

A Capacidade Institucional na Administração Pública: um Estudo no Sul de Minas Gerais

Autoria: Elisa Zwick, Ewerton Alex Avelar, Rosangela Violetti Bertolin

Resumo

Este artigo apresenta resultados de uma pesquisa que tem por objetivo identificar e analisar a relação entre fatores demográficos e a capacidade institucional dos municípios do Sul de Minas Gerais. Especificamente, busca-se identificar características demográficas dos referidos municípios, classificá-los de acordo com a Capacidade Institucional definida pelo ZEE-MG, agrupar esses municípios conforme com as suas características demográficas, relacionando-as com a Capacidade Institucional, bem como identificar os fatores que podem discriminar os grupos de municípios que apresentam desempenhos diferenciados no que tange à Capacidade Institucional. O referencial teórico que sustenta a análise dos dados centra-se nos pressupostos da administração pública gerencial e da teoria institucional. A metodologia utilizada comportou análise multivariada dos dados com o uso do *software Statistical Package for Social Science* (SPSS), versão 17.0. Os dados levantados com relação à capacidade institucional foram basicamente secundários, provenientes do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE-MG). Este é definido pelo Ministério do Meio Ambiente como um instrumento político e técnico do planejamento de políticas públicas e uso do espaço, fornecendo subsídios para a definição de prioridades de desenvolvimento local. Os dados demográficos, por sua vez, foram levantados junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Após a seleção de 60 do total de 155 dos municípios Sul-Mineiros, por amostragem probabilística aleatória simples, foram verificados, por meio da análise fatorial, quatro fatores estruturais nos dados analisados, os quais foram denominados: “Finanças Públicas”, “Atividade Econômica Privada”, “Macroeconômico” e “Educação”. A análise de clusters, por sua vez, segregou os municípios estudados em três agrupamentos distintos, quais sejam: (i) *Cluster 1* – Pequenos municípios com baixa atividade econômica e alta dependência financeira; (ii) *Cluster 2* – Municípios de médio porte com atividade econômica e dependência financeira médias; e (iii) *Cluster 3* (município de Varginha) – Grande município com alta atividade econômica e baixa dependência financeira. Por fim, a análise discriminante evidenciou que duas das variáveis analisadas contribuem de forma positiva para um melhor índice de capacidade institucional do ZEE-MG nos municípios do Sul de Minas Gerais: “População por SUS” e “FPM por receitas”. Esses resultados parecem demonstrar que o desenvolvimento da capacidade institucional em nível superior ao da média estadual está relacionado principalmente ao âmbito das finanças públicas e do Sistema de Saúde do município, o que, portanto, nos remete a questionar como a capacidade institucional está sendo desenvolvida com base em elevada dependência de recursos da União, pela sua dependência em face às limitações na transferência de recursos. Assim, a gestão pública, apesar constantes tentativas de melhoria ainda tem muito a aprimorar. Para pesquisas futuras, sugere-se estudos que ampliem o número de municípios e regiões de Minas Gerais. Além disso, outras variáveis além das demográficas e provenientes de outros bancos de dados poderiam ser analisadas.

1. Introdução

O cotidiano das relações sociais e econômicas da civilização moderna leva a concebê-las como centradas em pressupostos que atendam as necessidades do ser humano. Porém, essas necessidades não permanecem atendidas em sua plenitude enquanto existirem desigualdades econômicas, de renda e, em consequência, de acesso a tudo que se produz para o bem-estar das pessoas. Além disso, o tratamento das questões ambientais ainda não atingiu um patamar que garanta a sustentabilidade. Destarte, o convívio humano permanece imerso em grandes desafios, principalmente no tocante às disparidades sustentadas pelo capitalismo, o qual encontra nelas os pressupostos para a sua manutenção.

Segundo Boltanski e Chiapello (2002), o capitalismo, minimamente defendido como uma exigência de acumulação ilimitada de capital mediante meios formalmente específicos, contém em seu espírito todas as justificações necessárias para a sua manutenção e a sua existência. Essas justificações, basicamente construídas em contextos de crise, baseiam-se em crenças que legitimam seus modos de ação.

Este intróito, que caracteriza o cotidiano das relações da modernidade, leva a pensar numa das principais justificações do sistema capitalista e, portanto, integrante da gestão empresarial, que também se constituiu como o pressuposto fundamental das ações das organizações de caráter público. Trata-se da adoção do caráter da eficiência, por um lado pelo uso adequado dos recursos, e, por outro, pela busca de atendimento às necessidades do cidadão, o qual, segundo Osborne e Gaebler (1994), passou a ser visto como cliente. Nesse contexto, é importante considerar as diferenças entre a natureza da gestão pública e da gestão privada, uma vez que elas se distinguem quanto aos objetivos perseguidos: a gestão pública deve estar voltada para o bem comum, enquanto que a gestão privada persegue objetivos privados. Entretanto, o modo de operacionalizar a gestão, seja no público ou no privado, tem seguido a mesma racionalidade, uma vez que a gestão pública passou a se apropriar da lógica gerencial privada.

Dessa forma, o setor público passou, desde as duas últimas décadas, por uma transformação e, ao buscar tornar-se mais eficiente, reduziu a hierarquia, descentralizou a autoridade, privilegiou a qualidade e aproximou-se do “cliente-cidadão”. Tais transformações fazem parte do que ficou conhecido no Brasil como *Reforma do Estado*, cujo foco foi transpor o modelo de organização burocrático para um modelo gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2003). No caso do Estado de Minas Gerais, as inovações mais recentes concentram-se no Choque de Gestão.

Porém, no que tange à administração pública gerencial, deve-se considerar a existência de limites na promoção do desenvolvimento, uma vez que as crescentes demandas sociais clamam pelo surgimento de outras organizações e instituições que atuem na co-produção do bem público. Passa-se a pensar na gestão dos territórios a partir do ponto de vista local e, com isso, surgem pesquisas e projetos que visam explorar questões voltadas ao esclarecimento sobre das necessidades de um determinado lugar visando o seu atendimento. Para tanto, instrumentos que forneçam subsídios técnicos à definição de prioridades são indispensáveis, uma vez que por meio destes se pode evidenciar as potencialidades de desenvolvimento local. Nesse sentido, encontra-se no Zoneamento Ecológico Econômico de Minas Gerais (ZEE-MG) um desses instrumentos, na medida em que o mesmo oferece um conjunto de informações capazes de levantar as necessidades do estado de Minas Gerais para o desenvolvimento e para a proteção e a conservação da biodiversidade, segundo critérios de sustentabilidade econômica, social, ecológica e ambiental. Tais informações permitem compreender as principais tendências de uso dos territórios municipais (PEREIRA, 2008) e passam a contribuir e orientar os investimentos do governo e da sociedade civil para a definição de áreas estratégicas, as quais, posteriormente, são alvos de políticas públicas e ações de meio ambiente específicas (ZEE-MG, 2008).

De outra parte, torna-se relevante destinar atenção à *Capacidade Institucional*, um dos fatores condicionantes do Componente Institucional do ZEE-MG, pois este é um dos aspectos mais importantes na tentativa de exercer uma gestão pública voltada às necessidades locais. De modo mais aprofundado, analisar a relação entre a Capacidade Institucional e os fatores demográficos em um determinado território é importante para se verificar de maneira mais consistente as interfaces entre a realidade em seu âmbito social global e a promoção do desenvolvimento.

Dessa forma, a questão que se propõe responder o estudo apresentado nesse artigo é: quais são os fatores demográficos dos municípios do sul de Minas Gerais que influenciam significativamente na Capacidade Institucional enquanto fator condicionante do Componente Institucional do ZEE-MG? Assim, o objetivo geral da pesquisa foi identificar e analisar a relação entre fatores demográficos e a Capacidade Institucional dos municípios do Sul de Minas Gerais. Especificamente, buscou-se: (i) identificar características demográficas dos municípios do Sul de Minas Gerais; (ii) classificar os municípios Sul-Mineiros de acordo com a Capacidade Institucional definida pelo ZEE-MG; (iii) agrupar esses municípios de acordo com as suas características demográficas, relacionando-as com a Capacidade Institucional; e (iv) identificar os fatores que podem discriminar os grupos de municípios que apresentam desempenhos diferenciados no que tange à Capacidade Institucional.

Este artigo está segregado em cinco seções, contando com esta introdução. Na seção 2, destaca-se um breve referencial teórico sobre o tema estudado. Em seguida, na seção 3, ressalta-se a metodologia utilizada na pesquisa. Posteriormente, os resultados da pesquisa são apresentados e discutidos na seção 4. Por fim, na seção 5, as considerações finais são destacadas, seguidas das referências bibliográficas.

2. Gestão Pública Descentralizada, Capacidade Institucional e Demografia Sul-Mineira

Ao ser analisada do ponto de vista da teoria social, a modernidade contemporânea pode ser discutida no que diz respeito aos efeitos do sistema capitalista sobre a vida humana. Ao centrar-se nesse tema, Alcântara (2005) toma por base as descrições de Boltanski e Chiapello quanto à evolução do espírito do capitalismo em três fases (a primeira de tipo familiar, a segunda das grandes empresas e a terceira global, centrada em novas tecnologias) e de José Maurício Domingues, o qual também elabora três fases, porém, desta vez em relação à modernidade. Neste caso, a primeira seria a da modernidade tradicional, a segunda da organização estatal e a terceira, mais complexa, a da modernidade de articulação mista, correspondente à modernidade atual¹.

É interessante referir essa discussão como ponto de partida no presente estudo, uma vez que trazer à tona a configuração da modernidade torna mais palpável a compreensão das contradições do convívio humano e, em especial, dos desafios da gestão pública na promoção de oportunidades e fomento do desenvolvimento, ao se esforçar no atendimento das questões econômicas e sociais. Discorre-se desse modo especialmente ao verificar que as ideias dos autores enumerados por Alcântara (2005) levam a pensar num cotidiano em que a conjugação de novas tecnologias e a articulação mista se tornou a situação ideal de desenvolvimento mundial. Assim, enquanto que, por um lado, vive-se a centralidade do desenvolvimento tecnológico sustentado por métodos funcionalistas, por outro, o mundo experimenta, como fruto da modernidade de articulação mista, o questionamento das práticas sociais e do papel das instituições e da institucionalização.

Surgem também questionamentos sobre a efetividade dos processos atuais adotados por parte do Estado, provocando um redirecionamento de sua atuação no sentido de reforçar os aspectos locais para o desenvolvimento, diretamente dependentes da constituição de capital social, da promoção da democracia e da participação cidadã. A presença do capital social

(redes, normas e confiança) nas relações de uma determinada localidade é defendida por Putman (2006) como elemento facilitador das ações e existência da cooperação em prol de benefícios mútuos, sendo que os locais portadores de tal característica tendem a prosperar mais.

O caráter atual da gestão pública, enquanto voltada ao desenvolvimento local, segue a lógica proposta por Osborne e Gaebler (1994) ao destacarem a emergência de novos tipos de instituições públicas, flexíveis, adaptáveis e prontas a apreender novos procedimentos com o emprego de mecanismos não burocráticos para agir de forma mais criativa e eficaz. Essa priorização de uma gestão descentralizada também parte do pressuposto de que as pessoas conhecem melhor os seus problemas e são capazes de encontrar soluções para eles. Decorrente dos aspectos mencionados surge a necessidade de analisar a importância da existência das instituições e sua capacidade, bem como questões relativas ao contexto do desenvolvimento social.

2.1 A Capacidade Institucional na Gestão Pública

Compreender e analisar o processo de institucionalização pressupõe considerar conceitos que envolvam a razão de ser das organizações. A teoria dos custos de transação (TCT) auxilia nesse sentido. Ao preconizar a existência de organizações como otimizadoras das atividades humanas, Oliver Williamson salienta que a TCT tem como um de seus pressupostos centrais a existência de “mecanismos de governança” como instrumentos alternativos para completar transações. Já para Ronald Coase, célebre defensor da TCT, a existência das organizações é fundamental, pois “às vezes, o custo de gerenciar transações econômicas por meio de mercados é maior do que o custo de gerenciar transações econômicas dentro dos limites da organização” (BARNEY; HESTERLY, 2001 p. 132).

O contexto da administração pública atual deixa evidente a importância auferida à institucionalização em seu âmbito, a qual não deixa de ser derivada da concepção clássica, nascida no universo das empresas privadas. Nesse sentido, as instituições que se concretizaram no âmbito público são entendidas “como organizações formais, de caráter público ou privado, voltadas para o atendimento público nos setores da saúde, da educação, do meio ambiente, da cultura, do lazer, da segurança, da economia, entre outros” (SALAZAR et al., 2008, p. 101), sendo que a sua presença e funcionamento adequado são decisivos na promoção do desenvolvimento local sustentável.

A institucionalização merece atenção especial enquanto fator inerente à eficiência e à eficácia da gestão pública, principalmente porque as instituições conferem legitimidade às ações dos diferentes grupos da sociedade, sendo importantes para “organizar o caos” que possa se formar em meio às reivindicações de uma maior quantidade de grupos que passaram a interferir nas decisões dos governantes. Segundo Putnam (2006), as instituições, por um lado, moldam a política ao moldarem a identidade, o poder e a estratégia dos atores e, por outro, são moldadas pela história. Sendo assim, o fato de pensar que as instituições de hoje não foram as de ontem e que, provavelmente, não serão as do amanhã leva a compreender os aspectos da capacidade institucional identificados pelo ZEE-MG como elementos contingenciais. Assim, esses aspectos são integrantes da análise desse estudo, enquanto fatores do presente, mas não necessariamente do futuro, o que não descaracteriza a pertinência em analisá-los. A partir da abordagem da teoria institucional e em interface com o capital social, podem ser identificadas categorias que refletem elementos necessários para garantir a harmonia social², um dos objetivos perseguidos pelo Estado ao adotar as instituições:

A definição do termo “instituição” e a exposição de elementos como cultura, formalidade/informalidade, cooperação/omissão demonstram a complexidade de regras a serem consideradas no processo de institucionalização das organizações. Trata-se de visões contingenciais das organizações que se formam e se desagregam no contexto das sociedades modernas. (SILVA et al., 2010 p. 207).

Ao também detectar esta complexidade, Salazar et al. (2008) destacam o desenvolvimento local integrado ao global, o que só é possível com a presença de instituições em um município, visto que elas representam potencialidade e dão voz à sociedade. Por meio destas, também é possível identificar pontos fortes e fracos na administração do município. Por isso, há relevância em analisar o Componente Institucional dos municípios na carta de Potencialidade Social do ZEE do Estado de Minas Gerais, pois ele se destaca como importante condição para ir à busca do desenvolvimento sustentável na atualidade e da harmonia social.

Os fatores condicionantes definidos no Componente Institucional do ZEE-MG, são elencados em função da exploração dos aspectos específicos dos municípios, sendo encontrados seis fatores condicionantes e estes contemplando onze indicadores. O fator condicionante que mais chama a atenção e será aprofundado para elucidar a análise quantitativa deste estudo é a Capacidade Institucional, composta de quatro indicadores (enumerados na metodologia). Segundo Salazar et al. (2008, p. 102):

A avaliação do Componente Institucional, no que se refere à capacidade institucional dos municípios, partiu de (...) existência de pré-condições mínimas de natureza fiscal, administrativa e programática, que são essenciais para que uma administração municipal venha a ter sucesso (...). Assim, é fundamental que haja esforço para a modernização administrativa, estruturação e consolidação de práticas de planejamento participativo e gestão eficiente das contas públicas para a construção de municipalidades sustentáveis e participativas (...). A administração pública municipal precisa promover, continuamente, melhorias em eficiência e eficácia, (...), tendo, ao mesmo tempo, que se debater com a escassez de recursos, especialmente os financeiros, e de pessoas com habilidade para lidar com o bem público.

Ao observar o Brasil dos últimos anos, logicamente não se pode ignorar que a condução do Estado teve como pano de fundo a implementação do *Gerencialismo* a partir do movimento da *Reforma do Estado*, desencadeado na década de 1990. Amplamente debatida por alguns autores (PAES DE PAULA, 2005; ABRÚCIO, 1998; BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2003), esta tinha por proposta essencial romper com as disfunções do patrimonialismo e do modelo burocrático, impondo o modelo gerencial como mais avançado, essencialmente por ser considerado de sucesso na gestão dos países desenvolvidos.

Acompanhada da tendência da profissionalização, a Reforma do Estado despertou a emergência de novos arranjos institucionais com a criação de uma interface entre o Estado e o cidadão, o que representou um avanço na administração pública (BRESSER-PEREIRA, 2003). Acreditava-se que o aprimoramento das instituições daria ao cidadão melhores condições de diálogo e participação, aproximando o Estado das pessoas. No entanto, Paes de Paula (2005, p. 178) destaca que o movimento gerencialista, apesar de possuir clareza em relação à organização do aparelho do Estado e melhorar sua eficiência (especialmente no campo econômico-financeiro), apresentou sérias limitações, que contradizem seus propósitos iniciais: o processo decisório é centralizado e não estimula a elaboração de instituições políticas mais abertas à participação social, dá-se mais ênfase às dimensões estruturais do que às sociais e políticas, além da crítica de que tal modelo de gestão pública não foi plenamente desenvolvido no país, em função de suas peculiaridades culturais.

Ao analisar o contexto histórico brasileiro, Silva et al. (2010, p. 212) verificam que a administração pública é marcada pela convivência de diversas práticas, tais como o nepotismo, a corrupção, o personalismo, o clientelismo, o corporativismo e o insulamento burocrático, que juntas, contribuem para alavancar as mazelas políticas existentes nos espaços institucionais de domínio público. Os autores seguem dizendo que este hibridismo em gerir a “máquina pública” mostra que não se faz uso de uma forma pura de gestão pública no Brasil, havendo a combinação dos três tipos de administração historicamente conhecidos: patrimonialismo, burocratismo e gerencialismo.

Secchi (2009) também confirma essa ideia de hibridismo ao chamar a atenção para o fato de que podem ser encontrados dentro da mesma instituição fragmentos de burocracia, de administração pública gerencial, de governo empreendedor e de governança pública. Para o autor, mais interessante que falar em predomínio ou declínio de modelos organizacionais, talvez seja falar em um processo cumulativo de mudanças de práticas e valores. Secchi (2009) ainda acrescenta que até mesmo o patrimonialismo pré-burocrático sobrevive por meio das evidências de nepotismo, gerontocracia, corrupção e nos sistemas de designação de cargos públicos baseados na lealdade política.

Estas diferentes formas de gestão pública levantadas ensejam reflexões sobre o lugar específico, objeto desse estudo. O estudo de Freitas Jr. (2009) auxilia neste sentido, pois o autor verifica o grau da adoção da administração pública gerencial nos municípios Sul-Mineiros. Para tanto, o autor constrói indicadores de gerencialismo e realiza uma classificação desses municípios quanto à adoção do modelo. Mediante análise dos dados obtidos, Freitas Jr. (2009) conclui que a adoção do gerencialismo na região é ainda muito incipiente, havendo somente 22% dos municípios Sul-Mineiros portadores de um grau intermediário do modelo e nenhum com a sua adoção integral. Assim, os achados do autor são pressupostos fundamentais para a análise posterior dos dados obtidos nesse estudo.

2.2 O Contexto Demográfico Sul-Mineiro

A Demografia é a ciência que estuda as características das populações humanas e as exprime através de valores estatísticos. Tais características são inúmeras e incluem o número de pessoas de determinada população, a sua distribuição por sexo e escalões etários, a distribuição espacial, a mobilidade, entre outras. (CEDEPLAR, 2010). Por meio do conhecimento que a demografia disponibiliza, é possível conhecer onde e como as pessoas vivem, o trabalho que realizam, entre outras coisas. Conhecer o número de pessoas e as suas características faz-se relevante para que os governos realizem uma gestão eficaz dos recursos humanos e materiais.

Cerqueira e Givisiez (2010) apontam que as populações de países desenvolvidos e mesmo em desenvolvimento têm passado por importantes mudanças, não apenas no que diz respeito ao volume populacional, mas, sobretudo, em sua estrutura etária, fruto de um processo de redução em seus níveis de fecundidade e mortalidade. Acrescentam que tais mudanças têm um forte impacto na demanda por serviços educacionais e precisam ser consideradas de forma prioritária na elaboração de políticas públicas para o setor. Nesse sentido é de suma importância a compreensão das variáveis demográficas básicas e da dinâmica demográfica. Assim, os autores destacam que, nas últimas décadas, a dinâmica demográfica brasileira tem apontado importantes transformações, com fortes impactos nas demandas por serviços públicos, principalmente na área da educação.

É importante considerar que a discussão da dinâmica demográfica brasileira é fundamental para uma compreensão mais profunda da evolução da demanda por serviços educacionais, pois dessa dinâmica resultará o contingente demográfico a ser atendido pelas escolas, nos vários níveis de ensino. A composição populacional por idade e sexo, um elemento essencial na determinação desta demanda, reflete a história da dinâmica demográfica, desde um passado relativamente longínquo, sendo determinada pelos níveis de fecundidade, mortalidade e migração a que esta população esteve sujeita.

Em relação ao pessoal ocupado, Rios-Neto (2005) assevera que o crescimento dos ocupados é determinado pelo crescimento da população em idade ativa, sendo esta o principal determinante daquele. Este autor sublinha que falhas institucionais, no mercado de trabalho e em outras organizações, podem explicar a não apropriação total do dividendo demográfico, sendo este definido como um bônus extra, causado pela diferença entre o crescimento da população em idade ativa e o crescimento populacional.

Quanto a outro aspecto demográfico, o do crescimento espetacular da matrícula e da cobertura escolar na década de 1990, Rios-Neto (2005) assinala que ela se deve, em parte, ao papel do FUNDEF (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Professor) e às prioridades governamentais. Salienta ainda que o crescimento da matrícula escolar no futuro decorrerá mais do crescimento na taxa de matrículas por série e idade do que do crescimento da população em idade escolar.

Também relacionado a questões demográficas está o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), uma vez que este é um dos principais fatores na sobrevivência dos municípios. O FPM originou-se na Constituição de 1946, mas somente obteve esta denominação na Constituição de 1967. No entanto, o Fundo somente teve objetivo descentralizador a partir da Constituição de 1988, que determinou um aumento da participação dos municípios na receita da União. O FPM está previsto no art. 159, I, *b* e *d*, da Constituição Federal, que determina que 23,5% da arrecadação, pela União, dos impostos de renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) lhe sejam destinados. O total de recursos do FPM é segmentado em três partes: 10% são entregues aos municípios que são capitais de estados, 86,4% aos municípios não-capitais e 3,6% constituem uma reserva para suplementar a participação dos municípios mais populosos (MENDES et al., 2008).

Assim, segundo Mendes et al. (2008), a alta dependência do FPM entre os governos municipais é generalizada, destacando que municípios com até 50 mil habitantes representam 88% do total de governos locais e a dependência em relação às transferências supera 80% da receita total. A dependência em relação a transferências federais concentra-se nos estados que têm base tributária mais restrita, embora possam ocorrer aumentos no FPM, mesmo com a queda na arrecadação, visto que a população pode crescer, alterando-se a faixa de habitantes. De acordo com Mendes et al. (2008), o FPM para o interior é distribuído usando um coeficiente específico de participação, fixado a partir da quantidade de habitantes de cada município, em que 86,4% do Fundo é distribuído para os municípios não-capitais.

Já no que tange às transferências no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), estas são condicionais e exige-se contrapartida dos estados e municípios no financiamento da saúde pública. Além disso, a legislação determina as modalidades de serviços para as quais os recursos devem ser direcionados (atenção básica, atendimento hospitalar, etc.). Os critérios de distribuição dos recursos para o SUS ainda são tão somente localizados no quesito perfil demográfico da região, o que tem sido considerado uma limitação, uma vez que seria importante considerar também o perfil epidemiológico da população, o que anteriormente era exigido pela Lei 8.080 de 1990, mas que devido a falta de acordo político no cumprimento de suas exigências, fez com que se consolidasse somente o perfil demográfico como critério de distribuição.

De outra parte, Mendes et al. (2008) observam que somente o critério da população pode não ser um justo critério para a redução do hiato fiscal no tocante às transferências de recursos do Estado para os municípios, o que se dá pelo Fundo de Participação dos Municípios. Os autores destacam que podem acontecer desperdícios de recursos públicos em função dos pequenos municípios receber mais recursos por ter determinada população, sem que haja demanda por serviços que justificaria tal distribuição.

No tocante ao perfil demográfico dos municípios Sul-Mineiros, os dados levantados por Oliveira (2009) evidenciam que esta região é a mais populosa do Estado, contando com 13,33% de toda população de Minas Gerais e com praticamente 75% dos seus habitantes residindo na zona urbana, apresentando uma densidade de 45 habitantes por km². Ainda conforme Oliveira (2009), os municípios Sul-Mineiros corresponderam em 2005 a 12% do total do PIB estadual. Por outro lado, ao analisar o IDH da região (0,758), o autor constata que o mesmo é superior às médias estadual (0,719) e nacional (0,699), demonstrando que a região está melhor posicionada em relação ao Estado e ao Brasil como um todo, havendo um

equilíbrio entre os municípios, quando se verifica o IDH global. Do mesmo modo, ao observar os índices médios de educação, longevidade e renda, Oliveira (2009) conclui que o Sul de Minas Gerais também permanece a frente do Estado e do País.

Ao estudar as redes sociais no Sul de Minas Gerais, Faria (2007) destaca, além da já constatada importância na economia do Estado, que a região é de localização estratégica entre três capitais – São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. A variedade de empresas também é referenciada pelo autor, bem como a importância da região quanto à potencialidade turística, de seus recursos naturais, das estâncias hidroclimáticas e da produção do café, esta última que lhe tem garantido dinamismo e crescimento durante muitos anos. Dadas estas 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.

3. Metodologia

Essa pesquisa pode ser classificada como causal e exploratória, e possui um caráter inerentemente quantitativo. A pesquisa causal se refere àquela que visa verificar relações de causa e efeito entre dois fenômenos ou variáveis (MALHOTRA, 2006). Por sua vez, Gil (2006) destaca que a pesquisa exploratória é realizada principalmente quando o tema a ser estudado é pouco explorado, tendo, assim, a finalidade de proporcionar uma visão ampla do fato estudado. Por fim, a pesquisa pode ser classificada como quantitativa, de acordo com Fonseca et al. (2007), por se fundamentar em métodos estatísticos para sustentar suas análises. Os dados utilizados na pesquisa são de origem secundária, os quais são classificados por Cooper e Schindler (2003) como dados que têm pelo menos um nível de interpretação, inserido entre o fato e o seu registro. Os dados secundários foram coletados de duas fontes distintas, sendo estas o ZEE-MG e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010). Primeiramente, os dados coletados no ZEE-MG foram referentes à Capacidade Institucional, que integra o componente institucional do modelo e é composto por quatro indicadores: Gestão Municipal, Gestão do Desenvolvimento Rural, Gestão Ambiental Municipal e Gestão Cultural. Os dados demográficos, por sua vez, foram coletados diretamente do sítio do IBGE, sendo selecionados para a análise os seguintes dados: população, PIB, matrículas do ensino fundamental, docentes do ensino fundamental, matrículas do ensino médio, docentes do ensino médio, estabelecimento de saúde, receitas orçamentárias, despesas orçamentárias, fundo de participação dos municípios – FPM, empresas locais e o pessoal ocupado.

A população do estudo é formada pelos municípios do Sul do Estado de Minas Gerais, que integraliza um total de 155 municípios, segundo a divisão do Estado por regiões de planejamento administrativo, distinção mais pertinente para a análise de políticas públicas. Procedeu-se a seleção de uma amostra probabilística aleatória simples, que permite a generalização dos resultados para toda a população em questão (ALENCAR, 2007). Para o cálculo do número de elementos da amostra, considerou-se a fórmula estabelecida por Stevenson (1981), do cálculo do número de elementos da amostra. Estabeleceu-se uma margem de erro amostral máxima de 10%, e considerando um nível de confiança de 95%, concluiu-se que seriam necessários dados referentes a 60 municípios. Para seleção aleatória desses municípios, utilizou-se a função “Aleatório()” do *Excel* 2007. Os municípios selecionados e seus índices de Capacidade Institucional (CI) são destacados na Tabela 1.

Para análise dos dados, foi utilizado o *software Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), versão 17.0. Inicialmente, realizou-se uma análise por meio de estatística descritiva, a qual consiste na elaboração de tabelas, gráficos e medidas que são exploradas no intuito de facilitar a compreensão das informações. Além disso, foram utilizadas as técnicas multivariadas de análise de dados: análise fatorial, análise de *clusters* e análise discriminante.

Tabela 1: Municípios que compõem a amostra do estudo

Município	Índice de CI	Município	Índice de CI	Município	Índice de CI
Alagoa	0,366495476	Ipuiúna	0,308155763	São José do Alegre	0,368009774
Albertina	0,361414708	Itumirim	0,319064551	São Pedro da União	0,323232919
Alpinópolis	0,318354323	Jacutinga	0,324841982	São Seb. da Bela Vista	0,313490835
Andrelândia	0,277920797	Juruaia	0,345805461	São Seb. do Rio Verde	0,294972303
Arceburgo	0,513538801	Liberdade	0,328402509	Senador Amaral	0,258803504
Areado	0,305466023	Luminárias	0,228761523	Senador José Bento	0,395411490
Bandeira do Sul	0,438723300	Marmelópolis	0,288460398	Serrania	0,339891000
Boa Esperança	0,456414913	Monte Belo	0,515308691	Três Pontas	0,371637075
Bom Jardim de Minas	0,232338102	Monte Sião	0,438226292	Varginha	0,554620610
Bom Jesus da Penha	0,369269936	Nepomuceno	0,496826041	Virgínia	0,375238314
Brasópolis	0,379239512	Nova Resende	0,321677614	Congonhal	0,378621784
Bueno Brandão	0,214960715	Paraguaçu	0,449308660	Cruzília	0,252227918
Cabo Verde	0,443673251	Passa-Vinte	0,285178241	Delfim Moreira	0,398073673
Campo do Meio	0,406401828	Piranguçu	0,273064349	Dom Viçoso	0,329451720
Capitólio	0,403185824	Piranguinho	0,337638957	Fortaleza de Minas	0,416998528
Carvalhos	0,263137978	Poço Fundo	0,342830806	Guapé	0,524249425
Conceição das Pedras	0,360065812	Ribeirão Vermelho	0,343108331	Heliódora	0,231533900
Carmo do Rio Claro	0,315830484	Santana da Vargem	0,404282298	Ibitiúra de Minas	0,256712721
Claraval	0,310191810	São João da Mata	0,250129221	Ijaci	0,316081693
Carrancas	0,435126730	São José da Barra	0,465305513	Ilicínea	0,326021743

Fonte: Dados extraídos do ZEE-MG (2008)

Para Malhotra (2006), a análise de *clusters* é uma técnica utilizada para classificar objetos ou casos em grupos relativamente homogêneos, sendo que os objetos em cada *cluster* tendem a ser semelhantes entre si, mas diferentes dos presentes em outros *clusters*. A análise de *clusters* foi utilizada para verificar grupos de municípios de acordo com suas características demográficas. De acordo com Maroco (2010), a análise fatorial é uma técnica de análise exploratória de dados, que tem como objetivo descobrir e analisar a estrutura de um conjunto de variáveis interrelacionadas, de modo a construir uma escala de medidas para fatores (intrínsecos) que, de alguma forma (mais ou menos explícita), controlam as variáveis originais. Este autor destaca o conceito de “fatores latentes”, ou seja, a partilha de características comuns não diretamente observáveis nos dados. Na pesquisa apresentada, a análise fatorial foi utilizada para compreender melhor a estrutura inerente aos fatores demográficos que influenciam a Capacidade Institucional do ZEE-MG.

Quanto à análise discriminante, Hair Jr. et al. (2009) destacam que esta é uma técnica apropriada quando a variável dependente é categórica, e as independentes são métricas. Maroco (2010) destaca que um dos objetivos (finalidades) da análise discriminante é a identificação das variáveis que melhor diferenciam (ou seja, discriminam) entre dois ou mais grupos de elementos/indivíduos estruturalmente diferentes e mutuamente exclusivos. Dessa forma, esta técnica foi utilizada para identificar os fatores que podem discriminar os grupos de municípios que apresentam desempenhos diferenciados no que tange à Capacidade Institucional, tomando-se como parâmetro a média do Estado de Minas Gerais extraída dos dados e que possibilitou ranquear os municípios como posicionados acima ou abaixo da média encontrada.

4. Resultados e Discussões

Os resultados desse estudo estão apresentados em quatro sub-seções, a primeira centrada nas técnicas da estatística descritiva, a segunda apresentando os resultados da análise fatorial realizada, a terceira englobando a técnica da análise de *clusters* e, por fim, a quarta sub-seção trata do desempenho dos municípios Sul-Mineiros através do uso da técnica da análise

discriminante. Cada uma das subseções descritas visa elucidar os respectivos objetivos específicos desse trabalho e integra discussões em correlação com o referencial teórico disposto anteriormente.

4.1 A demografia dos municípios Sul-Mineiros

Esta subseção apresenta a descrição dos municípios da amostra. As Tabelas 2 e 3 apresentam, respectivamente, as faixas populacionais de cada município, assim como a renda per capita. Por sua vez, a Tabela 4 apresenta o número de unidades de saúde conveniadas ao Sistema Único de Saúde (SUS) por município. Tal como destacado na metodologia, muitas outras variáveis foram analisadas na pesquisa, mas apresentam-se as mais interessantes para uma síntese descritiva dos municípios pesquisados, que apresentam aspectos relacionados à população em geral, econômicos e sociais (saúde). A Tabela 2 demonstra que a grande maioria dos municípios (81,60%) pesquisados possui menos de 15 mil habitantes. A média dos municípios da amostra é de cerca de 11 mil habitantes. Verifica-se que apenas três municípios possuem mais de 30 mil habitantes, quais sejam: Boa Esperança (cerca de 38 mil), Três Pontas (cerca de 53 mil) e Varginha (cerca de 123 mil).

Tabela 2: Descrição do número de habitantes

População	Frequência	
	Absoluta	Relativa (%)
Menor que 5.000	18	30,00
Maior que 5.000 e menor que 10.000	20	33,30
Maior que 10.000 e menor que 15.000	11	18,30
Maior que 15.000 e menor que 20.000	3	5,00
Maior que 20.000 e menor que 30.000	5	8,30
Maior que 30.000	3	5,00
Total	60	100,00

Fonte: Dados da pesquisa

Quanto ao PIB per capita, pela análise da Tabela 3, verifica-se que a maioria dos municípios (aproximadamente 86%) está abaixo dos R\$ 15 mil por habitante. A média dos municípios da amostra é de cerca de R\$ 10,9 mil por habitante. Novamente, apenas três municípios se destacam na análise, possuindo um PIB per capita superior a R\$ 30 mil: Fortaleza de Minas (cerca de R\$ 39,7 mil), Ijaci (cerca de R\$ 32,7 mil) e São José da Barra (cerca de R\$ 48,1 mil). Verifica-se que não há uma correlação entre as duas variáveis apresentadas nas Tabelas 2 e 3, visto que os municípios em destaque em cada uma delas são diferentes.

Tabela 3: PIB per capita

PIB per capita	Frequência	
	Absoluta	Relativa (%)
Menor que R\$ 5 mil	2	3,30
Maior que R\$ 5 mil e menor que R\$ 10 mil	37	61,70
Maior que R\$ 10 mil e menor que R\$ 15 mil	13	21,70
Maior que R\$ 15 mil e menor que R\$ 20 mil	4	6,70
Maior que R\$ 20 mil e menor que R\$ 30 mil	1	1,70
Maior que R\$ 30 mil	3	5,00
Total	60	100

Fonte: Dados da pesquisa

A Tabela 4 apresenta o número de unidades de saúde conveniadas ao SUS por município. Verifica-se que a grande maioria dos municípios possui 10 ou um número inferior de unidades de saúde conveniadas ao SUS (cerca de 81,6%). Apenas dois se destacam com mais de 20 unidades: Três Pontas (27 unidades) e Varginha (47 unidades). Como se pode verificar na Tabela 2, estes dois municípios são os mais populosos da amostra, havendo uma correlação

positiva entre essas duas variáveis. Essa correlação é validada pelo coeficiente de correlação de *Spearman*, que indicou um valor de 0,811 significativo a menos de 1%.

Tabela 4: Número de unidades de saúde conveniadas ao SUS no município

Unidades de saúde conveniadas ao SUS	Frequência	
	Absoluta	Relativa (%)
Menor que 3	21	35,00
Maior que 3 e menor que 6	20	33,30
Maior que 6 e menor que 10	8	13,30
Maior que 10 e menor que 20	9	15,00
Maior que 20	2	3,30
Total	60	100,0

Fonte: Dados da pesquisa

Algumas correlações das variáveis coletadas na pesquisa, tal como a apresentada anteriormente, parecem óbvias, considerando a influência do porte do município, tais como: número de empresas e população (correlação de 0,88 significativa a menos de 1%) ou fundo de participação dos municípios (FPM) e receitas orçamentárias (correlação de 0,77 significativo a menos de 1%), por exemplo. No intuito de neutralizar o efeito “tamanho” do município, foram propostos alguns indicadores neste trabalho com base em variáveis coletadas na pesquisa altamente correlacionadas, quais sejam: Alunos/docente, Pessoal ocupado/população, População/empresas, População/Unidade SUS e FPM/Receitas Orçamentárias.

O valor do Fundo de Participação dos Municípios nas receitas orçamentárias pode ser interpretado como o valor em centavos do FPM para cada R\$ 1,00 de receitas totais do município. Considerando que o FPM equivale aos valores distribuídos pelos governos Estadual e Federal aos municípios, um menor valor pode ser interpretado como uma maior independência financeira dos municípios. Salienta-se, que três municípios não apresentaram alguns valores equivalentes às suas finanças, o que inviabilizou o cálculo desse indicador para os mesmos.

Tabela 5: Indicador “FPM por Receitas Orçamentárias”

FPM por Receita orçamentária	Frequência	
	Absoluta	Relativa válida (%)
Menor 0,20	1	1,8
Maior que 0,20 e menor que 0,40	12	21,1
Maior que 0,40 e menor que 0,60	32	56,1
Maior que 0,60 e menor que 0,80	12	21,1
Total	57	100,0

Fonte: Dados da pesquisa

Analisando a Tabela 5, verifica-se que 56% dos municípios estudados apresentaram valores entre 40% e 60% de suas receitas provenientes do FPM, o que se dá pelo fato de serem municípios essencialmente de pequeno porte, conforme pode ser observado na Tabela 2. Apenas um município se destacou com um valor inferior a 20%, que foi Varginha (com cerca de 15%), demonstrando uma maior independência financeira. Por ser um município mais desenvolvido, em termos da economia local, Varginha possui obviamente menos dependência do FPM, como já era de se esperar. Conforme preconizam Mendes et al. (2008), no Brasil a grande maioria dos municípios do interior dependem dos recursos do FPM. A análise subsequente (de *clusters*) corrobora este resultado, visto que identifica este município como com alta atividade econômica e baixa dependência financeira.

4.2 Os fatores demográficos dos municípios Sul-Mineiros

Tal como apresentado na seção 3 deste trabalho, realizou-se uma análise fatorial para compreender melhor a estrutura inerente aos fatores demográficos que influenciam o indicador Capacidade Institucional do ZEE-MG. Esta foi a primeira técnica utilizada na análise multivariada e segue Hair Jr. et al. (2009), para os quais os resultados da análise fatorial podem ser utilizados em análises multivariadas subsequentes (tais como a de *clusters* e a discriminante, também utilizadas na pesquisa destacada neste trabalho).

Para a operacionalização da análise fatorial realizada com base nos dados da pesquisa, utilizou-se o método dos componentes principais. Consideraram-se para a extração dos fatores apenas os que apresentaram *eigenvalues* superiores a 1,0, conforme o recomendado (MAROCO, 2010). Os valores faltantes foram substituídos pela média, de forma a não influenciar significativamente os resultados (MALHOTRA, 2006). Ademais, utilizou-se o método *Varimax* para rotação da matriz de cargas fatoriais.

Após o desenvolvimento da análise fatorial, verificaram-se os resultados para os testes de *Kaiser-Meyer-Olkin* (KMO) e o teste de esfericidade de *Bartlett*. O primeiro destaca a correlação da matriz como um todo, alcançando um resultado significativo de 0,781. Por sua vez, o teste de esfericidade de *Bartlett* visa verificar a significância geral de todas as correlações de uma matriz de correlações. O resultado deste último teste foi de cerca de 911, significativo a menos de 1%. Dessa forma, verifica-se a significância da análise realizada.

A Tabela 6 apresenta os resultados obtidos por meio da análise fatorial. Considerando o recomendado por Hair Jr. et al. (2009), não foram levadas em conta cargas fatoriais inferiores a 0,70 devido à amostra de 60 elementos. Ademais, a variável “eleitorado” foi excluída do Fator 1, para se manter uma consistência teórica, uma vez que todas as demais variáveis têm relação direta com as finanças municipais.

Tabela 6: Fatores extraídos na análise fatorial

	Fatores			
	1	2	3	4
FPM	,935			
Desp_Orc	,928			
Receitas_Orc	,926			
Empresas		,874		
Pessoal_ocupado		,832		
Populacao_por_empresas		-,714		
Ocupados_por_populacao			,827	
PIB			,803	
Alunos_por_docente				,855

Fonte: Dados da pesquisa

Verifica-se a extração de quatro fatores distintos na análise. O Fator 1 apresenta três variáveis com cargas fatoriais significativas, quais sejam: receitas orçamentárias, despesas orçamentárias e FPM. O segundo fator apresenta outras três cargas significativas: empresas locais, pessoal ocupado e o índice população por empresas. Por sua vez, o terceiro fator destaca duas outras variáveis: PIB e o índice de ocupados por população. Por fim, o quarto fator apresentou apenas o indicador alunos por docente como variável significativa.

Dessa forma, convencionou-se rotular o Fator 1 como “Finanças Públicas”, considerando que todas essas variáveis estão relacionadas a esse tópico específico conforme a classificação do IBGE. O Fator 2, por sua vez, foi intitulado “Atividade Econômica Privada”, considerando que as variáveis estão estreitamente relacionadas a esse tópico. Por sua vez, o Fator 3 foi

intitulado “Macroeconômico”, uma vez que está relacionado a variáveis agregadas macroeconômicas. Por fim, o Fator 4 foi denominado “Educação”, devido à sua relação com este tópico. O fato das finanças públicas possuírem uma carga fatorial maior, destacando-se a maior importância de suas variáveis demográficas, indica o grau de influência do Estado nas ações dos municípios, o que se contrapõe de certa forma ao debatido anteriormente sobre a descentralização, especialmente no tocante ao FPM.

4.3 As características demográficas dos municípios Sul-Mineiros

A técnica multivariada de análise de *clusters* foi utilizada na pesquisa para verificar possíveis grupos de municípios de acordo com suas características demográficas. Foram utilizadas nas análises as variáveis coletadas junto ao IBGE. Para padronizar as variáveis, utilizou-se a curva normal (*Z score*) de forma a evitar inconsistências. Para extração dos *clusters*, utilizou-se o método *hierárquico* com base em Maroco (2010). Salienta-se que se utilizou a distância Euclidiana ao quadrado na mensuração das distâncias nos *clusters* e o método *Ward* como método de processamento.

Inicialmente, o *software* SPSS extraiu dois *clusters*, todavia, um município (Varginha), apresentou características muito divergentes do *cluster* no qual estava incluído, o que levou os pesquisadores a deixarem-no em um *cluster* isolado. Dessa forma, a análise final contou com três *clusters*. Foram utilizadas tabulações cruzadas com as variáveis demográficas e dos indicadores desenvolvidos a partir delas, de forma a identificar as principais características dos *clusters* extraídos na análise. As Tabelas 7, 8 e 9 apresentam, respectivamente, as três variáveis que parecem identificar melhor os *clusters* extraídos: número de habitantes, ocupados por população e FPM por receitas.

Tabela 7: *Clusters* considerando o número de habitantes

Número de habitantes	Frequência	Clusters			Total
		1	2	3	
Menor que 5.000	Absoluta	15	0	0	15
	Relativa (%)	36,60	,0	,0	28,8
Maior que 5.000 e menor que 10.000	Absoluta	17	0	0	17
	Relativa (%)	41,50	,0	,0	32,7
Maior que 10.000 e menor que 15.000	Absoluta	8	2	0	10
	Relativa (%)	19,50	20,00	,0	19,2
Maior que 15.000 e menor que 20.000	Absoluta	1	1	0	2
	Relativa (%)	2,40	10,00	,0	3,8
Maior que 20.000 e menor que 30.000	Absoluta	0	5	0	5
	Relativa (%)	,0	50,00	,0	9,6
Maior que 30.000	Absoluta	0	2	1	3
	Relativa (%)	,0	20,00	100,0	5,8
Total	Absoluta	41	10	1	52
	Relativa (%)	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Dados da pesquisa

Tabela 8: *Clusters* considerando o indicador “Ocupados por população”

Indicador “Ocupados por população”	Frequência	Clusters			Total
		1	2	3	
Maior que 0,05 e menor que 0,1	Absoluta	19	1	0	20
	Relativa (%)	46,3	10,0	,0	38,5
Maior que 0,1 e menor que 0,15	Absoluta	12	5	0	17
	Relativa (%)	29,3	50,0	,0	32,7
Maior que 0,15 e menor que 0,20	Absoluta	5	2	0	7
	Relativa (%)	12,2	20,0	,0	13,5
Maior que 0,20	Absoluta	5	2	1	8

	Relativa (%)	12,2	20,0	100,0	15,4
Total	Absoluta	41	10	1	52
	Relativa (%)	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Dados da pesquisa

A análise da Tabela 7 destaca que a maioria dos municípios do *Cluster 1* apresenta um número de habitantes menor que 10 mil, enquanto o *Cluster 2* apresenta um número de habitantes normalmente entre 15 mil habitantes e 30 mil habitantes. Por sua vez, o único elemento do *Cluster 3* possui mais de 30 mil habitantes. Pela análise da Tabela 8, o *Cluster 1* apresenta a grande maioria dos municípios com indicador menor que 0,15, enquanto o *Cluster 2* apresenta a maioria dos elementos com indicadores entre 0,10 e 0,20. Por sua vez, o único elemento do *Cluster 3* apresentou um indicador maior que 0,20.

Tabela 9: *Clusters* considerando o indicador “FPM por receita”

Indicador “FPM por Receita”	Frequência	Clusters			Total
		1	2	3	
Menor 0,20	Absoluta	0	0	1	1
	Relativa (%)	,0%	,0%	100,0%	1,90%
Maior que 0,20 e menor que 0,40	Absoluta	6	6	0	12
	Relativa (%)	14,60%	60,0%	,0%	23,10%
Maior que 0,40 e menor que 0,60	Absoluta	24	4	0	28
	Relativa (%)	58,50%	40,0%	,0%	53,80%
Maior que 0,60 e menor que 0,80	Absoluta	11	0	0	11
	Relativa (%)	26,80%	,0%	,0%	21,20%
Total	Absoluta	41	10	1	52
	Relativa (%)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Dados da pesquisa

A análise da Tabela 9 destaca que a grande maioria dos municípios do *Cluster 1* apresenta um valor de indicador superior a 40%, enquanto o *Cluster 2* apresenta a maioria dos elementos com valores do indicador entre 20% e 40%. O único elemento do *Cluster 3* possui indicador inferior a 20%. Assim, ao correlacionar as Tabelas 7, 8 e 9 verifica-se que os *clusters* extraídos pela análise podem ser identificados da seguinte forma: (i) *Cluster 1* – Pequenos municípios com baixa atividade econômica e alta dependência financeira; (ii) *Cluster 2* – Municípios de médio porte com atividade econômica e dependência financeira médias; e (iii) *Cluster 3* – Grande município com alta atividade econômica e baixa dependência financeira.

4.4 A demografia e a capacidade institucional dos municípios Sul-Mineiros

O ponto que se passa a analisar neste momento da pesquisa conduz ao fecho dos objetivos deste estudo e ampara-se nos resultados obtidos até então. Tal como destacado anteriormente, utilizou-se a técnica de análise discriminante para identificar os fatores que podem discriminar entre diferentes grupos de municípios que apresentam um desempenho no indicador Capacidade Institucional acima da média do Estado de Minas Gerais e os que apresentam este mesmo indicador com valor abaixo da média.

Primeiramente, procedeu-se ao cálculo do valor médio do indicador Capacidade Institucional para todo o Estado de Minas Gerais. O valor médio obtido do indicador Capacidade Institucional para o Estado de Minas Gerais foi de, aproximadamente, 0,3504. Verificou-se que dos 60 municípios do Sul de Minas Gerais, 27 apresentam valores médios acima da média estadual, enquanto 33 apresentam valores abaixo desta mesma média. Percebe-se que essas amostras são bastante balanceadas, não apresentando diferenças estatisticamente significativas entre si no que tange ao número de elementos.

Ao realizar a análise discriminante, como variável dependente, considerou-se as variáveis não-métricas “CI acima da média do Estado” ou “CI abaixo da média do Estado”. Utilizou-se o método *Stepwise* e os valores faltantes foram substituídos pela média. O *software* SPSS

considerou que apenas duas variáveis seriam realmente adequadas para discriminar entre os municípios que apresentam valores do indicador Capacidade Institucional acima ou abaixo da média do Estado de Minas Gerais: os indicadores População por SUS e FPM por receitas. Salienta-se o fato de que nenhum dos fatores latentes extraídos por meio da análise fatorial – Finanças Públicas, Atividade Econômica Privada, Macroeconômico e Educação – foram considerados significativos pela técnica. Quanto às estatísticas relacionadas à função discriminante estimada, a correlação canônica encontrada foi de 0,437, o *Wilks' Lambda* de 0,809 e o *Chi-square* de 10,392, significativo a menos de 1%. A função discriminante estimada classificou corretamente mais de 63% dos casos.

A análise dos coeficientes da função discriminante indica que ambos os coeficientes contribuem de forma positiva para o melhor desempenho em relação ao índice Capacidade Institucional. Dessa forma, quanto maior o primeiro indicador, ou seja, o número de habitantes por unidade do SUS, provavelmente, maior será o referido indicador (superando a média estadual). Ademais, quanto maior o segundo indicador, ou seja, quanto maior o valor percentual das receitas provenientes do FPM sobre as receitas totais, maior a probabilidade de o indicador Capacidade Institucional ser superior ao da média estadual. Pode-se concluir que o primeiro fator pode indicar a dependência populacional das instituições, assim como os resultados do segundo fator podem indicar a importância dos municípios estarem amparados pelas esferas superiores, visto que se constatou grande parte deles com dependência externa na análise anterior.

5. Considerações Finais

Este estudo teve como propósito identificar e analisar os fatores demográficos mais preponderantes dos municípios Sul-Mineiros para correlacioná-los a um dos fatores condicionantes que mais se destaca no componente institucional do ZEE-MG, a capacidade institucional. Para tanto, baseou-se em referencial teórico centrado nos pressupostos da administração pública gerencial e da teoria institucional. O conjunto de fatores demográficos que influenciam a capacidade institucional do ZEE-MG, encontrados através da análise fatorial, trouxe destaque às finanças públicas dos municípios, o que denota um grau de influência relevante do Estado sobre as ações dos municípios.

Já os resultados obtidos pela análise da função discriminante demonstraram que o desenvolvimento da capacidade institucional em nível superior ao da média estadual relaciona-se ao âmbito das finanças públicas e do Sistema de Saúde municipais, o que remete ao questionamento de como a capacidade institucional está sendo desenvolvida com base em elevada dependência de recursos da União e, sobretudo, pela dependência em face aos critérios limitantes de transferência de recursos.

Por outro lado, Mendes et al. (2008) fazem a ressalva de que ainda é um ponto limitante estabelecer como critérios para as transferências na área de saúde quesitos demográficos, e que importante seria considerar outros critérios como o epidemiológico, por exemplo, para que a distribuição de recursos fosse mais justa em relação aos municípios que mais demandariam por saúde. Segue a mesma lógica a sugestão para a melhora da distribuição do FPM, a fim de que se reduza o hiato fiscal, o que além de mais justo, melhor aproveitaria os recursos públicos. Nesse sentido, outros estudos poderiam focar no que tem sido feito com relação à condução do Estado na melhora dos critérios de distribuição dos recursos e na busca de maior justiça social.

Contudo, percebe-se que a gestão pública, apesar de sua constante tentativa de aperfeiçoamento pela busca do caráter de eficiência das empresas privadas – o que se expressa pelas muitas ações de descentralização – ainda está longe de atingir um nível ótimo de atuação. Esse resultado corrobora com as limitações do modelo gerencialista, levantadas

por Paes de Paula (2005), que destaca a necessidade de instituições políticas mais abertas à participação social, que deem mais ênfase às dimensões estruturais do que às sociais e políticas. Também vêm ao encontro dessas ideias os indícios levantados por Secchi (2009) e Silva et al. (2010), da existência de práticas diversas na administração pública brasileira, em especial a Sul-Mineira (Freitas Jr., 2009). Essa realidade, face ao contexto global de novas tecnologias e da modernidade de articulação mista, faz pensar que muitos dos avanços constituídos necessitam ser agregados à máquina pública para que o Estado seja mais bem administrado.

Pelos resultados quantitativos obtidos e analisados percebeu-se que a Reforma do Estado, unida ao recente plano iniciado em 2003 no Estado de Minas gerais, o “Choque de Gestão”, tem sido lentos em promover inovações no que tange ao desenvolvimento da capacidade institucional. Assim, constatam-se carências quanto ao desenvolvimento de instituições que possam transcender os limites territoriais como critério para a transferência de recursos da União, não só na área da saúde, mas também na educação.

Por fim, deve-se destacar que a pesquisa apresentada nesse trabalho apresentou algumas limitações que devem ser ressaltadas. A primeira, já levantada, é de que o estudo se baseou apenas em variáveis demográficas para analisar o ZEE-MG. Ademais, essas variáveis foram restritas às apresentadas pelo IBGE e disponibilizadas a todos os municípios brasileiros. Por fim, salienta-se que a análise foi realizada apenas nos municípios do Sul de Minas, podendo seus resultados serem estendidos somente a esta região. Estudos futuros poderiam ampliar a análise dos municípios, envolvendo outras regiões do Estado. Além disso, outras variáveis, além das demográficas, podem ser analisadas em futuros estudos.

Referências Bibliográficas

- ABRÚCIO, L. F. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático**. São Paulo: FGV, 1998.
- ALCÂNTARA, F. H. C. **Economia Solidária: o dilema da institucionalização**. São Paulo: Arte & Ciência, 2005, 170 p.
- ALENCAR, E. **Pesquisa em turismo**. Lavras: FAEPE / UFLA, 2007.
- BARNEY, J. B.; HESTERLY, W. Economia das Organizações: entendendo a relação entre as organizações e a análise econômica. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. **Handbook de estudos organizacionais: ação e análise econômica**. v. 3. São Paulo: Atlas, 2001.
- BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. **El nuevo espíritu del capitalismo**. Espanha: Ed. Akal S. A, 2002.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- CEDEPLAR. **Universidade Federal de Minas Gerais**. Disponível em: <www.cedeplar.ufmg.br>. Acesso em 28.12.10.
- CERQUEIRA, C. A.; GIVISIEZ, G. H. N. **Conceitos básicos de demografia**. Disponível em: <<http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/outraspub/demoedu/parte1cap1p13a44.pdf>>. Acesso em: 28.12.10.
- COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de pesquisa em Administração**. Porto Alegre: Bookman. 2003.
- FARIA, W. M. Região Sul de Minas. In: TENÓRIO, F. G. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Ed. Unijuí, 2007, p. 223-271.

- FONSECA, N. F.; BRESSAN, A. A.; IQUIAPAZA, R. A.; GUERRA, J. P. Análise do Desempenho Recente de Fundos de Investimento no Brasil. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 1, p. 95-116, 2007.
- FREITAS Jr., D. B. Avaliação da administração pública gerencial em municípios por meio de indicadores. 139 f. 2009. **Dissertação** (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Lavras, 2009.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2006.
- HAIR JR., J. F.; ANDERSON, R. E.; TATHAN, R. L.; BLACK, W. C. **Análise multivariada de dados**. Porto Alegre: Bookman, 2009.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE Cid@des**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 18.12.2010.
- MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada**. Porto Alegre: Bookman, 2006.
- MAROCO, J. **Análise estatística: com utilização do SPSS**. 3 ed. Lisboa: Ediç. Sílabo, 2010.
- MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. **Consultoria Legislativa do Senado Federal** (textos para discussão, n. 40). Brasília, abril, 2008.
- OLIVEIRA, V. C. S. **Sociedade, Estado e Administração Pública: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras-MG**. 301 f. 2009. Tese (Doutorado em Administração). Universidade Federal de Lavras, 2009.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Brasília: MH Comunicação, 1994.
- PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova Gestão Pública: Limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.
- PEREIRA, J. R. Construção dos indicadores de potencialidade social. In: SCOLFORO, J. R. S.; OLIVEIRA, A. D.; TAVARES, L. M. (Ed.). **Zoneamento ecológico-econômico do Estado de Minas Gerais: componente socioeconômico**. Lavras: UFLA, 2008. p. 7-34.
- PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**. 5. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.
- RIOS-NETO, E. L. G. **Questões emergentes na demografia brasileira**. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2005.
- SALAZAR, G. T.; OLIVEIRA, E. R.; SILVA, S. S.; ARRUDA, M. A.; ROCHA, P. A. M.; RODRIGUES, L. A. Componente institucional. In: SCOLFORO, J. R. S.; OLIVEIRA, A. D.; TAVARES, L. M. (Ed.). **Zoneamento ecológico-econômico do Estado de Minas Gerais: componente socioeconômico**. Lavras: UFLA, 2008. p. 101-140.
- SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**. n. 43, v. 2, mar./abr. 2009, p. 347-369.
- SILVA, E. A.; PEREIRA, J. R.; ALCÂNTARA, V. C.; MOSQUEIRA, H. D. Implicações Teóricas entre Administração Pública, Institucionalismo e Capital Social. In: FERREIRA, M. A. M.; EMMENDOERFER, M. L.; GAVA, R. **Administração Pública, Gestão Social e Economia Solidária: avanços e desafios**. 1 ed. Viçosa-MG: 2010, p. 202-222.
- STEVENSON, W. J. **Estatística aplicada à administração**. São Paulo: Harbra, 1981.
- ZEE-MG. ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2008. **O que é; objetivo; metodologia básica**. Disponível em: <http://www.zee.mg.gov.br/zee_externo/>. Acesso em: 22.12.2010.

¹ Para maiores detalhes quanto à modernidade de articulação mista, consultar Alcântara (2005, p. 47-51).

² Segundo Silva et al. (2010, p. 206), as categorias mais debatidas pelos teóricos do capital social são: desempenho institucional; confiança; participação cívica, cidadania e descentralização das decisões governamentais.