

# Qualidade institucional das Regiões Geográficas Imediatas de Rondônia

*Marçílio Lima de Oliveira*

*Carlos Alberto Piacenti*

## Resumo

O esforço de identificação, mapeamento e aferição da qualidade institucional e sua relação com o desenvolvimento regional, além de transformar-se em uma experiência concreta das Regiões Geográficas Imediatas no estado de Rondônia, possibilita avaliar os efeitos dessa nova tipologia territorial instituída pelo IBGE, em 2017. Foram investigadas as Regiões Imediatas de Vilhena, Cacoal, Jí-Paraná, Jaru, Ariquemes e Porto Velho. Para tanto, utilizaram-se dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE) para a construção do Índice de Capacidade Governativa Regional (ICGR). Os principais resultados do estudo apontam que a qualidade institucional das regiões-alvo tem limitações, mas, também, que há oportunidades para a geração de inovações nas rotinas institucionais das administrações municipais, especialmente, no estágio atual de desenvolvimento regional. Como contribuição, este estudo oferece novos elementos para os modelos de governança, de forma que os atores locais formulem suas estratégias sobre os espaços de interesse administrativo e, por extensão, alterem as condições sociais vigentes.

**Palavras-chave** | Desenvolvimento regional; ICGR; qualidade institucional; Regiões Geográficas Imediatas; Rondônia.

**Classificação JEL** | H77 O18 R11

## Institutional quality on the Immediate Geographic Regions of Rondônia

### Abstract

The effort of identification, mapping and gauging of institutional quality and its relationship with regional development, besides becoming a concrete experience of the Immediate Geographic Regions in the state of Rondônia, makes it possible to evaluate the effects on this new territorial typology constituted by IBGE in 2017. The immediate regions, Vilhena, Cacoal, Jí-Paraná, Jaru, Ariquemes, and Porto Velho were investigated. To this end, data from the “Pesquisa de Informações Básicas Municipais” (MUNIC/IBGE) were used for general analysis and construction of the Regional Governing Capacity Index (ICGR). The main results of the study point out that the institutional quality of the regional targets revealed limitations, but also

some opportunities for generating innovations in the institutional routines of municipal administrations, especially at the current stage of regional development. As a contribution, this study will provide new allusive elements to governance models for local actors to formulate their own strategies on the spaces of administrative interests, and, by extension, change the prevailing social conditions.

**Keywords** | ICGR; Immediate Geographic Regions; Institutional quality; regional development; Rondônia.

**JEL Classification** | H77 O18 R11

## Calidad institucional de las Regiones Geográficas Inmediatas de Rondonia

### Resumen

El esfuerzo de identificación, mapeo y medición de la calidad institucional y su relación con el desarrollo regional, además de convertirse en una experiencia concreta de las Regiones Geográficas Inmediatas en el estado de Rondônia, permite evaluar los efectos de esta nueva tipología territorial instituida por el IBGE, en 2017. Se investigaron las Regiones Inmediatas de Vilhena, Cacoal, Jí-Paraná, Jaru, Ariquemes y Porto Velho. Para ello, se utilizaron los datos de la Encuesta de Información Básica Municipal (MUNIC/IBGE) para construir el Índice de Capacidad de Gobierno Regional (ICGR). Los principales resultados del estudio indican que la calidad institucional de las regiones objetivo presenta limitaciones, pero también que existen oportunidades para generar innovaciones en las rutinas institucionales de las administraciones municipales, especialmente en la fase actual de desarrollo regional. Como contribución, este estudio ofrece nuevos elementos para los modelos de gobernanza, de modo que los actores locales formulen sus estrategias sobre los espacios de interés administrativo y, por extensión, cambien las condiciones sociales imperantes.

**Palabras clave** | Desarrollo regional; ICGR; calidad institucional; Regiones Geográficas Inmediatas; Rondonia.

**Clasificación JEL** | H77 O18 R11

### Introdução

Esse estudo faz uma reflexão sobre alguns elementos ou dimensões da qualidade institucional e sua relação com o desenvolvimento regional. Quando se observa as análises sobre o desenvolvimento das regiões, nota-se que, em geral, tendem a enfatizar aspectos socioeconômicos ante a qualidade institucional das administrações públicas locais.

Investigar como realidades regionais e municipais se comportam frente a ações, recursos, estratégias e rotinas organizacionais se torna cada vez mais relevante para avaliação de erros e acertos de políticas públicas, bem como se pensar em estratégica

para atingir novas fases de desenvolvimento (MONTEIRO NETO, 2015). A depender da matriz institucional e dos recursos existentes, as capacidades governativas envolvem aspectos econômicos e fiscais relacionados a um conjunto de instrumentos disponíveis a um dado governo regional ou municipal. Assim, pode-se buscar, por meio de instrumentos de gestão e de planejamento, maximizar os recursos (econômicos, humano e tributários) para influenciar atores em torno de um projeto comum de desenvolvimento (MONTEIRO NETO, 2015).

Sem extrapolar as condições que se impõem para que a qualidade institucional jogue a favor do desenvolvimento regional, acrescenta-se que na medida em que as capacidades governativas evoluem em qualidade, elas reduzem as incertezas nas quais inserem-se as interações humanas (NORTH, 2005). Como instrumentos e ações relacionadas, têm-se o instituto da participação social, as capacidades financeira e gerencial, que, combinadas, constituem-se em capacidade governativa local.

A lógica da capacidade governativa é a mesma da capacidade organizacional, mas a chave não é somente o papel do ambiente sociopolítico, e, sim, a elevada complexidade de interesses e objetivos dos atores e agentes no espaço onde atuam. Portanto, sua análise auxilia nos estudos dos fenômenos socioeconômicos, das transformações na base econômica regional e no processo de desenvolvimento endógeno (ROCHA JUNIOR, 2016, p. 177).

O desenvolvimento regional baseado em valores locais — endógeno — constitui um passo à frente em relação às políticas regionais. Caracteriza-se por comportar um desenvolvimento autossustentado nas regiões atrasadas e defende que as instituições são essenciais para introdução de inovações conducentes à diversificação das atividades produtivas e ao acesso ao mercado. Para isso, os atores locais devem chegar a acordos, bem como estratégias e objetivos, uma vez que o tecido social local deve participar na gestão e controle das iniciativas de desenvolvimento (BARQUERO; GIL, 2015).

Na Amazônia brasileira esse processo é complexo. A acomodação dos interesses das elites econômicas e políticas com os das comunidades locais nem sempre convergem. Isso faz com que o desenvolvimento nesses territórios seja um processo lento até que novas iniciativas e alternativas se tornem específicas para cada lugar. Envolvem ainda, mecanismos, elementos ou ações que fazem com que uma região atrasada se torne avançada (FERRERA DE LIMA, 2016).

Essa realidade é percebida nos últimos anos no estado e nas regiões de Rondônia, nas quais têm ocorrido níveis moderados de desenvolvimento regional, resultado, sobretudo, da persistência de modelos organizacionais tradicionais. Ou seja, essa incapacidade pode estar associada tanto a rotinas burocráticas que produzem desestímulos à participação do tecido social nas arenas onde se decidem e se produzem políticas públicas, quanto pela ausência de inovação nos procedimentos gerenciais e planejamento.

Em síntese, o objetivo desse artigo é investigar, de forma comparativa, como a qualidade institucional medida pelo Índice de Capacidade Governativa Regional (ICGR) das Regiões Geográficas Imediatas de Rondônia (Vilhena, Cacoal, Jí-Paraná, Jaru, Ariquemes e Porto Velho) representa uma pré-condição para o desenvolvimento regional ao longo do tempo. A delimitação territorial aqui abordada se refere à nova tipologia regional definida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2017.

Como estratégia analítica, tanto os procedimentos metodológicos quanto as análises regionais e a interpretação dos resultados terão como referência os estudos desenvolvidos por Monteiro Neto (2014, 2015), Piacenti (2016), Duarte, Drummond e Soares (2016) e Sá Barreto, Duarte e Alves (2018). Essas pesquisas serão utilizadas como referência para confirmar, aplicar e comparar os resultados obtidos à luz de teorias do desenvolvimento regional e das capacidades governativas.

Cabe destacar que esses estudos selecionados discutiram a importância da qualidade institucional alusiva ao desenvolvimento regional, porém, eles não questionam se as capacidades governativas atuam como pré-condição para fases mais avançadas de desenvolvimento no contexto das Regiões Geográficas Imediatas. Da mesma forma, não consideram a influência e o papel dos valores locais sobre a trajetória das organizações naquilo que a sociedade quer para sua região. Esse conhecimento poderá ajudar a formular políticas públicas eficientes ou, até mesmo, guiar as ações coletivas e inovadoras para que se crie um ciclo virtuoso de desenvolvimento.

Além desta parte introdutória, serão apresentados os conceitos e noções básicas da teoria institucional, do desenvolvimento regional e, na segunda parte, da origem das Regiões Geográficas Imediatas. Na terceira parte, estão as notas metodológicas empregadas neste estudo. Na quarta seção, os resultados serão apresentados e discutidos. Por fim, nas considerações finais, a discussão será retomada para analisar os prós e contras da qualidade institucional rondoniense.

## **Fundamentação teórica**

A partir da literatura da Nova Economia Institucional (NEI) de North (1981, 1990, 1991, 1994, 2005), pode se dizer que o desenvolvimento regional, então, depende das instituições para se efetivar. Por isso, em termos conceituais, deve delimitar e circunscrever o fenômeno de forma tal que permita diferenciá-lo dos outros, conferindo-lhe unicidade e especificidade. Em outros termos, é definido como um processo localizado de troca social sustentada que tem como finalidade última o progresso permanente da região, da comunidade regional como um todo e de cada indivíduo residente nela (BOISIER, 1996, p. 10).

Para Becker (2010), existem condicionalidades para que o desenvolvimento regional ocorra. Dentre elas, destacam-se o crescimento da base econômica, melhora das

condições sociais e da qualidade institucional. Enquanto a primeira se refere ao espaço de reprodução do capital físico, a segunda se relaciona a uma melhor distribuição da renda e estímulos a participação da população nas decisões e competências da região. Silva (2013) sustenta que o instituto da participação social é fundamental para a atividade de planejamento na gestão pública. Para ele, objetivo central destes espaços é envolver diferentes grupos de interesse que constroem o dia a dia das regiões para auxiliar na definição de projetos prioritários e nos processos de implementação de políticas.

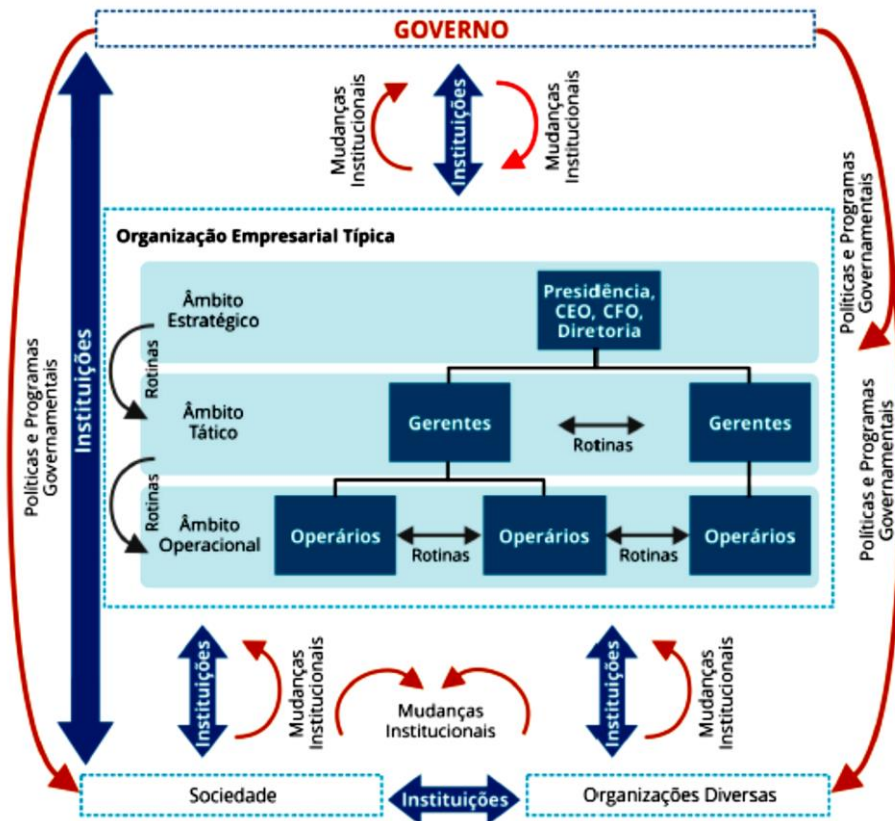
Já a institucional, para North (1990), refere-se às mudanças que moldam a trajetória pela qual as sociedades evoluem ao longo do tempo. Em síntese, a combinação das condições mencionadas constitui o cerne para construção social do desenvolvimento regional, uma vez que esse processo depende das formas e conteúdo dos mecanismos de participação do tecido social, dos instrumentos de planejamento, gestão e parcerias regionais.

Com relação ao papel que as instituições desempenham no contexto de desenvolvimento regional, de forma geral, elas se caracterizam por ditarem as regras do jogo, pelas quais as interações humanas influenciam as organizações sociais. Elas representam os artifícios constituídos pelos homens para dar forma à sua própria interação (NORTH, 1990). Nessa linha, cabem às instituições atuarem para reduzir incertezas nos espaços em que transitam as interações humanas, uma vez que os mercados não criam, espontaneamente, uma ordem capaz de promover as trocas e a ação econômica privada (BERGNIS; ZEBIELLI, 2010, p. 130).

Gandra (2022), observando as dificuldades metodológicas associadas à sistematização da produção teórica sobre a relação entre instituições, organizações e rotinas, estruturou uma matriz institucional (Figura 1) pela qual é possível perceber que, tanto as instituições quanto as rotinas organizacionais servem aos mesmos propósitos.

Nesses casos, o caráter evolutivo das instituições afeta, por sua vez, o caráter evolutivo das rotinas organizacionais (BURLAMAQUI, 2018; BURLAMAQUI; KATTEL, 2018). Na leitura de Gandra (2022), as instituições governamentais têm o poder de influenciar o ambiente econômico e social por meio de intervenções diretas nas instituições (mudando regras e leis), ou através de programas e políticas específicas. Dessa forma, a depender das mudanças, as instituições podem estruturar ações no sentido de produzir desenvolvimento regional.

Figura 1 – Matriz Institucional



Fonte: Gandra (2022).

Assim, pode-se pensar que as trajetórias naturais da etapa ou a dimensão da qualidade institucional são específicas para cada localidade e a *performance* das instituições baliza seu nível de desenvolvimento. Nessa perspectiva, Ferrera de Lima (2020) explica que o desenvolvimento das regiões se alia a uma etapa ou a um processo. A etapa reflete o estágio de desenvolvimento no qual se encontra o espaço denominado região. O processo atrela-se a um conjunto de ações, políticas e movimentos que são postos em marcha para se chegar a determinados estágios de desenvolvimento. Assim, todas essas questões indicam que é necessário considerar o desenvolvimento regional como sendo também um processo de mudança social com capilaridade institucional que ocorre em determinado espaço e tempo.

Por essa lógica, fica evidente que todo processo de desenvolvimento desencadeado pela ação humana no âmbito das instituições parte, necessariamente, de um diagnóstico (a região como ela é) e, a partir daí, surgem propostas de novas alternativas e meios para avançar, ou seja, como a região pretende ser (SIEDENBERG, 2010). Nesse caso, a divisão regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias reflete esses dois aspectos. Foi a partir desse novo quadro instituído pelo IBGE, em 2017, que se

estabeleceu um moderno marco de referência para o planejamento regional. Tal recorte coincide com o ano-base da fonte dos dados para este estudo: 2018.

Na espacialidade de Rondônia, a tipologia evidenciada corresponderá às mesorregiões e às microrregiões. A prioridade deste estudo são as unidades municipais, mas as diferenciações abrangem também as regionais, denominadas de Regiões Geográficas Imediatas (RGIs). Este recorte assumiu característica alicerçada na rede urbana e suas interconexões com os centros urbanos mais próximos. Destarte, a nova configuração regional estabeleceu como parâmetros norteadores a satisfação das necessidades imediatas das populações alusivas às compras de bens de consumo duráveis e não-duráveis, a busca por trabalho, a demanda por serviços de saúde, educação e, ainda, a prestação de serviços públicos (IBGE, 2017, p. 19).

Sobre os estudos e procedimentos pelos quais foram viabilizadas as Regiões Geográficas Imediatas, o IBGE, (2017) destaca que, até então, as divisões e subdivisões regionais não se restringiam aos limites das unidades federativas. Foi então que na convergência das Regiões Geográficas Imediatas restringiu-se os limites dos estados para cada escala, padronizando-os pelo número específico de municípios. Para tanto, prevaleceu a noção de homogeneidade/proporcionalidade territorial e municipal. Esse padrão reproduz nas regiões a mesma hierarquia, embora com extensões territoriais e agrupamento de municípios diversos (IBGE, 2017, p. 22).

Nesse caso, os conjuntos regionais estão distribuídos por agrupamentos que variam entre o mínimo de cinco e o máximo de 25 municípios. Para isso, o quantitativo populacional mínimo foi estabelecido em 50 mil habitantes. Dessa forma, o recorte territorial reflete os resultados das estimativas da população residente para os municípios brasileiros. Pelo fato de serem estruturados a partir de uma avaliação prévia pelo total das unidades municipais, temas alusivos aos fluxos de gestão pública e empresarial e aos deslocamentos para estudo, trabalho e as regiões de influência das cidades, os municípios escolhidos mostraram-se relevantes por abrangerem uma gama maior de temas regionais (IBGE, 2016).

Neste sentido, justifica-se a análise da qualidade institucional a partir das Regiões Geográficas Imediatas, uma vez que cada uma representa um polo articulador de seu território (IBGE, 2017). Ressalta-se que o polo que dá nome à região pode ser um município isolado ou um arranjo populacional. Sua transposição para análise de cenários relacionados às ações, aos recursos e às estratégias dos níveis de governança permitem comparar e imprimir orientações estratégicas sobre o quanto de capacidade governativa cada uma acumula em termos de desenvolvimento regional. Além disso, quando comparadas com outros recortes territoriais, sua estrutura simples permite que o leitor desenvolva múltiplas análises para comparar diferentes opções em novos estudos.

Com base nessas premissas, é proposto neste artigo o estudo do Índice de Capacidade Governativa Regional (ICGR), por meio do qual se busca aferir a qualidade institucional municipal dos conjuntos regionais do estado de Rondônia. O ICGR decorre do método original (IQIM) estruturado por Piacenti (2016), mas com adaptações destinadas à proposta um de índice mais adequado às distintas realidades amazônicas.

## **Notas metodológicas**

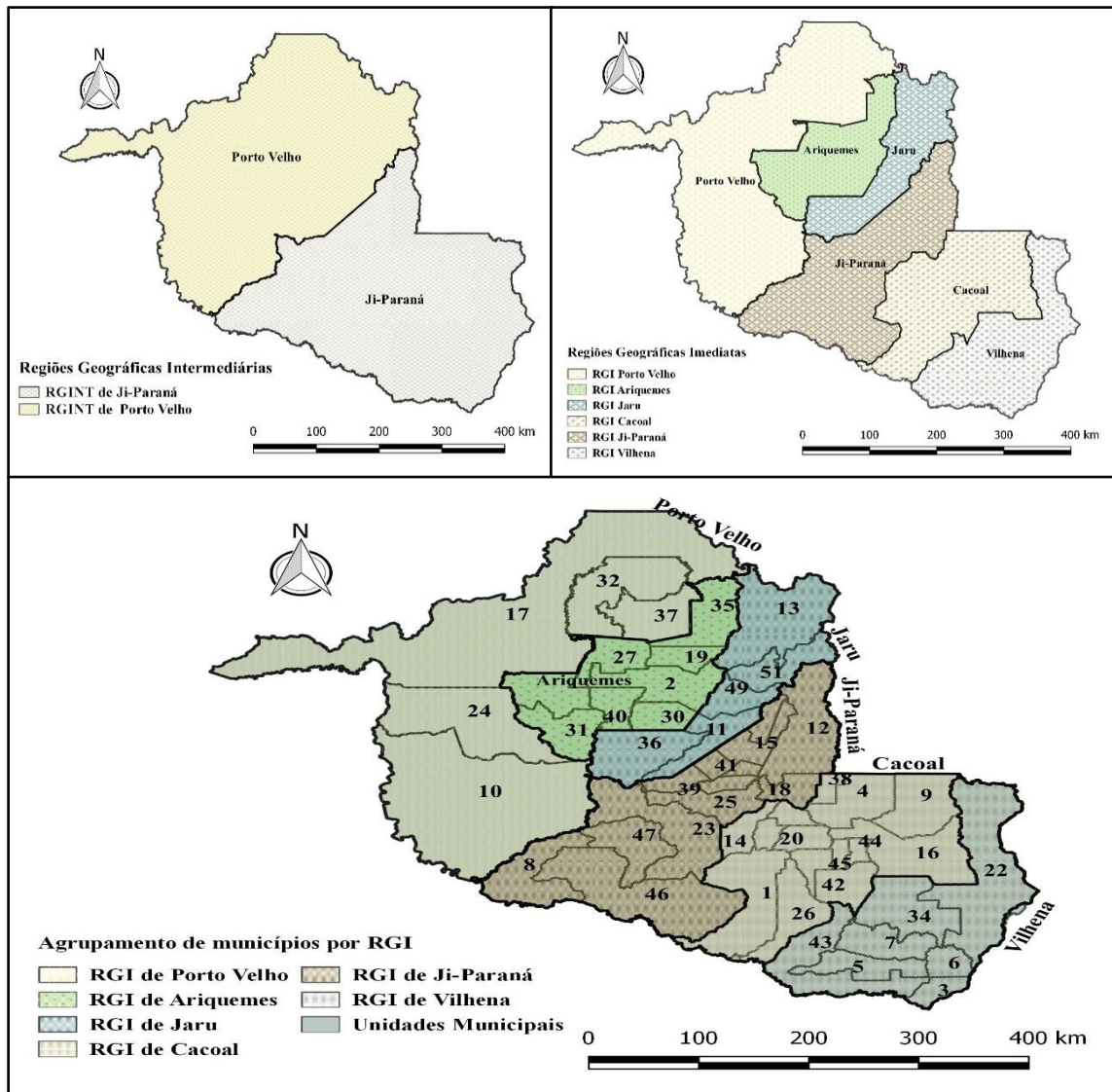
Antes de apresentar o método pelo qual pretende-se atingir o objetivo deste estudo, faz-se necessário descrever a trajetória institucional do espaço rondoniense. O que é hoje o estado de Rondônia surgiu a partir do desmembramento de terras do estado do Mato Grosso. O Decreto-lei nº 5.812, de 13 de setembro de 1943, o constituiu como território federal e assim permaneceu até 22 de dezembro de 1981, quando se tornou uma unidade federada. De acordo com IBGE (2017), o espaço em análise está dividido em duas Regiões Geográficas Intermediárias e em seis Regiões Geográficas Imediatas, as quais comportam 52 municípios. A Figura 2 apresenta a divisão do estado de Rondônia por Regiões Geográficas Intermediárias e Regiões Geográficas Imediatas e a ordem de distribuição dos municípios em suas respectivas regionais.

Um aspecto relevante que interpela as insuficiências e os obstáculos atribuídos aos conjuntos regionais rondonienses considerado nessa análise e que deve ser registrado, contudo, é que a maioria dos municípios foram emancipados entre os anos 1980 e 1990. E, por isso, caracterizam-se pelos processos de ocupação e inserção tardios no planejamento estatal pelas políticas públicas que, afinal, expressam a expansão da fronteira agrícola brasileira iniciadas nos anos 1980. Com efeito, alguns deles ainda não apresentam novas propostas de políticas capazes de modificar, avançar ou substituir seus processos internos de gestão e avaliação. Tal conjuntura pode influenciar de alguma maneira os valores dos índices e suas oscilações.

Assim, a primeira etapa da pesquisa consistiu em uma revisão da literatura sobre a relação da qualidade institucional e o desenvolvimento regional. A partir de evidências empíricas sobre o fenômeno de entrelaçamento constatado por outro estudo, decidiu-se analisar o estado de Rondônia em escala regional. Para instrumentalizar a análise sobre a qualidade institucional, buscou-se, junto à Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic/IBGE), informações referentes ao período de 2017-2018. Os dados obtidos se referem às variáveis de referências com a finalidade de gerar as sintaxes e filtros necessários para a construção do Índice de Capacidade Governativa Regional (ICGR).



**Figura 2 – Regiões Geográficas Intermediárias e Regiões Geográficas Imediatas do Estado de Rondônia**



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados e informações do IBGE (2017).

Nota: 1 - Alta Floresta D'Oeste, 2 - Ariquemes, 3 - Cabixi, 4 - Cacoal, 5 - Cerejeiras, 6 - Colorado do Oeste, 7 - Corumbiara, 8 - Costa Marques, 9 - Espigão D'Oeste, 10 - Guajará-Mirim, 11 - Jaru, 12 - Ji-Paraná, 13 - Machadinho D'Oeste, 14 - Nova Brasilândia D'Oeste, 15 - Ouro Preto do Oeste, 16 - Pimenta Bueno, 17 - Porto Velho, 18 - Presidente Médici, 19 - Rio Crespo, 20 - Rolim de Moura, 21 - Santa Luzia D'Oeste, 22 - Vilhena, 23 - São Miguel do Guaporé, 24 - Nova Mamoré, 25 - Alvorada D'Oeste, 26 - Alto Alegre dos Parecis, 27 - Alto Paraíso, 28 - Buritis, 29 - Novo Horizonte do Oeste, 30 - Cacaulândia, 31 - Campo Novo de Rondônia, 32 - Candeias do Jamari, 33 - Castanheiras, 34 - Chupinguaia, 35 - Cujubim, 36 - Governador Jorge Teixeira, 37 - Itapuã do Oeste, 38 - Ministro Andreazza, 39 - Mirante da Serra, 40 - Monte Negro, 41 - Nova União, 42 - Parecis, 43 - Pimenteiras do Oeste, 44 - Primavera de Rondônia, 45 - São Felipe D'Oeste, 46 - São Francisco do Guaporé, 47 - Seringueiras, 48 - Teixeirópolis, 49 - Theobroma, 50 - Urupá, 51 - Vale do Anari e 52 - Vale do Paraíso.

Deve-se deixar claro que um exercício metodológico foi aplicado para estruturar o ICGR. Sua base foi o Índice de Qualidade Institucional Municipal (IQIM), estruturado por Piacenti (2009, 2012 e 2016). Cabe destacar que a semelhança metodológica do modelo IQIM com o ICGR acontece pela combinação dos três subíndices, sendo eles: Grau de Participação, Capacidade Financeira e Capacidade Gerencial. Outra semelhança é que cada subíndice do ICGR tem peso 33,33%. Diante disso, o presente estudo dá continuidade ao processo de pesquisa ajustado e testado por Piacenti (2016), baseando-se nas descobertas e conclusões apresentadas.

Visando melhorar a estrutura de análise, uma estratificação homogênea dos municípios foi realizada. Ou seja, os dados foram desagregados para os 52 municípios rondonienses. Na sequência, identificou-se as regiões que apresentaram os melhores ou piores índices de capacidade de gestão, agrupando-os em níveis baixo, moderado, médio e alto em qualidade da gestão local. A construção dos indicadores parciais foi feita a partir da análise de dados descritivos utilizando estatísticas inferenciais, permitindo-se compará-los por meio da média ponderada de referência que alterna entre a unidade federada e a Região Geográfica Imediata.

As capacidades ou incapacidades governativas, cujo esforço dispendido foi para identificar, mapear e aferir o grau de capacidades e limitações institucionais em escala municipal e regional, consolidam-se com por meio de três subindicadores parciais (grau de participação, capacidade financeira e capacidade gerencial) com peso igual (33,33%) sendo que para cada um é atribuída uma nota ao município que oscila entre um a seis, conforme disposto na equação (1) (PIACENTI, 2016).

$$MI = \left[ \frac{X - \text{menor } X}{\text{maior } X - \text{menor } X} \times 5 \right] + 1 \quad (1)$$

Em que:

X é o dado do município.

O subindicador grau de participação foi calculado por meio das variáveis que representam o grau de participação da população nas administrações municipais. Foram avaliadas as características de oito conselhos municipais. Entre elas, a criação e o funcionamento efetivo, atentando-se aos que são utilizados como instrumento de pressão no âmbito de políticas públicas. Os dados deste estudo fazem distinção entre os conselhos municipais criados espontaneamente (movimento endógeno) e os criados em função do imperativo de legislação<sup>1</sup>. Dadas as características

---

<sup>1</sup> Com base no estudo de Piacenti (2016), foram considerados os seguintes conselhos: Conselho Municipal de Política Urbana; Desenvolvimento Urbano ou similar; Conselho Municipal de

específicas destes últimos, eles não foram incluídos no modelo. A Tabela 1 resume a construção de cada conjunto de subindicadores que servirá para determinar a qualidade institucional do município a partir de seu conjunto.

**Tabela 1 – Índice de Capacidade Governativa Regional (ICGR)**

Índice	Subíndices	Microíndices	Peso	Fonte
ICGR (100%)	Grau de Participação (33,33%)	Existência de conselhos	4,00%	MUNIC/IBGE (2018)
		Conselhos em efetivo funcionamento	4,00%	MUNIC/IBGE (2018)
		Conselhos consultivos	7,16%	MUNIC/IBGE (2018)
		Conselhos deliberativos	7,17%	MUNIC/IBGE (2018)
		Conselhos que administram fundos	11,00%	MUNIC/IBGE (2018)
	Capacidade Financeira (33,33%)	Existência de consórcios	11,11%	MUNIC/IBGE (2018)
		Receita corrente x dívida	11,11%	MUNIC/IBGE (2018)
		Popança real <i>per capita</i>	11,11%	MUNIC/IBGE (2018)
	Capacidade Gerencial (33,33%)	Existência de cadastro imobiliário	8,33%	MUNIC/IBGE (2018)
		Cobrança de IPTU	8,33%	MUNIC/IBGE (2018)
		Instrumentos de gestão pública	8,33%	MUNIC/IBGE (2018)
		Instrumentos de planejamento	8,33%	MUNIC/IBGE (2018)

Fonte: Elaborado pelos autores, adaptado do modelo de Piacenti (2016).

Como se pode ver na Tabela 1, as classificações em forma de peso são persistentemente mais elevadas para os conselhos que se definem como deliberativos e administradores de fundos ante aqueles que são apenas consultivos ou que simplesmente formalizaram sua criação. A menor escala, cujo peso representa 4%, reflete os conselhos municipais que, além de criados, estão em efetivo funcionamento. Já os conselhos que são apenas consultivos, o peso é maior (7,16%), porém inferior ao peso atribuído aos que exercem funções deliberativas (7,17%), e os que acumulam a função de administrador fundos, cuja escala é maior (11,00%). Os procedimentos de avaliação foram sim ou não. Nesse caso, a totalização foi convertida em um percentual máximo que cada unidade municipal

Transporte e Tarifas; Conselho Municipal de Meio Ambiente; Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional; Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Conselho Municipal de Cultura. Além destes sugeridos pelo autor, neste estudo serão ainda avaliados o Conselho Municipal da Mulher e Conselho Municipal de Direitos Humanos.

obteve com base na quantidade de respostas afirmativas. Nas ocorrências em que as informações não estavam disponíveis foi agregada a unidade municipal o valor um.

Para explorar o subindicador capacidade financeira, seguiu-se os procedimentos do modelo ajustado por Piacenti (2016). Nele, o modelo comportou três subindicadores: o número de consórcios criados para atender a demanda da população, cujo peso foi de 11,11%, subdividido em consórcios intermunicipais (6,11%), consórcios estabelecidos entre municípios e a unidade federada (2,5%) e consórcios entre municípios e governo central (2,5%). Os dados desses consórcios ficaram restritos às áreas de educação, saúde, social, formação de mão de obra e emprego, habitação, saneamento básico e meio ambiente.

A relação entre as receitas arrecadadas e as despesas realizadas (REC/DESP) serve para verificar se o município contraiu *déficit* ou apresenta *superávit* orçamentário. Por fim, a Poupança Real *per capita* ( $PR_{pc}$ ) foi obtida por meio da equação (2).

$$PR_{pc} = \frac{RT - OC - AB - AM - OR}{POP} \quad (2)$$

Em que:

RT = receita total

OC = operação de crédito

AB = alienação de bens

AM = amortizações

OR = outras receitas de capital

POP = população total

Assim, com base nesta expressão, foi calculada o valor da  $PR_{pc}$  para cada município e atribuída uma nota em função do valor obtido referente ao salário-mínimo<sup>2</sup>.

O subindicador capacidade gerencial participa com peso de 33,33% na formação do ICGR e foi composto por quatro subindicadores: i) existência de cadastro imobiliário; ii) cobrança de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); iii) instrumentos de gestão pública; e, iv) instrumentos de planejamento, com representação de 8,33% para cada um deles. O procedimento de avaliação será sim

---

<sup>2</sup> Conforme o Decreto Presidencial nº 8.948/2016, o valor do salário-mínimo nominal para o ano de 2017 foi de R\$ 937,00.

ou não convertido em um percentual máximo que cada unidade municipal poderá obter com base na quantidade de respostas afirmativas.

A existência de cadastro imobiliário pautou-se em seis variáveis: existência de cadastro imobiliário propriamente dito; cadastro imobiliário informatizado; existência de plantas genéricas de valores; plantas genéricas de valores informatizadas; existência de cadastro de ISS (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza) e a existência de cadastro de ISS informatizado.

Em relação à cobrança de Imposto Predial e Territorial (IPTU), são duas variáveis pelas quais buscou-se responder: i) se o município efetua cobrança do IPTU, ii) qual foi o ano da publicação da lei que a autorizou a cobrança. Conforme o percentual máximo obtido, a classificação de cada município dependerá do número de respostas positivas e do ano em que a lei autorizou a cobrança do imposto. Para os casos afirmativos da primeira variável será atribuído um percentual de 5,01%. Os 3,33% restantes serão atribuídos em função do ano de publicação da lei. Sendo o ano anterior a 1990, o município obterá nota seis e percentual alusivo de 0,83%. Para as ocorrências entre os anos 1990-2000, a nota atribuída será cinco. Já para os casos entre 2001 e 2010, a nota será quatro, e, por fim, para os municípios cuja autorização ocorreu entre os anos 2011 e 2015, a nota será dois.

Nos quesitos relacionados aos instrumentos de gestão pública<sup>3</sup> e planejamento<sup>4</sup>, eles envolveram, ao todo, 21 variáveis. Sendo todas elas alusivas às capacidades e aos limites dos governos municipais de implementarem políticas voltadas ao desenvolvimento regional.

Os indicadores de gestão pública, pelo qual será verificado a existência ou não de 15 instrumentos, estão divididos em quatro aspectos: faixa 01, equivale ao registro entre 10 e 15 instrumentos; faixa 02, equivale ao registro entre cinco e 10; faixa 03, equivale ao registro entre um a cinco e, por fim, a faixa crítica, a qual corresponde a nenhum registro com previsibilidade legal no marco regulatório da gestão pública.

---

<sup>3</sup> As variáveis consideradas foram: existência da Lei de Parcelamento do Solo; existência de Lei de Zoneamento ou equivalente; existência do Código de Obras e Código de Posturas; existência de lei específica de Contribuição de Melhoria; existência de Lei de Perímetro Urbano; existência de Lei de Transferência do Direito de Construir; existência de Lei de Solo Criado ou Outorga Onerosa do Direito de Construir; existência de Lei de Imposto Predial e Territorial Progressivo; existência de Lei de Operação Urbana Consorciada; existência de Lei de Concessão do Direito Real de Uso; existência de Lei de Parcelamento; Edificação ou Utilização Compulsórios; existência de Lei de Desapropriação com Pagamento de Títulos; existência de Lei de Direito de Preempção; existência de Estudo de Impacto de Vizinhança e a existência de Lei de Zoneamento Ambiental ou Zoneamento Ecológico-Econômico.

<sup>4</sup> As variáveis consideradas foram: a existência do Plano Diretor; se o município revisou o Plano Diretor; se o Plano Diretor estava em processo de elaboração no ano de 2012; existência de Lei de Zona/Área de Interesse Social; existência de Lei Zona/Área de Proteção Ambiental e existência de Lei de Zona/Área de Interesse Especial.

O nível de condição para cada um dos subíndices será apresentado de acordo com a distribuição percentual em relação à média do ICGR dos municípios selecionados em conformidade com a Tabela 2.

**Tabela 2 – Faixas percentuais para o modelo utilizado**

Subíndice	Baixo	Moderado	Médio	Alto
Grau de Participação	De 0% a 15%	De 15% a 25%	De 25 a 30%	De 30% a 33,33%
Capacidade Financeira	De 0% a 15%	De 15% a 25%	De 25 a 30%	De 30% a 33,33%
Capacidade Gerencial	De 0% a 15%	De 15% a 25%	De 25 a 30%	De 30% a 33,33%

Fonte: Elaboração própria.

## Resultados e discussões

O principal desígnio dos indicadores selecionados foi dar visibilidade às condições em que se encontram a qualidade institucional das regiões imediatas do estado de Rondônia. A Tabela 3 apresenta a distribuição dos municípios por faixa em relação aos 33,33% do subíndice grau de participação. A coluna (1) mostra os agrupamentos de municípios em algum nível de condição a partir da média ponderada obtida (base 100) de forma que apareçam próximos uns dos outros.

**Tabela 3 – Distribuição por faixa percentual em relação à média estadual, segundo o Grau de Participação no Índice de Capacidade Governativa Regional (ICGR<sub>RO</sub>) dos municípios rondonienses**

Grau de Participação	(1) Faixas % do Grau de Participação em relação à média do Estado	(2) Número de municípios	(3) % de municípios	(4) Níveis de condições
Rondônia	De 0% a 15%	38	73,08	Baixo
	De 15% a 25%	11	21,15	Regular
	De 25% a 30%	1	1,92	Moderado
	De 30% a 33,33%	2	3,85	Alto
	33,33%	52	100	Total

Fonte: Resultado da pesquisa.

Ao assim fazer, procurou-se obter informações comuns das características do tecido social na relação com o poder público local. A coluna (2) mostra a quantidade de municípios que se classificaram nas faixas percentuais em relação à média da unidade federada. Na coluna (3) estão apresentados os percentuais de municípios em relação às faixas e aos níveis de condições. Os dados sobre os níveis de condições com o qual se identificou o perfil dos municípios estão na coluna (4). Os resultados gerais apontam que não houve registro de valor superior a 33 pontos. Nota-se, então, pela coluna (3) da Tabela 3, que o maior percentual (73,08%) corresponde aos municípios inseridos no intervalo de zero a 15%. Ressalta-se que esse agrupamento reflete a participação baixa da sociedade na definição de políticas públicas, e, ao mesmo tempo, sugere um cenário de fragilidade nos mecanismos de participação social.

No plano escalar regional, a situação se difere. Entre as seis RGIs analisadas, apenas duas assinalaram médias relativas inferiores a que foi encontrada para o seu conjunto regional, sendo de 13,01. Ji-Paraná, com escore médio de 10,25 e Cacoal, com 12,95, apresentaram os piores resultados no indicador em questão. Na RGI de Cacoal, 10 municípios, do total de 14, inseriam-se no grupo com escore baixo. Outros quatro no grupo que representa nível de participação regular. Já na regional de Ji-Paraná, os resultados foram ainda piores. Com exceção de seu polo (Ji-Paraná) que obteve escore médio de 21,11 e se posicionou acima das médias estadual e regional, todos os demais municípios do mesmo agrupamento regional apresentaram baixo grau de participação.

Em relação às RGIs com médias superiores ao estado, Porto Velho, com pontuação média relativa de 16,86, destacou-se de forma isolada. Em seguida, Vilhena, registou 14,71, Jaru, com 13,47 e Ariquemes, com 13,44. Em relação à RGI de Porto de Velho, seu desempenho está ligado à pontuação de 33,33 assinalado pelo município de Porto Velho em função deste sediar a administração estadual e demais poderes constituídos. Esses efeitos emanaram daquilo que Becker (2010) avaliou como resultado de uma maior participação da população nas decisões e competências da região.

Na RGI de Vilhena constatou-se que municípios receptores de recursos adicionais provenientes da atividade do setor primário apresentaram desempenho abaixo da média regional e estadual. Foram os casos de Corumbiara, com escore relativo de 9,82 e Pimenteiras do Oeste, com 6,58 de média relativa. Por esse critério, mas na perspectiva dos setores secundários e terciário impactarem mais fortemente as estruturas municipais, Vilhena logrou escore médio de 23,46 e assinalou nível de condição moderado.

Sob esse prisma, a RGI de Jaru e de Ariquemes, que tiveram médias idênticas, foram influenciadas pelo desempenho dos municípios que têm como base econômica atividades relacionadas à administração pública, à arrecadação de impostos e aos serviços agropecuários. O município de Machadinho, por exemplo, cuja sua base

econômica predominante é a produção leiteira, vem numa trajetória de crescimento em seu volume de produção, que, de acordo com a Pesquisa da Pecuária Municipal/IBGE (2018), foi multiplicada em mais de 22 vezes entre os anos de 2010 e 2017. Outro fato relevante refere-se à liderança regional de Jaru, que assinalou pontuação de 25,58 sendo o único a se inserir no grau de participação moderado. Esse desempenho, quando comparado às médias obtidas pelos demais municípios da região, superou em quase duas vezes a média estadual da série.

Já o desempenho da RGI de Ariquemes, ante as demais, pode ter sido em função da relativa proximidade com a capital Porto Velho. Entretanto, com exceção da sede da regional (Ariquemes) e de Buritis, cujas pontuações médias e níveis de participação corresponderam a 30,04 e 15,51, alto e regular, nesta ordem, as demais unidades municipais apresentaram valores baixos. Sobre isso, os dados revelaram uma tendência por municípios cuja população alterna entre 2,4 mil e 25 mil habitantes. Guajará-Mirim (RGI de Porto Velho), no entanto, foi exceção, uma vez que sua população é superior a 47 mil habitantes, mas, ainda assim, assinalou nível de participação baixo.

Avaliando de forma comparativa, observa-se que os níveis do grau de participação entre as RGIs, de forma geral, podem ser considerados como críticos. Contudo, a participação na RGI de Porto Velho teve desempenho ligeiramente positivo em relação às demais. Essa diferença é explicada pela maior quantidade de municípios inseridos nos níveis regular, moderado e alto (73,08%), ante 26,92% das unidades que registraram valores entre regular, moderado e alto. Embora a diferença seja pouca, ela existe e fica evidente na medida em que se comparam os resultados das colunas (3) e (4), ainda da Tabela 3. O raciocínio a ser feito é simples. Admitindo-se que se elevasse de (0 a 15%) para (0 a 25%) as faixas percentuais com quais se estabeleceu os critérios para agrupar os municípios no nível de condição baixo, o resultado seria que, 94% dos municípios rondonienses se classificariam no nível baixo.

As características destacadas se assemelham aos resultados identificados no estudo de Piacenti (2016), cujo resultado detectou que 91,48% dos municípios paranaenses apresentaram valores equivalentes a baixos. Na mesma linha, os resultados de Duarte, Drumond e Soares (2016) e o de Sá Barreto, Duarte e Alves (2018).

De todo modo, o que deve ser sublinhado, em linha com Silva (2013), é o fato que as regiões, assim como as unidades municipais, podem ser apoderadas por grupos dominantes e servir como instrumento de um aprofundamento consentido da desigualdade. O autor explica ainda que diferentes segmentos sociais locais não conseguem ser representados nas instâncias deliberativas dos programas, ficando excluídos dos espaços institucionais nos quais poderiam vocalizar diretamente suas demandas e torná-las públicas. Com isso, estes grupos passam a ser inviabilizados pelos grupos mais organizados que comandam as definições nos territórios. Isto



sugere e recoloca o esforço que os municípios ainda precisam realizar para uma participação mais efetiva na correlação de força entre o poder público e a sociedade.

***Comparativo do desempenho regional e municipais em relação à capacidade financeira***

A análise da capacidade financeira dos municípios rondonienses foi realizada avaliando a existência de consórcio (União, estado e intermunicipal), a receita corrente *versus* dívida e a poupança real *per capita*. A Tabela 4 apresenta um panorama geral do desempenho financeiro das unidades municipais. Assim, nota-se uma minoritária participação de municípios inseridos no nível alto, sendo apenas um em toda unidade federada. Os valores baixos equivalentes a 75% das unidades municipais expõem fissuras nas capacidades fiscais.

**Tabela 4 – Capacidade Financeira pela decomposição dos microíndices: existência de consórcios públicos, receita corrente *versus* dívida e poupança real *per capita* dos municípios rondonienses**

Capacidade Financeira	Níveis de condições	Faixas % da Capacidade Financeira	Número de municípios	% de municípios
Rondônia	Baixo	De 0% a 15%	39	75,00
	Regular	De 15% a 25%	11	21,15
	Moderado	De 25% a 30%	1	1,92
	Alto	De 30% a 33,33%	1	1,92
	Total		33,33%	52

Fonte: Resultado da pesquisa.

No resultado para as RGIs, sobressaiu-se Ariquemes, com média de pontuação relativa equivalente a 13,92; seguida por Cacoal, com 13,3; e Jaru, com 12,89. As três apresentaram desempenho superiores à média geral rondoniense que foi de 12,88. Já as médias relativas observadas para as RGIs de Vilhena (12,73), Ji-Paraná (11,97) e Porto Velho (10,76) estavam em um patamar abaixo da média estadual.

De modo geral, o baixo desempenho nesse indicador pode ser explicado pelo subitem que avaliou a existência de consórcios públicos. Detectou-se pouca capacidade dos municípios formalizarem parceria intrarregional para buscarem soluções para problemas comuns. No geral, os registros observados se referem apenas aos consórcios intermunicipais, porém, em números inexpressivos. Tal

cenário contrapõe a ideia por trás do indicador, que é estimular a cooperação e a colaboração entre os governos locais. Para além destes aspectos, os consórcios públicos em suas três modalidades possíveis são recomendados pela literatura como essenciais para o desenvolvimento das regiões, uma vez que se constituem em alternativas práticas para atenuar o *trade-off* entre recursos decrescentes e problemas ambientais crescentes.

Uma importante fragilidade que provavelmente decorre da ausência de consórcio de público refere-se à baixa cobertura populacional das políticas de saneamento básico e manejo dos resíduos sólidos. De acordo com o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) (2021), em termos de oferta, nas regiões rondonienses, é igualmente grave e interfere de maneira geral nos custos da administração pública. Tal característica também foi identificada no estudo de Sá Barreto, Duarte e Alves (2018) para os municípios baianos do território de identidade do sisal.

No resultado para o desempenho municipal da sobreposição das dívidas e receitas correntes líquidas, notou-se, em geral, forte deterioração associada à capacidade fiscal. Destaque para os polos regionais de Porto Velho, Jaru, Ariquemes, Ji-Paraná, Vilhena e Cacoal, que apresentaram relativa capacidade financeira. A performance de Porto Velho e dos demais polos regionais é coerente com a função dinamizadora intrínseca às estruturas mais consolidadas relacionadas à oferta de bens e serviços diversos.

Em sentido contrário, os municípios de Ouro Preto do Oeste (RGI de Ji-Paraná), Itapuã do Oeste (RGI de Porto Velho) e Alta Floresta D'Oeste (RGI de Cacoal) destoaram das demais pela situação crítica que apresentaram. Entende-se que as administrações municipais com tais características são marcadas pela insuficiência de recursos como elemento fundamental para manutenção plena da estrutura administrativa e viabilizar novos investimentos. Resultados comparáveis foram encontrados em 42 municípios paranaenses em estudo realizado por Piacenti (2016). O desequilíbrio fiscal, conforme o autor, pode estar relacionado à ausência de instrumentos de gestão, o que afeta a capacidade de geração de receitas para o financiamento da estrutura administrativa, tal qual, a alta rigidez do orçamento por conta dos gastos com pessoal. Esses dois fatores, em conjunto, ampliam os desafios para um planejamento eficiente e investimentos em áreas prioritárias.

A capacidade financeira sob o prisma da poupança real *per capita* foi obtida pela expressão (2). Estimado o valor de cada município, atribuiu-se uma nota de (1) a (6) em função do valor obtido. A nota mínima (1) foi atribuída aos municípios que registraram valores entre zero e R\$ 937, equivalente ao valor do salário-mínimo já descontado a inflação pelo INPC vigente para o ano 2017. As demais notas foram atribuídas seguindo a mesma lógica. A partir dos valores médios do salário-mínimo atribuídos aos municípios pelo qual foi comparada a classificação pode-se dizer que há uma certa dessemelhança entre as RGIs rondonienses. Em seu conjunto, a

poupança real *per capita* foi, em média relativa, de 0,39 SM, sendo tecnicamente baixa, mas é positiva em termos de saldo, porque os melhores resultados para as faixas entre 1 e 2 SM foram obtidos por Castanheiras (1,74 SM) localizado na RGI de Cacoal; Campo Novo de Rondônia (1,23 SM), da RGI de Ariquemes; seguidos pelo polo regional de Jaru com 1,16 SM.

Na segunda faixa, entre 0,5 e 1 SM, alocaram-se, ao todo, 12 municípios, sendo a maioria deles localizados na RGI de Ji-Paraná. Entre eles estão São Miguel do Guaporé, com (0,69 SM); Nova União (0,67); e Teixerópolis (0,66). Completam esse grupo, Corumbiara, Chumpigaiá e Pimenteiras do Oeste (RGI de Vilhena), com média de 0,65 SM; e Santa Luzia D'Oeste e Primavera de Rondônia (RGI de Cacoal), como média de 0,52 SM.

Com relação à terceira faixa (poupança real *per capita* entre 0 e 0,5 SM), nela foi inserida a maioria dos municípios rondonienses. Entre eles, Vilhena (0,39 SM); Ariquemes (0,37 SM); Porto Velho (0,35 SM); Ji-Paraná (0,29); e Cacoal (0,07 SM). Esses municípios inserem-se na tipologia de médias concentrações urbanas (arranjos populacionais próximos ou acima de 100 mil habitantes). Além disso, são polos de suas respectivas RGIs, uma vez que têm base econômica mais estruturada e relacionada com agropecuária, indústria e comércio e serviços. Ilustrativamente, apenas Ji Paraná, Ariquemes e Porto Velho, juntos, respondem por mais de 50% do Produto Interno Bruto (PIB) rondoniense.

Em situação de insuficiência financeira encontravam-se os municípios de Ouro Preto do Oeste, da RGI de Ji-Paraná (-0,47 SM); Itapuã do Oeste, RGI de Porto Velho (-0,14 SM); e Alta Floresta do Oeste, RGI de Cacoal, com saldo negativo equivalente a 0,10 SM. Esses dados mostram que há um cenário de dificuldade financeira em razão da descontinuidade de proverem receitas para fazer investimentos ou quitar dívidas. Dessa forma, pode-se afirmar que, proporcionalmente, para cada habitante havia, em 2017, uma dívida potencial equivalente a 0,5 SM.

A insuficiência de recursos públicos para provimento das demandas básicas da sociedade que fora revelada indica que se faz necessário estabelecer elos mais adequados entre os instrumentos de gestão e políticas públicas setoriais. Mostra-se fundamental melhorar a gestão fiscal para ampliar a qualidade institucional, fazendo com que a região atinja etapas avançadas de desenvolvimento. Em paralelo, embora esta tarefa não se viabilize, e que haja um quadro geral deficitário na relação entre despesas e receitas, ressalva-se que os resultados sinalizam, apesar disso, ainda que de forma mediana, uma tendência para o equilíbrio.

Ressalva-se ainda que, como é usual neste tipo de análise comparativa, o número de habitantes, ao mesmo tempo que é um critério importante sob a base de desempenho, em alguns casos, pode haver desvios quando se trata de valores *per capita*. De todo modo, para os objetivos do estudo, esse indicador foi calculado sob a perspectiva dos movimentos espontâneos em prol da qualidade institucional que

os municípios realizam em suas contas públicas. Acredita-se que o bom desempenho de determinados municípios se deu por conta da adoção de instrumentos gerenciais, bem como processos e rotinas rigorosos de controle e planejamento fiscais.

**Comparativo do desempenho dos municípios rondonienses em relação à capacidade gerencial**

De forma geral, pelos dados da Tabela 5, nota-se que assim como mostrado para os outros indicadores, os valores referentes à capacidade gerencial são melhores para a faixa que corresponde ao nível moderado. Nessa faixa, apresentaram melhores desempenho os municípios mais próximos dos eixos rodoviários e de maneira mais acentuada naqueles que são sedes das regionais. A perspectiva comparativa entre as RGIs, evidenciou que a média relativa assinalada por seu conjunto foi de 23,56. Entres as RGIs destacaram-se Ji-Paraná e Cacoal. Nos dois casos, as médias relativas corresponderam a 24,3, o que significa desempenho superior à média estadual. Entretanto, ressalta-se que, no indicador em causa, a RGI de Cacoal foi a única que registrou administração municipal na condição análoga ao nível alto. Tal resultado decorreu do desempenho de Alta Floresta D'Oeste, que registrou o maior valor relativo da série (33,33), seguida por Cacoal, Espigão D'Oeste e Rolim de Moura, com valores relativos equivalente a 32,94 cada.

**Tabela 5 – Capacidade gerencial pela decomposição dos microíndices: existência de cadastro imobiliário, cobrança de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), instrumentos de gestão pública e de planejamento dos municípios rondonienses**

Capacidade Gerencial	Níveis de condições	Faixas % da Capacidade Gerencial	Número de municípios	% de municípios
Rondônia	Baixo	De 0% a 15%	2	3,85
	Regular	De 15% a 25%	29	55,77
	Moderado	De 25% a 30%	17	32,69
	Alto	De 30% a 33,33%	4	7,69
	Total		33,33%	52

Fonte: Resultado da pesquisa.

A avaliação da existência de cadastro imobiliário e de serviços destinou-se a quantificar iniciativas ligadas às rotinas institucionais que englobam estratégias que

melhoram a qualidade da arrecadação, bem como reduzem lacunas operacionais que favorecem a inadimplência. Pelos dados, em 2018, todas as 52 unidades municipais operavam com cadastro imobiliário, planta genérica de valores e cadastro de ISS. Sendo que deste resultado, 96,15% das administrações analisadas operavam com o instrumento informatizado. A avaliação da capacidade gerencial pela combinação das variáveis inseridas no modelo detectou que em 78,84% das unidades municipais existia os três instrumentos nominados. Deste percentual, nove municípios não operavam com planta genérica de valores informatizadas. Com relação ao cadastro de ISS informatizado, apenas Colorado do Oeste registrou operação de forma convencional.

Em relação à cobrança de IPTU, o resultado positivo correspondeu ao percentual de 100% das administrações municipais rondonienses. Porém, é importante frisar que em quase 60% dos municípios analisados, as rotinas operacionais que envolvem a arrecadação de IPTU só vieram a ocorrer a partir dos anos de 2000. Mas esse fato pode ter relação com a emancipação política da maioria deles, cuja autonomia foi validada entre os anos 1990 e 2000, portanto, acumulam menos do que três décadas de existência.

Isto, de certa forma, revela problemas na condução técnico-administrativa dessa política quando confrontada com os resultados da existência ou não da planta genérica de valor e do cadastro imobiliário. Estes dados contribuem para esclarecer a natureza das perdas em termos de arrecadação. Essas possíveis irregularidades foram descritas por Piacenti (2016), como fatores que podem ocultar e subestimar a capacidade de arrecadação. No entender do autor, a inconsistência acontece ainda na fase do recolhimento do imposto, que frequentemente é realizado sem a devida avaliação ou sem a atualização venal do imóvel e levando em conta apenas as melhorias por bairros do município.

Em relação aos indicadores que avaliaram a existência dos instrumentos de gestão pública e de planejamento, notou-se que até o ano de 2018 a utilização integral desses componentes ainda era inexpressiva. Ou seja, verificou-se que os 15 instrumentos coexistiam apenas nas administrações municipais de Alta Floresta D'Oeste e no polo regional de Cacoal. A particularidade de Cacoal, entre outros aspectos, alia-se ao conceito de espaço econômico regional (PERROUX, 1982). Entre os demais municípios, 15 registraram entre 10 e 13 instrumentos de gestão. Já na faixa com alternância entre seis e nove instrumentos instituídos correspondeu ao quantitativo de 22 administrações municipais. Observou-se, ainda, uma parcela de 13 municípios que acumulavam entre três e cinco instrumentos. Não houve registro para faixa alusiva a situação crítica.

Com relação aos instrumentos de planejamento, o indicador que avaliou a existência de Plano Diretor apontou que, em 29 municípios o planejamento do crescimento físico, do uso e ocupação da parcela urbana era realizado por meio do referido plano. Cabe observar que o Plano Diretor, além de ser um instrumento básico da

política territorial municipal, é fundamental para orientar as demais peças orçamentárias. No entanto, o mesmo indicador apontou que uma parcela significativa de municípios com população superior a 20 mil habitantes, portanto, elegíveis pelo critério populacional, ainda organizavam a gestão de seus territórios sem o instrumento em questão.

Por sua vez, a existência paralela das leis de zona/área de interesse social, zona/área de proteção ambiental e zona/área de interesse especial se deu em apenas quatro administrações municipais. Destaque para a RGI de Cacoal com os municípios de Espigão do D'Oeste e Rolim de Moura, além dos municípios de Buritis (RGI de Ariquemes) e de Colorado do Oeste (RGI de Vilhena). Atentando-se apenas para os aspectos da economia e baseado na contribuição relativa de cada um no PIB estadual tendo como referência o ano de 2017, Rolim de Moura assinalou participação relativa de 2,98%, Buritis, com 1,53%, Espigão do D'Oeste, com 1,32% e Colorado do Oeste participou com 0,78%. Quanto à localização geográfica, estão situados em pontos ou em RGIs dispersos. O quantitativo populacional, por sua vez, alterna entre 18 mil e 57 mil habitantes.

Porém, quando se observa apenas a existência paralela das leis zona/área de proteção ambiental e de zona/área de interesse especial, o número sobe para 21 administrações, ante a um quantitativo de 27 municípios que registraram existência de apenas uma entre as duas citadas. Foram os casos de Ji-Paraná, Ariquemes e Porto Velho. Cabe assinalar que este último, em 2017, respondeu por 38% das atividades econômicas e 28,76% da população em relação ao conjunto estadual, porém, tal condição não refletiu no desempenho do indicador em questão.

## **Considerações finais**

Alinhando-se às reflexões e aos resultados apresentados pelos municípios do estado de Rondônia, pode-se dizer que a ação pública em relação à qualidade institucional está refém tanto da fragilidade das estruturas burocráticas locais quanto dos processos verticais de arrecadação de receitas entre a União e os demais entes federativos. Cada indicador institucional selecionado traduziu aspectos específicos das rotinas institucionais e dimensionou o quanto as capacidades governativas contribuem com o desenvolvimento regional.

No aspecto da capacidade financeira, notou-se possíveis disparidades internas com graves desajustes fiscais, embora o estudo aponte cautela nas análises dos dados em função da amostra abranger apenas um período específico. No aspecto da capacidade gerencial, detectou oferta quase inexistente de meios capazes de dinamizar os núcleos governativos que, em maior ou menor grau, afetam o avanço do desenvolvimento regional. Assim, poderia instaurar um conjunto de instrumentos que possivelmente elevasse a qualidade institucional nas RGIs da

unidade federada. Pode-se concluir que a ênfase das capacidades governativas alusivas aos valores locais e no contexto regional quanto ao padrão institucional não estão plenamente consolidadas em termos de pré-condição para transitar em etapas mais avançadas de desenvolvimento. Assim, constata-se, com estes resultados, que a capacidade governativa nas regiões estudadas ainda é um problema complexo e sem solução imediata. Isso reforça a ampla literatura sobre o tema como os estudos de Monteiro Neto (2014); Piacenti (2016); Duarte, Drummond e Soares (2016); e Sá Barreto, Duarte e Alves (2018).

Um dos aspectos positivos deste estudo consiste no fato que a qualidade institucional reproduzida por meio das capacidades governativas revela questões importantes como a função da previsibilidade no âmbito do marco regulatório da gestão pública. Além disso, elas possibilitaram suscitar um conjunto importante de estratégias que podem contribuir para ampliar a capacidade institucional e reduzir seus desafios inerentes. Por isso, o que se apurou foi que quanto melhor o grau de participação, melhores foram os indicadores de capacidade financeira e gerencial.

Somado ao aumento da quantidade de municípios que podem reforçar seus orçamentos, levando em conta os resultados dessa pesquisa, pode-se sugerir um quadro que revela haver uma melhora na qualidade institucional e aumento nas pré-condições internas para níveis mais elevados de desenvolvimento regional, inclusive.

Esses resultados, portanto, reforçam e tornam atual o argumento defendido por North (1990) de que, seja qual for a etapa ou a dimensão do desenvolvimento, a performance das instituições influencia no desempenho regional, dando direção e conteúdo às transformações, com as quais as interações humanas participam das organizações sociais.

Ressalta-se, todavia, que a busca por resposta a partir dos dados secundários foi um desafio para a elaboração deste estudo, por envolver base de dados de distintas fontes oficiais. Apesar disso, foi possível a produção de resultados consistentes à problemática proposta, sendo significativa em termos de importância para as localidades estudadas.

Por fim, conforme mencionado, uma limitação deste estudo foi o período analisado, uma vez que se restringiu ao ano de 2018 para coincidir com a disponibilidade dos dados, não sendo, portanto, possível comparar o desempenho regional entre dois ou mais períodos. Por isso, sugerem-se novos estudos para preencher esta lacuna temporal.

## Referências

BECKER, D. F. Os primeiros resultados de uma experiência de programa de pesquisa cooperativa e interdisciplinar. *In*: BECKER, D. F.; WITTMANN, M. L. (org.). **Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares**. 2. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010. p. 27-66.

BERGNIS. H. S. M.; ZERBIELLI, J. Mercados, eficiência alocativa e desenvolvimento econômico sob o enfoque da Nova Economia Institucional. *In*: BECKER, D. F.; WITTMANN, M. L. (org.). **Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares**. 2. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010. p. 117-135.

BOISIER, S. **Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político**. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília: Ipea, n. 13, 1996.

BURLAMAQUI, L. **Creative destruction as a radical departure: a new paradigm for analyzing capitalism**. Schumpeter's Capitalism, Socialism and Democracy: A Twenty-First Century Agenda, 2018. p. 21-62.

BURLAMAQUI, L.; KATTEL, R. **Introduction - capitalism, socialism and democracy at 75: new Interpretations and new dimensions**. Schumpeter's Capitalism, Socialism and Democracy: A Twenty- First Century Agenda, 2018. p. 1-18.

DUARTE, L. B.; DRUMOND, C. E. I.; SOARES, N. S. Índice de Qualidade Institucional Municipal: uma aplicação para os municípios baianos. *In*: VI Semana do Economista & Encontro de Egressos. Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC, Ilhéus – Bahia, 2016. **Anais [...]**. Disponível em: <http://www.uesc.br/eventos/visemeconomista/anais/gt1-3.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2021.

FERRERA DE LIMA, J. O espaço e difusão do desenvolvimento regional. *In*: PIACENTI, C. A.; FERRERA DE LIMA, J.; EBERHARDT, P. H. de C. (org.). **Economia e desenvolvimento regional**. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2016. p. 15-40.

FERRERA DE LIMA, J. Desenvolvimento regional fronteiriço: elementos para reflexão. *In*: FERRERA DE LIMA, J. (org.). **Desenvolvimento regional fronteiriço no Brasil**. Toledo/PR: Núcleo de Desenvolvimento Regional – UNIOESTE, 2020. p. 7-14.



GANDRA, R. M. Conciliando os conceitos de rotinas organizacionais e instituições: uma abordagem teórica. **Revista Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, 2022. Disponível em: [https://inctped.ie.ufrj.br/desenvolvimentoemdebate/pdf/revista\\_dd\\_v\\_10\\_n\\_1.pdf](https://inctped.ie.ufrj.br/desenvolvimentoemdebate/pdf/revista_dd_v_10_n_1.pdf). Acesso em: 13 mai. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa da Pecuária Municipal** 2017. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/ppm/quadros/brasil/2017>. Acesso em: 15 fev. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2019**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100923.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**. Rio de Janeiro, Coordenação de Geografia, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil**. Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro, IBGE. 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv99700.pdf>. Acesso em: 9 mai. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2018**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/brasil/pesquisa/1/74454?ano=2018>. Acesso em: 15 fev. 2021.

MONTEIRO NETO, A. (org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: Ipea, 2014. 326 p.

MONTEIRO NETO, A; VERGOLINO, J. R. O; SANTOS, V. M. **Capacidades Governativas no Ambiente Federativo Nacional: Pernambuco (2000-2012)**. Brasília: Ipea, 2015.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PERROUX, F. **Dialogue des monopoles et des nations: équilibre ou dynamique des unités actives?** Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, 1982.

PIACENTI, C. A. **Indicadores do Potencial de desenvolvimento endógeno dos municípios paranaenses no período 1999/2013**. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2016.

ROCHA JUNIOR, W. F. da. Economia regional, instituições e governança. *In*: PIACENTI, C. A.; FERRERA DE LIMA, J.; EBERHARDT, P. H. de C. (org.). **Economia e desenvolvimento regional**. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2016. p. 166 -177.

SÁ BARRETO, R. C.; DUARTE, L. B.; ALVES, A. V. S. Qualidade Institucional e desenvolvimento socioeconômico dos municípios do território de identidade do sisal, Bahia. **Revista de Estudos Sociais**, Cuiabá, v. 20, n. 41, 2018. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/res/article/view/7082/html>. Acesso em: 13 mai. 2021.

SIEDENBERG, D. R. A gestão do desenvolvimento: ações e estratégias entre a realidade e a utopia. *In*: BECKER, D. F.; WITTMANN, M. L. (org.). **Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares**. 2. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010. p. 157-173.

SILVA, S. P. Considerações analíticas e operacionais sobre a Abordagem Territorial em políticas públicas. *In*: BOUERI, R.; COSTA, M. A. (org.). **Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2013. p. 89-116.

VÁZQUEZ BARQUERO, A; ALFONSO GIL, J. Endogenous development in the tropics: the relevance of institutions. **International Forestry Review**: Madrid, Spain vol. 17 (S1), 2015.

Data de submissão: 17/11/2020

Data de aprovação: 29/11/2022

Revisão: Daniela Matthes (português), Anderson de Miranda Gomes (inglês) e Yanet María Reimondo Barrios (espanhol).

---

*Marcílio Lima de Oliveira*

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio /

Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Rua da Faculdade, 675 – La Salle

85905-300 Toledo/PR, Brasil

Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-6948-9615>

E-mail: [marcilio.li2@hotmail.com](mailto:marcilio.li2@hotmail.com)

*Carlos Alberto Piacenti*

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio /

Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Rua da Faculdade, 675 – La Salle

85905-300 Toledo/PR, Brasil

Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-6874-7379>

E-mail: [piacenti8@yahoo.com.br](mailto:piacenti8@yahoo.com.br)