



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE GESTÃO PÚBLICA
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

CAPACIDADE ESTATAL DOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS

RILDO JOSÉ SIMÕES SANTOS

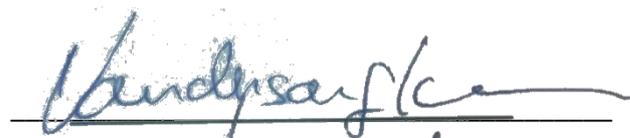
Orientador: Dr. Vanderson Gonçalves Carneiro

**João Pessoa
novembro 2016**

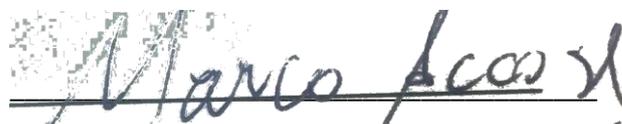
RILDO JOSÉ SIMÕES SANTOS

CAPACIDADE ESTATAL DOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS

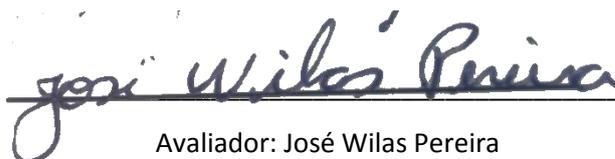
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como parte dos requisitos necessários à aprovação do curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública, pelo Departamento de Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba - UFPB.



Orientador: Dr. Vanderson Gonçalves Carneiro



Avaliador: Marco Antônio de Castilhos Acco



Avaliador: José Wilas Pereira

João Pessoa
novembro 2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

S237c Santos, Rildo José Simões.

Capacidade estatal dos municípios paraibanos / Rildo José Simões Santos. – João Pessoa, 2016.

21f.

Orientador: Prof. Dr. Vanderson Gonçalves Carneiro.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Tecnologia em Gestão Pública) – UFPB/CCSA.

1. Políticas públicas. 2. Capacidade estatal. 3. Gestão pública. 4. Gestão municipal. I. Título.

UFPB/CCSA/BS

CDU: 35(043.2)

Resumo

Ainda pouco abordada como matéria de relevância para a gestão pública, principalmente para as administrações municipais, a Capacidade Estatal é o cerne que define os resultados da execução das políticas públicas. Se tais resultados irão atender ou não as expectativas e necessidades dos usuários, vai depender do nível de Capacidade Estatal que a gestão tem. Desta forma, este trabalho tem a intenção de relacionar os resultados (atribuídos aos níveis de desenvolvimento social) das políticas públicas implementadas através de ações em conjunto com os governos federal e estadual, a fim de se verificar o nível da Capacidade Estatal dos municípios analisados. Foi utilizado como metodologia a pesquisa bibliográfica e o conteúdo analisado de forma descritiva e qualitativa. Uma vez que a Capacidade Estatal da gestão municipal foi avaliada de acordo com a quantidade de parcerias realizadas e os índices de desenvolvimento social, entende-se que para a melhoria dos procedimentos da gestão deve-se buscar meios de aprimorar a própria Capacidade Estatal para que se avance o desenvolvimento social.

Palavras-chave: Capacidade Estatal; Gestão Pública; Gestão Municipal; Políticas Públicas.

1. Introdução

No nosso sistema organizacional, pagamos tributos ao governo para que ele devolva igualmente para toda população na forma de serviços que visam o desenvolvimento social. Esses serviços são providos pelas esferas federal, estadual e municipal, sendo definido o que compete a cada uma delas na constituição. Tomando como exemplo o sistema educacional, o governo federal deve prover o ensino superior, o governo estadual o ensino médio e o governo municipal o ensino infantil e fundamental (BRASIL. Lei nº 9.394, 1996, art. 8º ao 11º). Não sendo impedido que uma esfera intervenha nos serviços onde a titularidade é de outra, nem a intervenção privada. Comprovando, vemos instituições de ensino superior de iniciativa estadual, municipal e privada, quando a responsabilidade é de esfera federal.

Os serviços considerados essenciais são atribuídos na Constituição (BRASIL. C.F., 1996, art. 9º, §1), em sua maior parte, como responsabilidades do governo federal, que para que todas as pessoas sejam atendidas, normalmente conta com a participação das outras esferas e também do terceiro setor na implantação de suas políticas públicas. As parcerias entre a gestão municipal e as esferas estaduais e federal se dão (entre outras maneiras) através de programas, convênios e contratos. Para que o município seja contemplado com políticas que são de iniciativas estadual ou federal, precisa tomar conhecimento dessas políticas, realizar uma série de procedimentos (por exemplo, a apresentação de um projeto de execução ou um prognóstico do impacto dessa política no município) que demonstre o interesse e necessidade dessas políticas, estar capacitado para a suas execuções e dar uma contrapartida (quando esta é exigida). Estes são os aspectos da capacidade estatal estudados neste trabalho, dado que a capacidade estatal pode ser atribuída várias vertentes como objeto de estudo, como observado por Cingolani (2013), “Although much has changed since Geddes’ book was published, the versatility of the literature on state capacity is largely reflective of her initial statement. In its various forms, state capacity has been linked to different outcomes: [...]”¹.

Muitos municípios não participam de programas que ajudariam muito a atender necessidades de sua população, inclusive problemas emergenciais como de grandes períodos de escassez de chuva, por exemplo. Não faz sentido atribuir à corrupção o fato do município

¹ Embora muita coisa tenha mudado desde que foi publicado o livro de Geddes, a versatilidade da literatura sobre capacidade estatal é em grande parte reflexo de sua declaração inicial. Em suas diversas formas, a capacidade estatal tem sido associada a resultados diferentes. (CINGOLANI, 2013, p.4, tradução própria)

não participar do programa. Pois se determinada administração municipal é corrupta, trataria primeiro de participar do programa para criar condições de praticar defraudações com os recursos conseguidos. Se não é corrupção, qual o problema enfrentado aqui? Se são mais de um, será possível identificar e sanar os principais e o município passar a ter maior facilidade para implantar políticas públicas propostas pelo governo federal ou estadual? Será que o município conta realmente com as outras esferas de gestão ou prioritariamente tenta implementar as políticas públicas sem parcerias? Ou é a falta de capacidade estatal que dificulta ações em conjunto? Percebemos que problematizações deste tipo devem ser permanentemente levantadas pela administração municipal a fim de se buscar o contínuo aperfeiçoamento dos seus instrumentos de gestão, aumentando o nível de sua capacidade estatal e conseqüentemente o desenvolvimento da cidade.

Tendo presente estes questionamentos, apresenta-se como hipótese para este trabalho que o nível do desenvolvimento social do município está diretamente ligado à sua capacidade estatal de aproveitar as oportunidades preconcebidas pelos governos federal e estadual através de programas, contratos e convênios. Se há benesses advindas da capacidade estatal dos municípios, virá da comparação entre a quantidade de implementação de políticas públicas que foram de iniciativa dos governos estadual e federal e os índices de desenvolvimento econômico e social da cidade correspondente.

Diversos são os problemas das gestões municipais quando se discute implementação de políticas públicas e as causas são as mais variadas, com destaque para a “falta de recursos” que tanto se costuma escutar. No entanto, alguns pontos deveriam ter maior atenção, pontos que poderiam ser chaves para solucionar muitos desses problemas. A maneira como política pública é pensada no Brasil causa uma dependência de outras tantas variáveis para a sua implementação, como por exemplo as particularidades de cada território que possuem demandas específicas (o que dificultam implementações de políticas mais abrangentes) ou a visão limitada de gestores mal preparados. Diante de situações tão adversas para gestão pública municipal, o não aproveitamento de parcerias (através de programas, projetos, ações, etc.) de iniciativa dos governos estaduais e federal, é um grande desperdício de oportunidade de contornar problemas das mais diferentes causas, inclusive a própria “falta de recursos”.

Supondo que o Ministério da Saúde esteja desenvolvendo um programa de distribuição de determinada máquina que realiza exames computadorizados e para que o município receba esta máquina precise apresentar um demonstrativo da necessidade da máquina para a sua população, não esquecendo que inicialmente tem que tomar conhecimento

deste programa e posteriormente ter alguém capacitado para operar e fazer a devida manutenção da máquina. Desta forma, entendemos que a capacidade estatal do município (neste caso, informar-se, aderir e executar o programa) está diretamente relacionada com o desenvolvimento social. Informações dos municípios relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico e a quantidade de parcerias com os governos estadual e federal, serão comparadas entre cidades de características geodemográficas semelhantes a fim de analisar a relação entre capacidade estatal e o desenvolvimento municipal.

Partindo da ideia de dar mais atenção a problemas chaves e que a pouca adesão de municípios às parcerias oferecidas pelos governos estaduais e federal representa grande desperdício que poderia facilitar a implementação de políticas públicas, a causa deste problema também deve ser foco de atenção. Para que determinado município possa ser beneficiado, por exemplo, por um programa lançado pelo governo do seu estado, é preciso que antes ele tenha conhecimento deste programa, consiga atender os requisitos impostos pelo governo estadual e possua capacidade técnica para executar o programa. Em suma, o presente trabalho propõe que a Capacidades Estataal dos municípios seja mais evidenciada, uma vez que se entende Capacidade Estatal como a “definição de políticas, sua implementação e acompanhamento” (Boschi e Gaitán, 2012). Mas para não incorrer no erro de minimizar o conceito de capacidade estatal a apenas esta citação, embora este tema tenha passado recentemente a ser alvo de estudiosos, é preciso complementar essa evidenciação proposta com uma conceituação mais completa, não deixando assim que aspectos importantes deixem de ser relevados. Como por exemplo se é pensada a capacitação técnica dos municípios para a execução de projetos ou se todos os municípios tomam conhecimento de todos os projetos propostos pelo governo estadual, podendo até este problema (caso constatado) ser da capacidade estatal do próprio estado e não do município.

Apesar do governo federal propiciar a execução de muitas ações em parceria direta com a administração municipal, deveria ser mais fácil a implementação de políticas públicas quando em conjunto com o governo estadual, uma vez que há mais opções de canais de comunicação entre os agentes, há maior conhecimento da realidade de ambos os atores possibilitando que oportunidades não sejam desperdiçadas e haja maior aproveitamento de recursos de todas as espécies. Por este motivo que este trabalho também investiga essa relação entre os governos estadual e municipal no estado da Paraíba, principalmente através das atividades da Secretaria Estadual de Desenvolvimento e Articulação Municipal.

2. Método

A pesquisa tem cunho descritivo, delineada a partir de pesquisa bibliográfica para a parte conceitual, afim de dar subsídios para uma melhor compreensão sobre o tema capacidade estatal. Tem também característica qualitativa para a avaliação da capacidade estatal e dos índices de desenvolvimento econômico e social dos municípios analisados de forma comparada entre os municípios, buscando traçar uma relação com a quantidade de ações realizadas pelas administrações municipais em parceria com o governo do estado da Paraíba. Também são citados os convênios com o governo federal, mas o estudo não se aprofunda nessas ações. O trabalho apresenta também um viés exploratório sobre os padrões de lançamento dos programas, projetos e demais ações do governo estadual direcionados para os municípios, na intenção de identificar se as formas como essas parcerias são oferecidas, ocasionalmente faça com que não atinja todos os municípios que poderiam ser alcançados. Com este ponto esclarecido, podemos atribuir o fato da cidade aproveitar (bem ou mal) tais oportunidades de parceria à falta de capacidade estatal da administração municipal ou a algum vício da forma que o governo do estado faz chegar a sua proposta de parceria.

Marta Arretche trata o assunto como “capacidade administrativa” em diversos trabalhos direcionados à política habitacional:

“[...] a oferta regular de serviços habitacionais é diretamente dependente da existência de órgãos, recursos e burocracias capazes de planejar e executar programas públicos (Arretche, 2000: cap. 2), estejam eles instalados no nível municipal ou no nível estadual de governo. Assim, a existência, densidade e estabilidade no tempo de tais atributos institucionais tendem a produzir efeitos sobre a extensão e a qualidade dos programas habitacionais, já que afetam diretamente a capacidade dos governos territoriais para formulá-los e os implementar”. (ARRETICHE, 2007)

Para mensurar a capacidade administrativa dos municípios para a política de habitação, a autora buscou identificar a presença de instrumentos correspondentes, analisando sob a ótica de três aspectos, a **existência**, a **densidade** e a **estabilidade**. Ao falar em existência, refere-se à presença de instrumentos voltados para esta política, a densidade verifica se há combinação e utilização destes instrumentos e a estabilidade apura se estes atributos institucionais perseveram com o tempo. (ARRETICHE, 2007).

A aplicação de tal metodologia é viável para a análise de uma política específica, mas não para a capacidade de um município com todas as suas políticas. Neste trabalho de Arretche, apesar de já possibilitarem uma visão completa da política habitacional como constatamos nos resultados apresentados, ainda poderiam ser utilizados outros instrumentos

além dos cinco escolhidos² que não fossem diretamente ligados à questão habitacional, mas que exercem alguma influência à capacidade administrativa desta política. É um assunto ainda pouco investigado e não há uma padronização metodológica estabelecida de análise de capacidade estatal.

Devido a impossibilidade de mensurar a capacidade estatal de toda a administração pública do município, seguindo a metodologia empregada por Arretcheem seu trabalho de política habitacional, optamos por fazer uma análise comparativa de informações sobre desenvolvimento econômico e social, levando em consideração a quantidade de convênios e contratos com o governo estadual. A amostragem foi de quatro municípios paraibanos separados por território.

Os municípios paraibanos escolhidos para esta análise comparativa, foram dois da mesorregião da Mata e dois da mesorregião da Borborema. Além da localização geográfica, os municípios comparados são similares em dimensão territorial e populacional (as informações geográficas e demográficas serão apresentadas), desta forma se supõe que os problemas alheios à gestão também serão similares (como escassez de chuva, por exemplo), direcionando o foco da atenção à relação entre o desenvolvimento municipal e a capacidade estatal de cada um.

A análise comparativa sobre o desenvolvimento socioeconômico dos municípios será respaldada por informações provenientes principalmente do IBGE, como o PIB municipal e o PIB per capita, os resultados do IDEB 2015 (Índice de Desenvolvimento da Educação básica) separados entre as 4ª e 5ª séries e 8ª e 9ª séries. Também serão expostos os índices de 2010 de GINI e de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), este último realizado em conjunto pelo PNUD, Fundação João Pinheiro e IPEA. Visualizando assim os níveis de desenvolvimento de cada município, podemos ter melhor noção da influência que a sua capacidade estatal exerce para tais resultados.

No capítulo de conceituação de capacidade estatal, é abordado o aspecto técnico-burocrático que é essencial para a execução de políticas públicas (sejam através de parcerias ou não). Mesmo a sua importância seja ressaltada, para a viabilidade das avaliações, serão desconsideradas (diretamente) nas análises da capacidade estatal dos municípios as condições fiscais dos municípios junto à Receita Federal e demais órgãos de controle e fiscalização. É

² Existência de órgãos destinados à gestão da política; fontes de informação próprias para identificação do déficit municipal de moradias; instâncias de participação popular; fundos específicos; consórcios de habitação.

óbvio que nenhum município tenha ficado negativado por esse motivo todo o tempo, ou não haveriam convênios firmados em nenhum momento por isto ser um impeditivo. E se o município deixou de firmar parcerias por esse motivo, vai refletir nos dados referentes aos convênios e contratos que foram realizados o que indiretamente demonstrará menor capacidade estatal.

As informações mais diretamente ligadas a capacidade estatal que utilizamos são os convênios e contratos (e a situação em que se encontram) que a cidade tem firmados com o governo estadual e federal e o nível de instrução do quadro de pessoal.

A análise e avaliação das parcerias será basilar para a leitura da capacidade estatal dos municípios paraibanos. É como apreciaremos o aspecto da “existência” de capacidade estatal, se tomarmos a proposta de Arretche como modelo avaliativo. Da mesma forma analisaremos a “estabilidade” a partir da observação da situação dessas parcerias (se houve prestação de contas, quantas estão ativas e inativas, quantas foram concluídas e interrompidas, etc.).

No que concerne à política e governabilidade, a princípio serão levantadas informações no site do TSE para verificar os partidos que os prefeitos são correligionários, logo após separar os municípios em dois grupos: aqueles que fazem parte ou não da base aliada ao governo estadual. Por fim, uma breve análise de constatação se há diferença relevante na quantidade de parcerias entre os dois grupos.

3. Capacidade Estatal

Diante de tantas dificuldades na administração dos municípios na implementação de políticas públicas e prestação de serviços à população, poderia se contar mais com as iniciativas dos governos federal e estadual. Na maioria dos contratos e convênios entre o governo estadual da Paraíba e seus municípios, não é exigida contrapartida de recursos ou uma participação de 10% da administração municipal. Estas informações são disponibilizadas pelo CGE-PB (Controladoria Geral do Estado da Paraíba). Como não há grandes barreiras para a adesão dos municípios a tais parcerias e quando se pensa nos ganhos que elas têm, se vê a necessidade de entender como potencializar essa relação entre as administrações públicas municipais e a estadual.

O termo “capacidade estatal” se adequa a várias interpretações, sendo utilizado para análise de muitos aspectos da gestão pública. Pires e Gomide (2014, p. 6), em seu trabalho

sobre arranjos institucionais e capacidades estatais, citam Jessop (2001) quando diz que “O conceito de capacidade estatal pode ser definido de diferentes formas por diferentes autores. Em geral, engloba pelo menos duas dimensões ou gerações de análise”. Esta pesquisa se guiará sob o prisma de que:

“[...], as capacidades remetem à dimensão político-burocrática, no sentido precípua da definição de políticas, sua implementação e acompanhamento, além do aspecto crucial da coordenação entre os diversos segmentos e iniciativas em curso num dado momento de tempo”. (Boschi e Gaitán, 2012, p.6).

Ainda que muito utilizada para estudos de âmbito internacional nas relações políticas e econômicas entre países e também para análises de conjunturas nacionais, a análise de capacidade estatal se adequa apropriadamente à relação entre governo estadual e municipal, tendo em vista a dinâmica de implementação de políticas públicas praticada no Brasil e também as particularidades dos órgãos gestores (por exemplo a estrutura municipal e a capacitação técnica dos funcionários públicos). Outro conceito levantado por Pires e Gomide (2014, p. 6) corrobora a adoção desta abordagem de capacidade estatal para direcionamento deste trabalho:

“Uma segunda geração de estudos ancorados no conceito de capacidades estatais tem procurado refletir sobre as capacidades que determinados Estados – que já superaram seus estágios iniciais de construção – possuem (ou não) para atingir, de forma efetiva, os objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas, como a provisão de bens e serviços públicos”. (MATTHEWS, 2012).

Pires e Gomide (2014) no livro “Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas”, retomam o tema com o entendimento de que o ponto crucial para uma boa capacidade estatal é o foco nos arranjos institucionais de implementação das políticas públicas. O livro traz a ideia de ambientes institucionais, que seriam regras para o funcionamento do sistema político e econômico, fornecendo as condições para os arranjos institucionais que seriam as regras que os agentes estabelecem para as relações políticas e sociais particulares. Mais detalhadamente, o arranjo institucional é “a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, bem como as formas de relações entre os atores”. Os autores enfatizam a importância dos arranjos institucionais afirmando que são esses arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução e determinam a implementação de políticas públicas. Também reforçam a relevância dos

arranjos em vista da complexidade de coordenar os atores e interesses que são muitos (burocracias, parlamentares, organizações civis, etc.) envolvidos em qualquer política pública.

Depois, neste mesmo trabalho de Pires e Gomide (2014) especificam capacidade estatal em um contexto democrático formado por dois componentes: o técnico-administrativo e o político. O primeiro ligado à burocracia weberiana, voltada para as competências dos agentes do Estado em produzir resultados através de ações coordenadas. E o segundo componente seriam as habilidades da burocracia do poder Executivo em ampliar espaços e dialogar com demais atores.

4. Análise dos Municípios

4.1.1 Borborema

Cabaceiras e Caraúbas

Aqui os municípios paraibanos analisados são Cabaceiras e Caraúbas. Ambos localizados na mesorregião da Borborema e também ambos na microrregião do Cariri Oriental.

Quadro 1 - Características Geodemográficas de Cabaceiras e Caraúbas

	Cabaceiras	Caraúbas
População Rural*	2.818	2.382
População Urbana*	2.217	1.517
População Total**	5.449	4.115
Território (km ²)	452,922	497,204

Fonte: IBGE

*Censo demográfico 2010

**Estimativa do IBGE para 2016

Vemos que a população das duas cidades é predominantemente rural. A dimensão territorial é bastante aproximada. Assim sendo, as adversidades que por ventura venham a surgir na região, tendem a atingir os dois municípios. Entendemos assim que o enfrentamento de tais adversidades e o desenvolvimento da cidade dependem diretamente das ações da gestão do município e conseqüentemente da própria capacidade estatal.

Quadro 2 - Características Socioeconômicas de Cabaceiras e Caraúbas

	Cabaceiras	Caraúbas
PIB 2013 (em milhões de Reais)	35.197	25.242
PIB per capita 2013	6.617,25	6.226,47
Índice de GINI	0,4622	0,4541
IDHM	0,611	0,585
IDHM Renda	0,574	0,58
IDHM Longevidade	0,759	0,71
IDHMEducação	0,523	0,485
IDEB (2015) - 4ª série / 5º ano	6.0	4.7
IDEB (2014) - 8ª série / 9º ano*	4.6	3.4

Fonte: IBGE;DATASUS; Atlas Brasil; INEP.

*Caraúbas ficou sem média na Prova Brasil 2015: Não participou ou não atendeu os requisitos necessários para ter o desempenho calculado. Por isso estão sendo comparados os resultados de 2014

De acordo com o quadro 2 se vê que Cabaceiras tem os melhores índices em relação a Caraúbas, com exceção do índice de GINI e do IDHM Renda, que neste segundo mesmo a diferença sendo mínima (0,006) é ocasionada pelo fato do último levantamento deste índice ter sido feito em 2010 quando o PIB per capita de Caraúbas era maior que o de Cabaceiras. Havíamos entendido antes que pelo fato das condições geodemográficas serem similares os índices de desenvolvimento tenderiam a serem parecidos, mas na prática não o são. Podemos dizer que Cabaceiras é socioeconomicamente mais desenvolvida mesmo tendo sua renda pior distribuída que Caraúbas.

Quadro 3 - Convênios Federais firmados com os municípios de Cabaceiras e Caraúbas

	Cabaceiras	Caraúbas
Concluídos e em execução	38	18
Outros**	25	25
TOTAL	63	43
Valor Conveniado	R\$ 6.984.292,71	R\$ 9.581.314,19
Valor liberado	R\$ 4.457.614,79	R\$ 3.519.863,71
Valor total da contrapartida do município	R\$ 395.732,43	R\$ 348.621,64
Percentual de Contrapartida / Conveniado	5,67%	3,64%

Fonte: CGU - Controladoria Geral da União

*As informações são oriundas de registros da CGU a partir de 1996.

**Convênios federais nas seguintes situações: adimplente, aguardando prestação de contas, anulado, arquivado, baixado, excluído, inadimplência suspensa, inadimplente, prestação de contas aprovadas, prestação de contas enviada para análise.

Quadro 4 - Convênios e Contratos do governo estadual firmados com os municípios de Cabaceiras e Caraúbas

	Cabaceiras	Caraúbas
Contratos	74	14
Convênios	47	37
Total	121	51
Valor Conveniado	R\$ 8.448.979,33	R\$ 3.493.000,89
Valor Total de Contrapartida	R\$ 90.812,80	R\$ 140.929,39
Percentual de Contrapartida / Conveniado	1,07%	4,03%

Fonte: CGE-PB – Controladoria Geral do Estado da Paraíba*

*Informações retiradas do SIGA (Sistema de Informações Governamentais), do portal da transparência da Controladoria Geral do Estado, onde se percebe que em alguns convênios é exigido contrapartida financeira do município enquanto que nos contratos isso nunca ocorre.

Vemos que Cabaceiras supera largamente Caraúbas na quantidade de ações em parceria com o governo federal. Se percebe que há grande diferença também na “estabilidade” que ARRETCHE (2007) trata em seu trabalho sobre a política habitacional, pois muitos dos convênios com o governo federal que os dois municípios celebraram não foram adiante, mas Cabaceiras conseguiu manter 38 dos 63 convênios enquanto que Caraúbas apenas 18 dos 43. Ou seja, Caraúbas além de realizar menos ações, ainda não consegue dar continuidade a muitas delas.

Também chama atenção a disparidade na quantidade de ações em conjunto com o governo estadual, com Cabaceiras realizado mais que o dobro de Caraúbas. Apesar da CGE não passar maiores detalhes sobre a situação de cada parceria (quantas foram executadas e concluídas, por exemplo), os recursos financeiros que Caraúbas atraiu somam apenas 41% do que Cabaceiras conseguiu com o governo do estado.

Tendo em vista que as duas cidades apresentam características geodemográficas semelhantes e destoam quando se trata de desenvolvimento social e econômico e quantidade de ações e recursos financeiros que cada administração municipal consegue implantar e atrair para si, entendemos que Cabaceiras tem maior capacidade estatal que Caraúbas.

Quadro 5 - Grau de Instrução do Quadro de Pessoal e Perfis dos Prefeitos de Cabaceiras e Caraúbas

	Cabaceiras		Caraúbas	
Servidores	249	100%	271	100%
Sem Instrução	2	0,08%	0	0,00%
Ensino Fundamental	Não soube informar		109	40,22%
Ensino Médio	Não soube informar		76	28,04%
Ensino Superior	Não soube informar		54	31,73%
Pós-Graduação	14	5,62%	32	
Prefeito	Luiz Aires Cavalcante		Pedro da Silva Neves	
Prefeito – Partido Político	PSB		PMDB	
Prefeito – Escolaridade	FUNDAMENTAL		MÉDIO	

*Fonte: IBGE - Perfil Munic 2014; TSE – Tribunal Superior Eleitoral.

Pelo fato do IBGE não ter conseguido mais informações sobre a escolaridade do quadro de servidores de Cabaceiras não é possível comparar com outras cidades, mesmo já entendido que ela tem maior capacidade estatal que Caraúbas.

4.1.2 Mata Paraibana

Juripiranga e Pilar

As duas cidades a serem comparadas da Mesorregião da Mata Paraibana são da microrregião de Sapé. Juripiranga a 55km de João Pessoa e Pilar a 50km.

Quadro 6 - Características Geodemográficas de Juripiranga e Pilar

	Juripiranga	Pilar
População Rural*	651	3.518
População Urbana*	9.586	7.673
População Total**	10.721	11.863
Território (km ²)	78,557	101,999

Fonte: IBGE

*Censo demográfico 2010

** Estimativa do IBGE para 2016

A maioria da população das duas cidades reside na zona urbana, sendo esse aspecto mais acentuado em Juripiranga com quase um terço das pessoas na zona rural, ainda assim podemos considerar que estão equiparadas. Em relação ao território, Juripiranga é 23% menor. Apesar de destoarem um pouco, tais diferenças não são relevantes para as ações da gestão municipal de cada uma serem muito distintas ou mais fáceis ou difíceis. Tornando assim viável a comparação da capacidade estatal entre elas.

Quadro 7 - Características Socioeconômicas de Juripiranga e Pilar

	Juripiranga	Pilar
PIB 2013 (em milhões de Reais)	76.486	66.462
PIB per capita 2013	7.242,95	5.719,66
Índice de GINI	0,5403	0,4997

IDHM	0,548	0,579
IDHM Renda	0,544	0,544
IDHM Longevidade	0,677	0,775
IDHMEducação	0,448	0,461
IDEB (2015) - 4ª série / 5º ano	4.1	3.7
IDEB (2015) - 8ª série / 9º ano	3.6	3.1

Fonte: IBGE; DATASUS; Atlas Brasil; INEP.

Percebemos que Juripiranga tem melhores índices econômicos, mas que não refletem em tanta qualidade social quanto Pilar, com a exceção do IDEB que demonstra que as ações em prol da educação em Juripiranga se não são maiores pelo menos são melhores planejadas por darem melhores resultados. Chegamos assim ao entendimento que Juripiranga é economicamente mais forte, porém socialmente menos desenvolvida.

Quadro 8 - Convênios Federais firmados com os municípios de Juripiranga e Pilar

	Juripiranga	Pilar
Concluídos e em execução	12	19
Outros**	23	31
TOTAL	35	50
Valor Conveniado	R\$ 8.410.694,22	R\$ 18.841.697,50
Valor liberado	R\$ 3.809.952,78	R\$ 6.319.230,56
Valor total da contrapartida do município	R\$ 325.420,88	R\$ 531.730,17
Percentual de Contrapartida / Conveniado	3,87%	2,82%

Fonte: CGU - Controladoria Geral da União

*As informações são oriundas de registros da CGU a partir de 1996.

**Convênios federais nas seguintes situações: adimplente, aguardando prestação de contas, anulado, arquivado, baixado, excluído, inadimplência suspensa, inadimplente, prestação de contas aprovadas, prestação de contas enviada para análise.

Quadro 9 - Convênios e Contratos do governo estadual firmados com os municípios de Juripiranga e Pilar

	Juripiranga	Pilar
Contratos	15	70

Convênios	43	31
Total	58	101
Valor Conveniado	R\$ 4.028.705,01	R\$ 94.506.579,35
Valor Total de Contrapartida	R\$ 80.952,62	R\$ 69.844,56
Percentual de Contrapartida / Conveniado	2,01%	0,07%

Fonte: CGE-PB – Controladoria Geral do Estado da Paraíba*

*Informações retiradas do SIGA (Sistema de Informações Governamentais), do portal da transparência da Controladoria Geral do Estado, onde se percebe que em alguns convênios é exigido contrapartida financeira do município enquanto que nos contratos isso nunca ocorre.

As parcerias com o governo federal são mais numerosas na cidade de Pilar e consequentemente os recursos financeiros obtidos superam Juripiranga em 66% (valor já liberado). Vale ressaltar que nos dois municípios a quantidade de convênios que não foram concluídos ou não estão em execução é bem maior que os outros. Podendo revelar falhas na capacidade estatal de ambos, ou pelo menos que a preocupação com o ambiente institucional existe em maior intensidade do que com os arranjos institucionais, se interpretamos sob a ótica de Pires e Gomide (2014) como foi explicado no capítulo de Capacidade Estatal deste trabalho.

O cenário favorecendo Pilar se repete quando vemos os números das ações em conjunto com o governo estadual, só que ainda mais acentuado. O valor total que Juripiranga conseguiu atrair através dos contratos e convênios representa uma pequena fração do que foi para Pilar (apenas 4,26%). É certo que uma investigação mais aprofundada, compilando o objeto de cada contrato e convênio, se faz necessária para chegar a conclusões mais consistentes, mas é evidente que o fato de Pilar ser socialmente mais desenvolvida que Juripiranga está atrelado à capacidade estatal demonstrada através da quantidade de ações que o município conseguiu realizar através de parcerias.

Quadro 5 - Grau de Instrução do Quadro de Pessoal e Perfis dos Prefeitos de Juripiranga e Pilar

	Juripiranga		Pilar	
Servidores	569	100%	700	100%
Sem Instrução	15	2,64%	8	1,14%
Ensino Fundamental	82	14,41%	142	20,29%

Ensino Médio	271	47,63%	292	41,71%
Ensino Superior	112	35,33%	219	36,86%
Pós-Graduação	89		39	
Prefeito**	Paulo Dália Teixeira		Virginia Maria Peixoto Veloso Borges	
Prefeito – Partido Político**	PSD até 09/15 e mudou para PSB		PP	
Prefeito – Escolaridade**	Superior		Superior	

*Fonte: IBGE - Perfil Munic 2014; TSE – Tribunal Superior Eleitoral.

A escolaridade do quadro de funcionários dos municípios é bastante equiparada. É mais coerente atribuir uma capacidade estatal maior de Pilar em relação a Juripiranga em vista dos índices de desenvolvimento social do que pela escolaridade dos servidores em geral. Não obstante, é possível que haja algum instrumento ou ator específico (secretaria ou equipe de projetos por exemplo) em Pilar que tenha formação técnica para potencializar a capacidade estatal da cidade, sendo aí que a escolaridade possa fazer diferença, mas tal afirmação só poderia dar-se com uma investigação mais aprofundada.

4.2 Análise Geral dos Municípios

Não é extremamente bem definida a influência da Capacidade Estatal das administrações municipais no desenvolvimento socioeconômico, ainda que em um panorama geral tenhamos identificado que aquelas que têm maior capacidade têm melhores índices. É possível que a gestão de uma cidade tenha bom nível de capacidade estatal mas direcione suas ações para determinado aspecto em detrimento de outro, por uma questão estratégica (que não é o foco da nossa análise, mesmo interferindo nos resultados). Como exposto neste trabalho nos capítulos de Metodologia e Introdução, quando a capacidade estatal é mensurada se leva em consideração uma política específica, o que também impede de atribuir aqui quais são os resultados específicos da capacidade estatal do município, uma vez que analisamos o contexto geral. E neste cenário mais amplo, como dito antes, os municípios com maior capacidade estatal são os mais desenvolvidos.

Também ficou demonstrado que (no contexto geral com exceções) aqueles municípios que conseguiram realizar mais parcerias com o governo federal apresentaram melhores

resultados em relação ao desenvolvimento socioeconômico e também atraíram mais recursos financeiros. E uma relação direta constatada foi a de que quanto maior a quantidade de convênios, menor o valor proporcional de contrapartida. Outra constatação é de que muitos convênios não têm continuidade, mesmo que em muitos casos parte do valor total conveniado tenha sido liberado, o que demonstra que há falhas na execução (ou na prestação de contas) e reforçando que a capacidade estatal das cidades necessita de aprimoramentos.

Apesar de só estarem disponibilizados registros de contratos e convênios dos municípios com o governo estadual de 2001 em diante, é possível se ter uma visão precisa daquelas cidades que tem a prática de buscar implementar políticas públicas em parceria com o governo do estado, tendo ampliado o aproveitamento do trabalho da própria gestão. Alcançando também resultados similares aos explanados anteriormente quando tratamos dos convênios federais com os municípios.

Porém outros pormenores não abordados ainda devem ser considerados por interferirem profundamente nessas parcerias entre estado e municípios, por conseguinte na Capacidade Estatal. Especialmente na Paraíba.

A forma como os editais lançados pelo governo do estado se fazem chegar ao conhecimento da gestão dos municípios deixa brechas para passarem despercebidos. Habitualmente quando a administração do estado da Paraíba lança um projeto que depende da adesão de municípios, o edital além de ser veiculado no diário oficial é divulgada na internet em portais oficiais do governo e eventualmente também em outros meios de comunicação. A título de exemplo vemos a prática do governo federal que desenvolveu o SICONV³ (Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse), uma ferramenta que facilitou o estabelecimento das parcerias com os outros entes da federação, onde, por exemplo, alguém da administração municipal tem a opção de ser alertado quando surge um edital de interesse para a cidade, diminuindo as chances de não aproveitar a oportunidade.

Na Paraíba há um caso emblemático desta dinâmica entre os governos estadual e municipais que é o Pacto pelo Desenvolvimento Social da Paraíba. Programa lançado em 2011 que conseguiu abranger quase todos os seus 223 municípios (firmou parceria com 216). Mas para atingir esta amplitude, dois fatores foram fundamentais. Primeiro que a contrapartida exigida foi de melhorias sociais (como diminuição do número de analfabetos ou

³ “O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) é a iniciativa do Governo Federal responsável por todo o ciclo de vida dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria, no qual são registrados os atos, desde a formalização da proposta até a prestação de contas final”. ([portal do SICONV](#))

de mortalidade infantil), ficando facultativo ao município incrementar com recursos financeiros próprios a ação prevista. O segundo ponto foi a criação de uma secretaria exclusiva para a operacionalização do programa, SEDAM (Secretaria de Desenvolvimento e Articulação Municipal), onde se faz ampla divulgação dos editais, o acompanhamento das demandas dos municípios, a execução dos projetos (muitos realizado integralmente pelo próprio governo estadual) e a avaliação dos resultados.

Contudo, o Pacto pelo Desenvolvimento Social da Paraíba pode ser considerado como um caso específico onde a mesma prática não é comum a todos os programas ou projetos. Pois quando a proposta de parceria não é de iniciativa municipal (levando a demanda à secretaria do governo estadual relacionada com a política pública em questão, quando não diretamente ao governador) e sim do governo do estado, o município tem que estar preparado para se inteirar destas propostas que são do seu interesse. E esta aptidão não vale apenas para a gestão municipal, mas também para a sociedade civil como um todo, uma vez que muitos dos contratos e convênios divulgados pela CGE, na conta do município, são firmados entre o governo estadual e pessoas alheias à administração municipal (associações, fundações e até pessoas físicas).

As questões político-partidárias não foram possíveis de se verificar. Um suposto favorecimento de implementação de políticas públicas em cidades que os prefeitos sejam filiados a partidos da base aliada do governador, só poderia ser constatado com um levantamento mais extenso que o trazido aqui conta com uma amostragem de apenas quatro municípios. Todavia, aparentemente não ocorre tal favorecimento tendo em vista que os editais são divulgados em meios oficiais de comunicação abertos a quaisquer interessados na informação. E da mesma forma, a deficiência de comunicação por falta de um instrumento estadual mais contundente (como o exemplo do SICONV comentado anteriormente) dificulta a relação de todas as cidades (e demais sujeitos passíveis de firmar parcerias) com o governo do estado.

5. Conclusão

Diante de todas as informações e dados trazidos neste trabalho, é possível chegar a conclusões importantes para a gestão pública (principalmente nos âmbitos estadual e municipal), que esta se fazendo ciente de tais entendimentos certamente proporcionaria maior eficiência e eficácia. Apesar de algumas fragilidades ocasionadas por dados defasados de

institutos e órgãos de pesquisa, os resultados mostram que a capacidade estatal deveria ser mais relevante ao se pensar a administração pública, uma vez que vimos aqui que os municípios com maior capacidade são mais desenvolvidos.

A falta de um padrão para mensurar a capacidade estatal de toda a gestão pública de um município (e não só de uma política pública isolada), junto com alguns dados defasados (como o índice de GINI e o IDHM que tiveram sua edição mais recente em 2010) oferece a este estudo certa fragilidade, mas não ao ponto de torná-lo impreciso. E até mesmo este formato de artigão permite uma investigação mais ampla e intensa que propiciaria resultados mais específicos, onde poderiam ser distinguidos os aspectos que estão fazendo aquela gestão ter maior ou menor Capacidade Estatal. Também o universo amostral que foi utilizado para as comparações não é suficiente para atribuir os resultados a todo o estado da Paraíba, mesmo que algumas variáveis tenham sido isoladas (característica geodemográficas semelhantes entre os municípios comparados), a realidade que pode ser comum a todas as cidades de uma mesorregião pode não ser para as cidades de outra. Assim também como planejamentos mais abrangentes pensados para favorecer uma região deixando outra em desvantagem, não cabendo mais uma vez a atribuição do perfil da capacidade estatal entre elas. Em exercício de suposição apenas a título de exemplificação, pode-se imaginar que nos planos do governo federal para um certo período se pensou em destinar mais recursos para execução de políticas em função de estiagem prevista para o semiárido que não deverá atingir o litoral.

Outras informações também poderiam ser cruciais para explicar determinados fenômenos e o nível da própria Capacidade Estatal. Por exemplo, a existência de instrumentos como uma secretaria ou equipe voltada para projetos ou existência de plano diretor municipal como no caso de Cabaceiras que já possui, mesmo quando só os municípios com mais de vinte mil habitantes são obrigados a ter. Outros exemplos poderiam ser a abertura que a gestão municipal oferece para a participação e controle social e parcerias realizadas com outros municípios e a iniciativa privada. Ainda reforçando possíveis indicadores da capacidade estatal, a natureza das ações também deveria ser observada a fim de se constatar se há uma tendência da administração municipal em fomentar determinada política e de esquecer de outras.

As comparações demonstraram que os municípios em que a gestão apresenta maior capacidade estatal são socialmente mais desenvolvidos. Apesar de haver pontos específicos que acontece o contrário, como por exemplo o IDEB de Juripiranga ser o único aspecto social

em melhor situação que Pilar e o índice de GINI de Caraúbas ser melhor que Cabaceiras. Tais contraexemplos poderiam ser explicados com um levantamento da prioridade de direcionamento das ações e investimentos do município, ou esses dados podem simplesmente estarem defasados, porém só através de uma investigação mais minuciosa poderia se chegar a maior precisão. Mas como inferência deste trabalho pode-se dizer a gestão que se preocupa em aprimorar a própria capacidade estatal estará mais propensa a extrair melhores resultados das suas ações e estas próprias ações facilitadas.

CAPACIDAD ESTATAL DE LOS MUNICIPIOS PARAIBANOS

Resumem

Aún poco abordada como cuestión relevante para la gestión pública, sobre todo para las administraciones municipales, la Capacidad Estatal es el núcleo que define los resultados de la ejecución de las políticas públicas. Si estos resultados van alcanzar o no las expectativas y necesidades de los usuarios, dependerá del nivel de Capacidad Estatal que tenga la gestión. Por lo tanto, este trabajo se pretende relacionar los resultados (atribuidos a los niveles de desarrollo social) de las políticas públicas implementadas a través de acciones en conjunto con los gobiernos federal y del estado, con el fin de verificar el nivel de la Capacidad Estatal de los municipios analizados. Se utilizó como metodología la investigación bibliográfica y se analizó el contenido de modo descriptivo y cualitativo. Dado que la Capacidad Estatal de la gestión municipal fue evaluada de acuerdo con la cantidad de convenios hechos y los índices de desarrollo social, se entiende que para la mejora de los procedimientos de la gestión se deben buscar maneras de perfeccionar su propia Capacidad Estatal para que se avance el desarrollo social.

Palabras clave: Capacidad Estatal; Gestión Pública; Gestión Municipal; Políticas Públicas.

Referências

ARRETCHE, Marta. Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional.

Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação/ Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, 2007.

BOSCHI, R.; GAITÁN, F. Brasil e os atores emergentes em perspectiva comparada: capacidades estatais e a dimensão político-institucional. Brasília: CDES; Ipea, 2012. (Documento para Discussão). Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/documento/3314870/brasil-e-os-atores-emergentes-em-perspectiva-comparadacapacidades-estatais-e-a-dimensao-politico-institucional-29112012.html>>. Acesso em 8 de maio de 2016.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Coordenação de edições Técnicas, 2014. 470 p.

BRASIL. Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em 8 de maio de 2016.

CGE-PB, Controladoria Geral do Estado, Sistema de Informações Governamentais - Consultas de Convênios e Contratos. Disponível em <<http://www.cge.pb.gov.br/siga/siga01.asp?pa=pb>>. Acesso em 4 de março de 2016.

CGU, Controladoria Geral da União, Portal da Transparência – Convênios. Disponível em <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/>>. Acesso em 4 de março de 2016.

CINGOLANI, L. (2013). "The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures". UNU-MERIT Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13. #2013-053. Disponível em <<https://ideas.repec.org/p/unm/unumer/2013053.html>>. Acesso em 8 de maio de 2016.

FIRJAN, Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal.
<<http://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/>>. Acesso em 4 de março de 2016.

GOMIDE, A.; PIRES, R. Arranjos institucionais de políticas desenvolvimentistas em um Estado democrático: uma proposta metodológica. Brasília: Ipea, 2014.

_____. Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

GOMIDE, A.; BOSCHI, R. Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

IBGE, IBGE Cidades. Disponível em
<<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=25&search=paraiba>>. Acesso em 4 de março de 2016.

_____, Perfil dos Estados e dos Municípios Brasileiros 2014 – Perfil Munic 2014.
Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2014/>>. Acesso em 4 de março de 2016.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB. Disponível em <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginibr.def>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

MP, Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. O SICONV. Disponível em <<http://portal.convenios.gov.br/sobre-o-portal>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

MS, Ministério da Saúde. Índice de Gini da renda domiciliar per capita segundo Município. Disponível em <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginibr.def>>. Acesso em 8 de maio de 2016.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; Fundação João Pinheiro; IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Atlas do Desenvolvimento Humano no

Brasil - IDHM. 2010. Disponível em <<http://www.atlasbrasil.org.br>>. Acesso em 17 de setembro de 2016

SEDAM, Secretaria de Estado do Desenvolvimento e Articulação Municipal. Pacto pelo Desenvolvimento Social da Paraíba – Contrapartida Solidária. Disponível em <<http://www.pacto.pb.gov.br/#o-que-e>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

TSE, DivulgaCand – Divulgação de Registro de Candidaturas 2012. Disponível em <<http://divulgacand2012.tse.jus.br/divulgacand2012/abrirTelaPesquisaCandidatosPorUF.action?siglaUFSelecionada=PB>>. Acesso em 4 de março de 2016.