índice de Qualidade Institucional Municipal – IQIM, que surge como tentativa de mensurar vários aspectos institucionais no âmbito dos municípios, desde a capacidade de gestão e estrutura administrativa de uma dada localidade até o grau de democracia presente no processo de gestão da coisa pública.

Pela natureza do indicador, que envolve uma quantidade razoável de dados desagregados, o IQIM acaba sendo um índice de mensuração não trivial, por conta disso, para o Brasil todo, a única base de dados disponível remonta ao ano 2000. Ainda assim esse indicador tem se transformado na principal referência da área no Brasil, servindo como subsídio para inúmeros trabalhos empíricos. Considerando que o IQIM vem sendo usado frequentemente em trabalhos empíricos, atualizar o índice, mesmo que no âmbito de um único estado, é em si uma contribuição relevante para a literatura empírica sobre qualidade institucional. Não menos importante é o fato dessa atualização possibilitar, através da comparação entre os indicadores calculados para os anos 2000 e os que foram calculados neste trabalho, que se avalie a dinâmica institucional dos municípios baianos entre os anos 2000 e o período recente.

Em vista da importância da dimensão institucional para o desenvolvimento, o presente trabalho tem como foco estudar a qualidade institucional dos municípios baianos para compreender razões que determinam o desempenho da qualidade institucional do Estado. Além disso, este estudo possibilitará refletir sobre a forma como o crescente interesse sobre este tema vem sendo traduzido em proposições da gestão e estrutura administrativa das prefeituras municipais. Especificamente pretende-se: (1) calcular o Índice de Qualidade Institucional para os municípios do Estado da Bahia; (2) analisar o perfil institucional dos municípios baianos, buscando identificar as semelhanças e disparidades; (3) estratificar os municípios baianos em eventuais agrupamentos homogêneos; (4) comparar os dados do IQIM calculado com os dados existentes de 2000, e (5) identificar a existência de possíveis padrões espaciais da qualidade institucional municipal na Bahia.

Caracterização regional do estado da Bahia

O Estado da Bahia é composto por 417 municípios e situa-se na região Nordeste do Brasil. Além da classificação territorial por município, o IBGE também divide o estado da Bahia em 7 mesorregiões e 32 microrregiões geográficas (Figura 1).

consolidado parque industrial, como a Refinaria Landulpho Alves – Mataripe localizado no município de São Francisco do Conde, o Polo Petroquímico em Camaçari e o Centro Industrial de Aratu presentes na região. Quanto aos municípios com menores PIB's *per capita*, cabe ressaltar que estes possuem baixa densidade econômica, com suas economias apenas voltadas para o setor de serviços, fazendo com que seus valores percentuais sejam bem mais baixos em relação à média estadual.

Os dados e informações apresentados indicam disparidades econômicas entre os municípios baianos, visto que uma expressiva parcela da riqueza do estado mostra-se presente entre os municípios que fazem parte da Região Metropolitana de Salvador, onde a indústria é fortemente concentrada.

A discussão acerca da heterogeneidade espacial no estado da Bahia requer alternativas que possam reverter este quadro de disparidade socioeconômica. Dadas essas especificidades e desempenho da região, torna-se pertinente a análise da capacidade institucional, a fim de levantar hipóteses para a melhora da situação dos municípios.

Qualidade institucional e desenvolvimento econômico

A discussão de que o processo de desenvolvimento econômico pode ser entendido pela endogeneização das instituições e do meio ambiente institucional atraiu muitos estudiosos. Há um expressivo número de trabalhos tanto teórico quanto empírico que discute essa questão.

Notadamente, a literatura institucionalista, que trata do processo de crescimento e de desenvolvimento endógeno, compreende que as instituições e o meio ambiente institucional exercem efeito decisivo sobre esse processo, induzindo inovações tecnológicas, mudanças na organização das firmas, gestão no processo de trabalho e coordenação de políticas macroeconômicas (CONCEIÇÃO, 2002, p. 605).

Uma das hipóteses da literatura institucionalista é o fato de que regiões desenvolvidas economicamente dispõem de instituições mais adequadas. De maneira mais contundente, esta literatura também sugere a ideia de que o crescimento econômico é mais acentuado em regiões que apresentam melhores níveis de democracia, melhor aplicação da lei, direito de proteção da propriedade privada, bons níveis de confiança e burocracia do governo. Tais elementos formam a base para um ambiente institucional mais consistente.

Segundo North (1991), as instituições e a mudança institucional importam quando se trata de explicar o crescimento e o desenvolvimento econômico de longo prazo. Contudo, apesar do autor considerar que o direito de Estado e de proteção dos civis, as liberdades políticas e restrições informais como as normas de comportamento, convenções e códigos de conduta ser condições necessárias, ele não as considera suficiente para o bom desempenho econômico.

Ainda segundo North (1991), sociedades com normas favoráveis para o crescimento econômico às vezes podem prosperar mesmo com instável ou uma adversidade de regras políticas. A chave para essa explicação é o grau em que há aplicação da política adversa, possibilitando a criação de um sistema político estável e bem-sucedido.

Nesse contexto, que envolve questões entre instituições e performance econômica, Boisier (1996) considera a participação das instituições a um conjunto de elementos políticos, econômicos e sociais inerentes ao próprio processo de crescimento e desenvolvimento econômico. Para o autor, o desenvolvimento é gerado a partir da capacidade de organização social e política de uma região, principalmente pela articulação de atores sociais e de uma complexa malha de instituições.

Sob esse enfoque, Putnam (2006) investiga o bom funcionamento dos governos democráticos italiano, ou seja, o desempenho das instituições políticas, enfatizando a “cultura política” e as tradições cívicas como as variáveis que determinam o desenvolvimento socioeconômico de uma região. Para isso, o autor elabora um modelo de desempenho institucional, em que as instituições governamentais recebem as demandas sociais e geram interações políticas, a partir de um conjunto de variáveis estabelecidas. Os resultados de páreo estatístico evidencia uma forte correlação entre as variáveis de tradições cívicas e desenvolvimento socioeconômico. O estudo, portanto, indicam as tradições cívicas como um fator que pode influenciar fortemente o desenvolvimento econômico e o bem estar social, assim como o desempenho institucional. Em seu trabalho, o capital social tende a ser um aspecto essencial de caráter endógeno ao desenvolvimento.

Em suma, observa-se que os trabalhos mencionados anteriormente apontam a dimensão institucional como um importante fator ao desenvolvimento socioeconômico. Esta abordagem sobre qualidade institucional proporciona não apenas soluções para os problemas do desenvolvimento socioeconômico, mas traz, igualmente, novos desafios para a gestão e a administração pública.

Sob esse entendimento, a capacidade institucional requer o envolvimento de elementos que integrem a agenda política dos governos e representem a potencialidade na estrutura administrativa. A qualidade institucional na administração e gestão pública representa, sobretudo, uma mudança de conduta dos agentes econômicos e governamentais, portanto requer a busca de ferramentas para sua avaliação. É com base nesse sentido que alguns autores têm buscado mensurar a qualidade institucional por meio de indicadores. Esses estudos acadêmicos além de servirem de análise para os próprios autores e gestores municipais também contribuem como subsídio para outros estudos da literatura mais aplicada.

Haddad (2004), por exemplo, estudou os municípios do estado de Minas Gerais, no que se refere ao conceito de cidade sustentável e participativa. Utilizando indicadores econômicos, sociais e político institucionais, o autor pretendeu estabelecer um conjunto de arquétipos de municípios a partir destes indicadores visando refletir sobre suas possibilidades de desenvolvimento. A análise destes indicadores possibilitou vislumbrar as enormes disparidades intermunicipais de desenvolvimento em Minas Gerais.

No que se refere ao indicador político institucional, Haddad (2004) utiliza o Índice de Qualidade Institucional Municipal – IQIM formado a partir de três conjuntos de subindicadores: grau de participação, capacidade financeira e capacidade gerencial. Através desse índice, o autor pode avaliar o grau de qualidade institucional dos municípios mineiros.

Já Piacenti (2009), em seu estudo, aborda a questão do desenvolvimento endógeno, a partir de três diferentes dimensões de análise: econômica, social e institucional. Assim, o autor analisa a relação do desenvolvimento endógeno com o nível de crescimento econômico e o capital humano, social e institucional dos municípios paranaenses.

Em relação à dimensão institucional, Piacenti (2009) utiliza o IQIM, referenciado por Haddad (2004). De modo geral, Piacenti considera que a eficácia de uma instituição depende, sobretudo, de sua capacidade de organização e de governo, uma vez que instituições fortes tendem a obter resultados positivos em relação ao desenvolvimento socioeconômico.

Freitas Jr. (2009), por meio de seu trabalho, realizou uma avaliação através de indicadores representativos da administração pública gerencial nos municípios da região sul do estado de Minas Gerais. Por meio de uma revisão bibliográfica em temas centrais, o autor criou o Índice de Administração Pública Gerencial Municipal,

IAPG-M formado por dois tipos de categoria: o componente institucional-administrativo e o componente econômico-financeiro. Sendo assim, utilizando análise fatorial para estabelecer os pesos obtidos para cada indicador e variável, realizou-se uma classificação dos municípios do sul de Minas quanto à adoção do modelo gerencial de administração pública. Por fim, Freitas Jr. conclui que tal modelo ainda é considerado pouco expressivo na região.

Para os propósitos deste trabalho, a expressão “qualidade institucional” é entendida aqui como a capacidade da estrutura de administração e de gestão do ente público que regula o comportamento dos indivíduos e/ou de membros de um grupo social, controla as finanças públicas de uma dada localidade e desempenha um papel fundamental na execução das políticas públicas e no planejamento diante dos desafios do desenvolvimento local.

Dinâmica Institucional dos municípios baianos

O Consórcio Monitor/Boucinhas e Campos elaborou em 2000 o Índice de Qualidade Institucional Municipal – IQIM. Este índice foi elaborado para o projeto de Atualização dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, a pedido do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), tendo como base de cálculo 5.507 municípios no período de 1997-2000 (HADDAD, 2004).

O IQIM é dividido em três conjuntos de subíndices, cada um com peso igual a 33,33%, sendo eles: Grau de Participação, Capacidade Financeira e Capacidade Gerencial. A pontuação do IQIM varia de 1,00 a 6,00, de modo que, quanto mais próximo de 1 (um), maiores são os indícios de uma pior qualidade institucional no município. De forma análoga, um valor mais próximo de 6 (seis) representa em uma melhor situação da qualidade político institucional do município (HADDAD, 2004).

As três categorias (subíndices) da capacidade institucional ainda englobam um conjunto de variáveis associados ao modelo. As 12 variáveis (microíndices) e seus pesos são:

- a) Grau de Participação: Quantidade de conselhos municipais existentes (4%); Conselhos devidamente instalados (4%); e Características (paritário (7,16%), deliberativo (7,17%), consultivo (3,66%), normativo (3,66%) e fiscalizador (3,66%)) existentes para cada tipo de conselho.
- b) Capacidade Financeira: Número de consórcios públicos intermunicipais dos quais o município participa (11,11%); Relação entre a dívida do município e as suas receitas

correntes líquidas (11,11%) e a Poupança Real *per capita* (11,11%).

- c) Capacidade Gerencial: Cobrança de IPTU (8,33%); Existência de cadastro imobiliário (8,33%); Existência de instrumentos de gestão (8,33%) e instrumentos de planejamento (8,33%).

A pontuação de 1 a 6 de cada microíndice é dada conforme equação a seguir (01):

$$(01) \quad MI_i = [((X_i - \text{menor } X) / (\text{Maior } X - \text{Menor } X)) \times 5] + 1$$

Onde, “ MI_i ” é o valor de cada microíndice para o município “ i ” e “ X_i ” é o dado do município i , sendo o microíndice calculado em função do maior e menor valor para X encontrado na amostra. Para os municípios sem informação para a variável X é atribuído a pontuação mínima do MI , sendo 1 o menor valor.

Logo, o valor de cada microíndice é multiplicado pelos seus respectivos pesos, resultando na pontuação dos subíndices da qual fazem parte. A construção do IQIM final é o somatório dos 3 subíndices formados a partir das 12 variáveis.

Os dados utilizados foram da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Perfil dos municípios brasileiros), a Prestação de Contas do Tribunal de Contas dos Municípios Baianos – TCM-BA e os Dados Contábeis dos Municípios da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

Para a análise de cada subíndice e do índice geral foram utilizadas cinco classes como parâmetro para avaliar o nível de estrato em que cada município se encontra (Tabela 1).

Tabela 1: Classificação em relação ao Índice de Qualidade Institucional Municipal

Nível de Estrato	Classe	Subíndices	Índice
Muito Bom	A	> 1,66 a ≤ 2,00	> 5,00 a ≤ 6,00
Bom	B	> 1,33 a ≤ 1,66	> 4,00 a ≤ 5,00
Moderado	C	> 0,99 a ≤ 1,33	> 3,00 a ≤ 4,00
Ruim	D	> 0,66 a ≤ 0,99	> 2,00 a ≤ 3,00
Muito Ruim	E	≥ 0,33 a ≤ 0,66	≥ 1,00 a ≤ 2,00

Fonte: Elaboração própria.

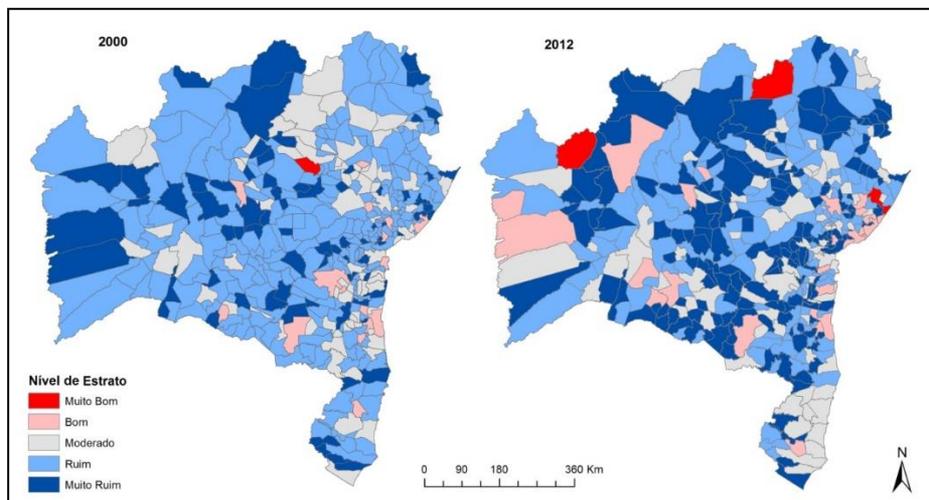
Com base nos critérios estabelecidos, buscou-se obter uma representação espacial, georreferenciada, dos municípios que

integram o território do estado da Bahia com o intuito de apresentar melhor os resultados encontrados. As faixas de cores nos mapas indicam o nível de estrato dos municípios baianos para os três subíndices e o índice agregado.

Neste estudo, o IQIM foi calculado para os 417 municípios que compõem o estado da Bahia com base de dados referente ao ano de 2012, pois este foi o ano que apresentou uma maior quantidade de informações disponíveis. Na Figura 3 estão os mapas que representam o nível de estrato em que cada município se encontra em relação à categoria Grau de Participação, para o ano 2000 e 2012.

Observa-se na Figura 2 que, em 2000, a Bahia possuía somente o município Miguel Calmon com nível de estrato considerado muito bom (Classe A). Apenas 15 municípios encontravam-se na classe B, ou seja, sinalizando para um tipo de grau de participação do cidadão considerado bom e 79 municípios possuíam uma condição considerada moderada (Classe C). O restante dos municípios encontrava-se distribuído entre as classes D e E, sendo um total de 246 municípios com nível de estrato considerado ruim e 74 municípios com estrato considerado péssimo.

Figura 2: Mapa do Grau de Participação dos municípios baianos, 2000 e 2012



Fonte: Elaboração própria.

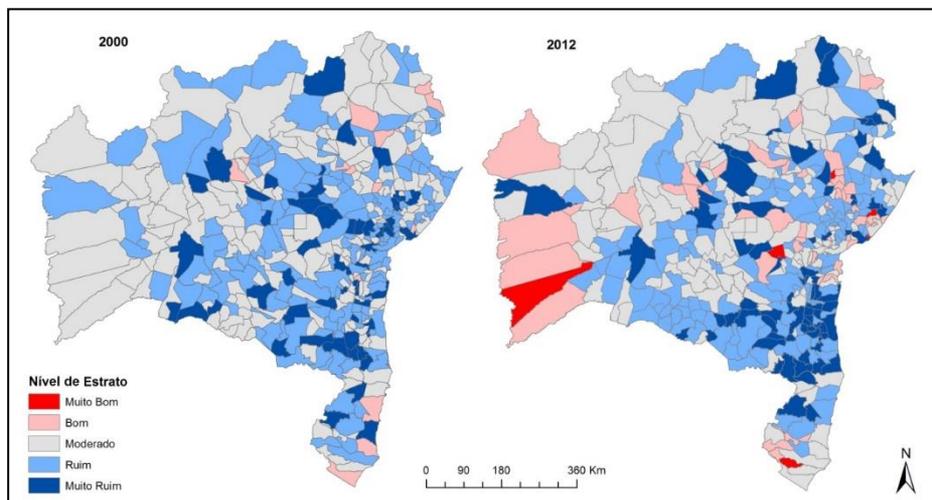
Observando os resultados de 2012, percebe-se através da distribuição das cores no mapa um contraste ainda maior entre os

municípios baianos. Apenas 3 municípios, Entre Rios, Santa Rita de Cássia e Juazeiro, de um total de 417, possui nível de estrato da participação do cidadão muito bom (Classe A), 25 municípios com nível bom (Classe B) de participação e 81 municípios com nível de estrato moderado (Classe C) de participação. Percebe-se ainda uma quantidade grande de municípios concentrados nas classes D e E, sendo um total de 134 municípios em situação considerada ruim e 174 municípios como sendo precária sua situação diante dos níveis de democracia que esta categoria representa (Figura 2).

Apesar do número de municípios ter aumentado nas classes A e B, no período analisado, esse aumento não foi tão expressivo assim. Se observarmos novamente os dados de 2000 e 2012, é possível notar que nem sempre o município se manteve ou melhorou sua situação na classificação. Alguns municípios, como é o caso de Campo Formoso, Morro do Chapéu e Jaborandi, dentre outros, por exemplo, pioraram seu grau de participação, mostrando sinais de fraqueza quanto aos níveis de democracia que o município oferece.

Quanto à Capacidade Financeira dos municípios baianos, os mapas da Figura 3 mostram, para os dois anos analisados, 2000 e 2012, uma situação semelhante. Constata-se, através do mapa de 2000, que nenhum município possuía um nível de capacidade financeira considerada muito bom (Classe A) e apenas 15 municípios possuíam um nível de estrato considerado bom (Classe B). A maioria dos municípios se encontravam entre as classes C e D, com 189 municípios em situação considerada moderada e 155 municípios em situação ruim de capacidade financeira. Os demais municípios, um total de 56, apresentavam uma condição financeira considerada péssima (Classe E) segundo os dados analisados. De maneira similar aos dados de 2000, percebe-se grande dispersão de cores no mapa que representa o ano de 2012 entre os municípios no estado. A diferença é que em 2012, alguns municípios se encontram na classe A, sendo 6 no total, Barrocas, Pojuca, Lauro de Freitas, Planaltino, Jaborandi e Ibirapuã, indicando que esses municípios possuem condições adequadas quanto à capacidade financeira de sua administração pública municipal. Se compararmos a situação atual desses mesmos municípios com os dados de 2000, por exemplo, pode-se dizer que houve uma melhora, pois todos eles (com exceção do município de Barrocas que só passou a existir durante o ano de vigência da pesquisa, e portanto não existe dados de 2000) apresentavam um nível de estrato ruim da capacidade financeira.

Figura 3: Mapa da Capacidade Financeira dos municípios baianos, 2000 e 2012



Fonte: Elaboração própria.

Em relação as outras faixas estabelecidas que determinam o nível de estrato da capacidade financeira, observou-se através dos resultados de 2012 que 47 municípios apresentam nível de estrato considerado bom (Classe B), 150 municípios apresentam situação moderada (Classe C), 136 municípios com nível ruim (Classe D) de condição financeira e 78 municípios apontam para uma situação ainda pior, indicando deficiência da administração pública municipal quanto a sua capacidade financeira.

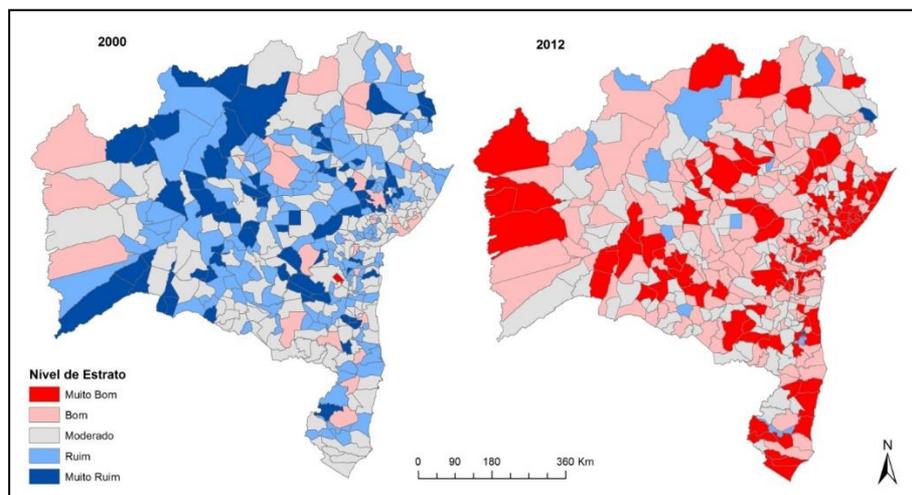
Salvo algumas exceções, os dados relativos à capacidade financeira dos municípios baianos, no ano 2000 e 2012, mostram em geral um quadro parecido, em seu conjunto, apesar da diferença de passados doze anos. O que importa registrar com isso, é que ambos os casos, a análise revelou uma tendência de municípios entre os níveis de estratos ruim e moderado, mostrando que a Bahia apresenta pouco dinamismo financeiro entre seus municípios.

Com relação aos resultados que denotam a Capacidade Gerencial dos municípios baianos, é notória a grande diferença do nível de estrato apresentado. Esses resultados para o ano de 2000 e 2012 são ilustrados através das cores nos mapas da Figura 4.

A Bahia possuía, em 2000, somente o município de Jitaúna com nível de capacidade gerencial muito bom (Classe A) e apenas 30 municípios com nível de estrato considerado bom (Classe B). Os

demais municípios apresentavam-se distribuídos entre as classes C, D e E, sendo um total de 160 municípios com situação de capacidade gerencial considerada moderada, 151 municípios se encontravam numa situação ruim e 73 municípios com nível muito ruim quanto à capacidade de gerenciar as ações das prefeituras municipais.

Figura 4: Mapa da Capacidade Gerencial dos municípios baianos, 2000 e 2012



Fonte: Elaboração própria.

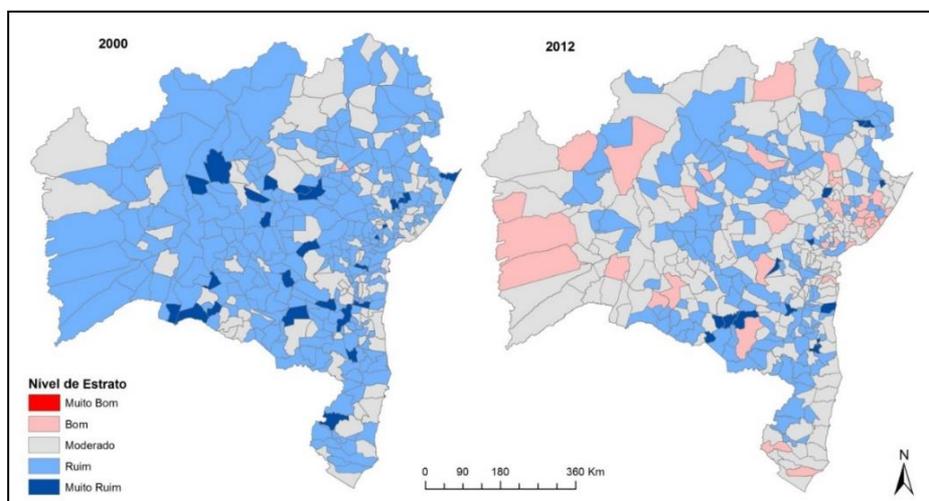
No que diz respeito ao mapa do ano de 2012, os resultados apontam para outra realidade. Nota-se que a predominância é de municípios com estrato bom e muito bom. Do total, 100 municípios encontram-se na classe A, 166 municípios na classe B e 138 municípios na classe C. Isso indica uma condição favorável das administrações públicas municipais, quanto a sua capacidade gerencial. Não obstante, ainda existem casos de municípios que possuem sua capacidade gerencial ruim ou até mesmo considerada precária. Destacam-se, neste período, os municípios São José da Vitória e Coronel João Sá com piores níveis de capacidade gerencial.

Esses dados demonstram que, nos dois períodos analisados, a capacidade gerencial, na maior parte destes municípios, foi alvo de melhoria, uma vez que, estes resultados apurados demonstram certa lógica à natureza institucional que vem sendo priorizado pelo governo brasileiro. A capacidade gerencial é algo que pode ser adquirido por todos os municípios, basta organização das prefeituras e

principalmente iniciativas dos gestores municipais em adotar mecanismos de *enforcement* na gestão pública e no planejamento municipal.

Após analisar as três categorias relevantes à qualidade institucional, falta verificar os resultados do índice geral. Assim sendo, os mapas da Figura 5 que representam os anos de 2000 e 2012 mostram os resultados do Índice de Qualidade Institucional dos Municípios Baianos.

Figura 5: Mapa do Índice de Qualidade dos Municípios Baianos, 2000 e 2012



Fonte: Elaboração própria.

A média do IQIM do Estado da Bahia era de 2,80 pontos no ano de 2000, de uma escala que varia entre 1,00 e 6,00 pontos. A maioria dos municípios da Bahia apresentava um quadro abaixo dos valores considerados de bom desempenho, uma vez que dos 415 municípios, apenas um município possuía nível de estrato considerado bom (Classe B) e 108 municípios apresentavam classificação mediana (pontuação entre 3,01 a 4,00 pontos). Os municípios que se destacavam com maiores níveis institucionais eram: São José do Jacuípe com 4,10 pontos, Camaçari, Jitaúna, Presidente Dutra e Monte Santo com 4,00 pontos cada um deles, Vitória da Conquista com 3,90 pontos, Jussari com 3,80 pontos e Madre de Deus com 3,70 pontos.

Quanto aos municípios que se encontravam nas classes de pior qualidade institucional, um total de 280 municípios apresentavam nível

considerado ruim (Classe D) e 26 municípios apresentavam nível de estrato institucional muito ruim, com pontuação do IQIM entre 1,00 e 2,00. Destaque para o município Pedrão com pontuação de 1,50 do IQIM, sendo considerado em 2000, o pior município da Bahia em relação à qualidade institucional.

Em 2012 a média geral do IQIM no Estado da Bahia ficou em torno de 3,20 pontos, mais uma vez em uma escala que varia entre 1,00 a 6,00 pontos. Dentre os 417 municípios, segundo os resultados do IQIM de 2012, 36 deles apresentam nível de estrato institucional bom (Classe B), com pontuação entre 4,01 a 5,00 pontos. Um total de 208 municípios apresenta condição moderada (Classe C), 159 municípios apresentam nível ruim (Classe D) e apenas 14 municípios apresentam situação precária quanto a sua qualidade institucional. Entre os municípios com melhor qualidade institucional, destaque para o município de Lauro de Freitas (5,00 pontos), São Desidério (4,80 pontos), Mata de São João, Lapão e Vera Cruz (4,70 pontos), Araci e Luís Eduardo Magalhães (4,60 pontos), e Camaçari e Feira de Santana (4,50 pontos). Os municípios que apresentaram os piores níveis institucionais foram São José da Vitória (1,30 pontos), Arataca (1,60 pontos), Piripá, Caraíbas, Elísio Medrado e Acajutiba (1,80 pontos), e Maetinga e Itacaré (1,90 pontos). Salvador, a capital do Estado da Bahia apresentou pontuação do IQIM de 3,90 pontos no ano de 2012, mostrando sinais de melhoria em seu nível institucional comparado ao ano de 2000 cuja pontuação foi de 3,25 pontos.

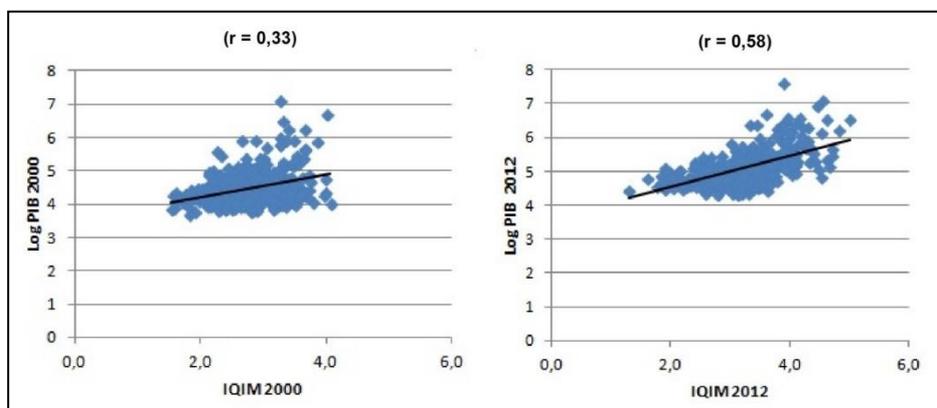
É notório observar que assim como em 2000, em 2012 não houve também nenhum município classificado com estrato muito bom (Classe A). Mas, os resultados indicam uma melhoria relativa da qualidade institucional dos municípios entre os dois períodos analisados.

Do ponto de vista institucional, parte desta melhora pode ser atribuída, como já foi dito anteriormente, ao esforço governamental em construir mecanismos de *enforcement* na gestão pública no Brasil. Dentre as medidas mais importantes no período podemos citar a Lei de Responsabilidade Fiscal, que garantiu maior grau de *accountability* às finanças públicas brasileiras, fundando as bases de uma política fiscal mais consistente. Também em período recente houve a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 e sua regulamentação pelo Ministério das Cidades em 2002. O Estatuto constitui um marco jurídico que possibilita a democratização da gestão das cidades, a partir de uma série de instrumentos institucionalizados. Vários outros mecanismos jurídicos institucionais também poderiam ser citados, como por exemplo, a lei federal de 11.107 de 2005, que regulamenta a prática dos

Consórcios Públicos determinando regras gerais e garantias de transparência e controle das ações dos gestores municipais. De qualquer modo, os surgimentos desses mecanismos jurídico-institucionais nascem não de forma espontânea, mas como resposta dos entes públicos às demandas da sociedade que a partir do fim da década de oitenta fomentou inúmeras transformações no país na direção de instituições mais inclusivas.

Note-se (Figura 6) que atualmente já é possível identificar uma forte correlação positiva entre nível de riqueza e qualidade institucional, conforme apontam os gráficos a seguir:

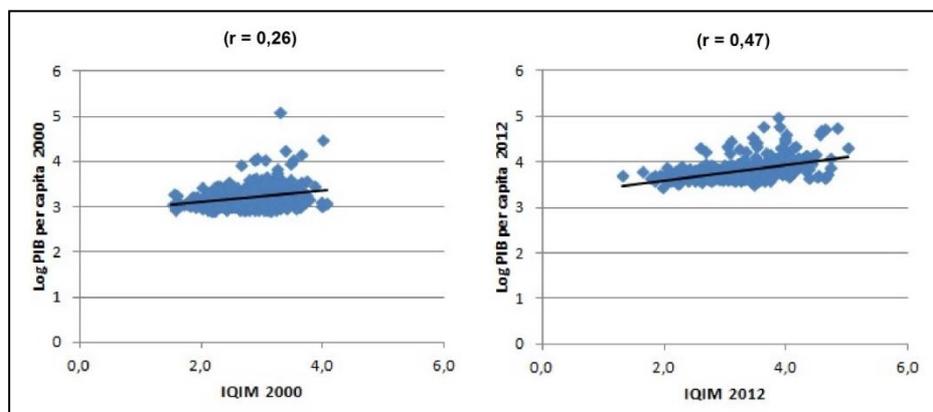
Figura 6: Relação entre IQIM e o PIB dos municípios baianos, 2000 e 2012



Fonte: Elaboração própria.

Observou-se correlações lineares positivas (0,33) e (0,58) entre o IQIM e o logaritmo do PIB de 2000 e 2012 dos municípios baianos, indicando que as variáveis variam no mesmo sentido. O mesmo acontece com a relação entre IQIM e o logaritmo do PIB *per capita* de 2000 e 2012 dos municípios baianos. A Figura 7 apresenta a correlação positiva (0,26) e (0,47) nos dois períodos analisados. Assim, pode-se admitir a existência de um efeito da qualidade institucional no desenvolvimento econômico dos municípios baianos.

Figura 7: Relação entre IQIM e o PIB *per capita* dos municípios baianos



Fonte: Elaboração própria.

Análise da distribuição espacial do IQIMBA 2000 e 2012

A técnica de exploração de dados espaciais (ESDA – Exploratory Spatial Data Analysis) consiste em um modelo econométrico espacial que possibilita descrever e visualizar distribuições espaciais, identificar localidades atípicas (*outliers*) e descobrir padrões de associação espacial (*clusters*). Dessa forma, é possível investigar a influência dos efeitos espaciais e de heterogeneidade espacial (ANSELIN, 1992).

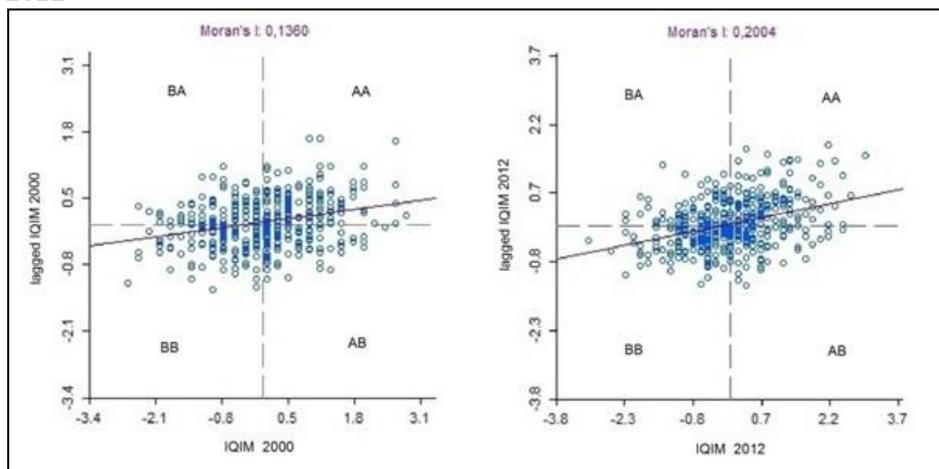
Dentre os vários indicadores de autocorrelação espacial, o Índice de Moran Global é um dos mais utilizados em estudos empíricos. O Índice Global de *Moran* (I) consiste em uma estatística de autocorrelação espacial mais utilizado na análise exploratória de dados espaciais. Esse índice caracteriza-se por fornecer uma medida de autocovariância na forma de produto cruzado, sendo que a hipótese nula testada é a da aleatoriedade espacial (ALMEIDA, 2012).

O resultado do I de Moran tem um valor esperado entre -1 e 1, sendo que valores próximos a 1 indicam autocorrelação espacial positiva, portanto maior grau de dependência espacial. Enquanto que valores próximos a -1 indicam autocorrelação negativa, ou seja, mostra que os valores na prática são incomuns, pois possuem comportamentos opostos entre regiões vizinhas. Contudo, se o resultado estiver próximo do valor 0, neste caso, mesmo o coeficiente de autocorrelação ordinário não sendo centrado em zero, significaria uma fraca ou ausência de dependência espacial.

Assim, a análise exploratória de dados espaciais permitiu a identificação de padrões espaciais sobre o conjunto de dados analisados dos municípios do Estado da Bahia. O valor do *I de Moran Global* apresentou para os dois períodos do IQIM_{BA} analisados, uma associação espacial positiva, com um valor de $I = 0,1360$ para o IQIM_{BA} de 2000 e um valor de $I = 0,2004$ para o IQIM_{BA} de 2012, usando a matriz de contiguidade espacial tipo *Queen* (Rainha) em primeira ordem.

Pela Figura 8, é possível inferir-se a existência de alguma indicação de autocorrelação global positiva para o índice analisado. Em outras palavras, o nível institucional em um município, provavelmente, é correlacionado no espaço com o nível médio institucional nos seus municípios vizinhos. Contudo, embora os valores tenham sido positivos, os resultados apontam para uma fraca dependência espacial, pois os valores foram mais próximos de zero.

Figura 8: Diagrama de dispersão de *Moran* para o IQIM_{BA} de 2000 e 2012

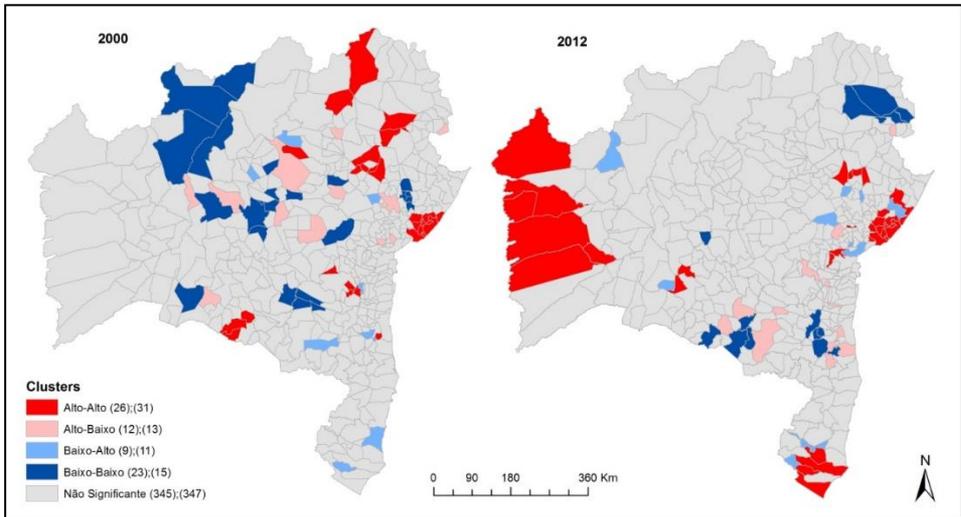


Fonte: Elaborado pelo autor com base no programa GeoDa.

Assim, com o intuito de evitar que o *I Global de Moran* omita padrões de comportamento da variável em análise, foi necessário também adotar indicadores de associação espacial local, como o *I de Moran Local*. O indicador Local de Moran é observado através de um mapa de clusters e outro mapa com seus níveis de significância (ANSELIN, 1994).

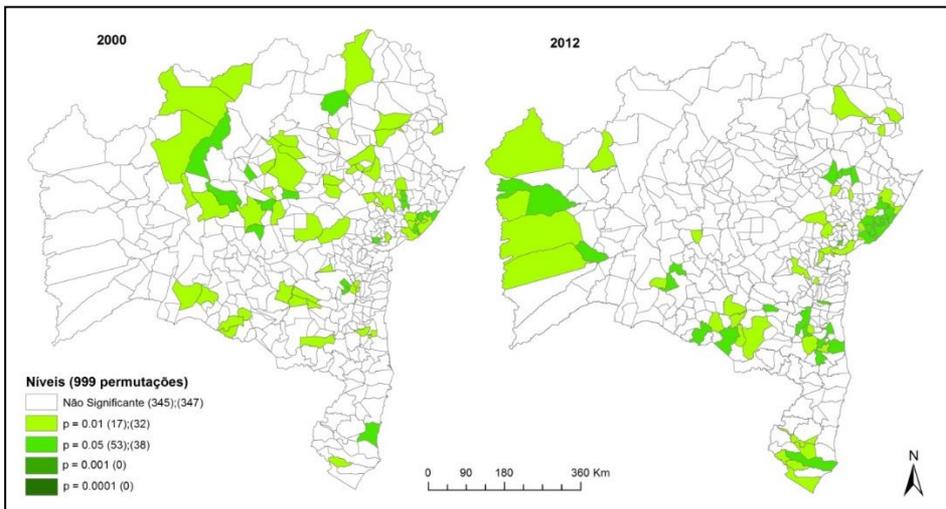
As Figura 9 e 10 permitem visualizar a existência de alguns clusters formados através dos valores do IQIM_{BA} de 2000 e 2012.

Figura 9: Mapa de *clusters* (LISA) para o IQIM_{BA} de 2000 e 2012



Fonte: Elaborado pelo autor com base no programa GeoDa.

Figura 10: Mapa de significância LISA para o IQIM_{BA} de 2000 e 2012



Fonte: Elaborado pelo autor com base no programa ArcMap 10.1 e GeoDa.

Iniciando à análise pelo mapa de clusters, pode-se verificar a existência de poucas associações formadas no Estado da Bahia. O

resultado apresentado mostra que na maior parte do estado o que prevalece é a ausência de interação espacial no que diz respeito ao IQIM.

No tocante à localização territorial, são 26 municípios em 2000 e 31 municípios em 2012 classificados como Alto-Alto. Percebe-se que a formação deste tipo de agrupamento está localizada principalmente na Região Metropolitana de Salvador para os dois períodos analisados. Vimos que os municípios deste grupo têm como situação em comum, economias voltadas para a indústria e como consequência os melhores PIB's *per capita* da Bahia.

Outras associações de municípios do tipo AA estão localizadas na região do Sisal para o ano de 2000 e na região do Extremo Oeste e Extremo Sul Baiano para o ano de 2012. O Sisal compreende municípios com grande produção e intenso cultivo do sisal, fibra dura natural mais plantada no mundo. O Extremo Oeste é a região que possui os municípios com melhores percentuais de participação do PIB agropecuário em relação ao PIB estadual baiano. E o Extremo Sul da Bahia que compreende municípios que se destacam pela concentração de produção de celulose e é uma região que vem desenvolvendo bastante o turismo.

Não obstante, constata-se também a formação de pequenos "grupos" de municípios classificados como Baixo-Baixo, isto é, municípios com baixa qualidade institucional circundados por municípios em situação semelhante. No total, são 23 municípios em 2000 e 15 municípios em 2012 classificados como Baixo-Baixo, e estes podem ser divididos em, pelo menos, seis agrupamentos de municípios, sendo três grupos em 2000 e três grupos em 2012.

No ano de 2000, o primeiro grupo englobava alguns municípios da mesorregião do Vale São Franciscano da Bahia. O segundo grupo englobava as mesorregiões Centro Norte e Centro Sul Baiano e o terceiro grupo compreendia boa parte dos municípios do Território de Identidade do Portão do Sertão. No que se refere ao ano de 2012, o primeiro grupo de municípios do tipo BB está localizado no nordeste baiano, mais especificamente no semiárido nordestino. O segundo grupo é formado por alguns municípios localizados na mesorregião Sul Baiano e o terceiro grupo localizado na mesorregião Centro Sul Baiano.

Em síntese, o que se percebe é que nessas regiões com baixa qualidade institucional, os municípios deste grupo BB não se destacam pelas suas economias. São geralmente municípios que têm como fonte de receita principal apenas o setor agropecuário, são carentes de investimentos, sem levar em conta aqueles municípios que estão inseridos no semiárido, onde prevalecem várias condições adversas.

Os grupos do tipo Alto-Baixo e Baixo-Alto não tiveram tanto em 2000 quanto em 2012 uma formação de agrupamentos de municípios em especial. Em 2000 foram 12 municípios pertencentes ao grupo AB e 23 pertencentes ao grupo BA. Enquanto que em 2012 foram 13 municípios pertencentes ao grupo AB e 15 municípios pertencentes ao grupo BA.

Todos esses municípios que fizeram parte de algum agrupamento indicaram dependência espacial com pelo menos 95% de confiança e com 99% de confiança, sendo o restante não significativo. Esses municípios que tiveram valores não significativos estatisticamente, não influenciam e nem são influenciados pelos seus vizinhos no tocante às condições de qualidade institucional de seus municípios.

Portanto, a análise espacial possibilitou identificar a presença de poucos clusters, confirmando que a Bahia se mostra um estado heterogêneo quando se trata de qualidade institucional. Apesar de haver municípios com boa qualidade institucional, no geral, esta capacidade não influencia e nem é influenciada por municípios vizinhos, o que nos leva a crer que a boa capacidade institucional é fruto de uma melhor organização social, político e institucional, portanto, mérito do próprio processo endógeno de cada região.

Considerações Finais

Pode-se concluir, através dos indicadores que compõem a categoria Grau de Participação, que, na grande maioria dos municípios do Estado, é fraca a participação da população em relação aos conselhos municipais. Observou-se nos resultados que apenas cinco municípios baianos apresentaram todos os conselhos analisados e somente um com todos eles devidamente instalados no ano de 2012. No agregado, e comparado com o ano de 2000, verificou-se que a Bahia apresentou e ainda apresenta um baixo nível de democracia.

Sobre a Capacidade Financeira, observou-se uma situação um pouco menos preocupante. Contudo, foi possível perceber também, que boa parte dos municípios baianos não possui um nível de condição considerado bom quanto a sua capacidade de investimento do poder público local, revelando sinais de precariedade das finanças desses municípios.

Quanto à categoria Capacidade Gerencial dos municípios baianos, concluiu-se que, no geral, os municípios apresentaram um desempenho satisfatório nos dois períodos analisados. Dessa forma,

pode-se constatar um número maior de municípios com nível de condição bom da capacidade de administração pública.

Percebeu-se uma evolução positiva da qualidade institucional dos municípios baianos no período, refletida tanto na média do IQIM em 2012 como na distribuição do índice com um número maior de municípios com IQIM médio e alto em comparação com o ano 2000, o que reflete um esforço de *enforcement* importante realizado pelo ente federal nas duas últimas décadas e deve ser visto como efeito estatístico bastante aderente aos fatos.

Com a análise espacial dos dados não se pode afirmar a existência de padrão espacial da qualidade institucional. Embora possam ser computados pequenos cluster (através do indicador LISA) do tipo Alto-Alto e Baixo-Baixo na maior parte do estado o que prevalece é a ausência de interação espacial no que diz respeito ao IQIM. Parece emergir dos dados um padrão heterogêneo da qualidade institucional na Bahia.

Referências

ALMEIDA, E. *Econometria Espacial Aplicada*. Campinas, SP: Editora Alínea, 2012.

ANSELIN, L. *Spatial Data Analysis with GIS: An Introduction to Application in the Social Sciences*. 1992. Disponível em <http://www.ncgia.ucsb.edu/Publications/Tech_Reports/92_/92-10.pdf>. Acesso em: 10 de out de 2015.

_____. *Local Indicators of Spacial Association – LISA*. Geographical Analysis. 1994. Disponível em <<http://www.rri.wvu.edu/pdffiles/wp9331.pdf>>. Acesso em: 12 de out de 2015.

CONCEIÇÃO, O. *A relação entre processo de crescimento econômico, mudança e instituições na abordagem institucionalista*. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 23, Número Especial, p. 603-620, 2002. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2022/2403>>. Acesso em: 03 de ago 2015.

BOISIER, S. *Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político*. Planejamento e Políticas Públicas. Nº 13 – Junho de 1996, p.111-143.

FREITAS JUNIOR, D. Avaliação da administração pública gerencial em municípios por meio de indicadores. 2009. 139 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG.

HADDAD, P. R. *Força e Fraqueza dos municípios de Minas Gerais*. Cadernos BDMG. Belo Horizonte, MG. n.8 abril de 2004. 84p.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Perfil dos municípios brasileiros)*. 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>>. Acesso em: 02 de fev 2015.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Produto interno bruto dos municípios, 2009-2012*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Estudo de Atualização do Portfólio dos Eixos Nacionais de Integração de Desenvolvimento de 2000-2007 para 2004-2011. Relatório Final: Agenda dos Processos Políticos-Institucionais. Brasília, 2003.

NORTH, D. *Institutions*. The Journal of Economic Perspectives, v. 5, n. 1, verão, 1991.

PIACENTI, C. A. O potencial de desenvolvimento endógeno dos municípios paranaenses. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Viçosa, Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada. Viçosa, MG. 2009, 201f. Disponível em <http://www.tede.ufv.br/tedesimplificado/tde_arquivos/5/TDE-2010-06-09T121602Z-2267/Publico/texto%20completo.pdf>. Acesso em: 20 de maio 2014.

PUTNAM, R. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

SEI. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. *A Bahia no Nordeste e no Brasil: indicadores econômicos comparados 2002 – 2011*. Salvador. v.4, 2012. p. 1- 56.

_____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. *A Bahia no Nordeste e no Brasil: indicadores econômicos comparados 2002 – 2013*. Salvador. v.5, 2014. p. 1- 42.

SILVA, F. Desenvolvimento Territorial: a experiência do Território do Sisal na Bahia. XII Semana de Economia da UESB. 10 a 15 de junho de 2013.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. *Dados Contábeis dos Municípios da Secretaria do Tesouro Nacional*. 2012. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 04 de abril 2015.

TCM. Tribunal de Contas dos Municípios. *Prestação de Contas do Tribunal de Contas dos Municípios Baianos*. 2012. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br>>. Acesso em: 10 de abril 2015.