



## **CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL – O CASO DA MICRORREGIÃO LITORAL SUL DO ES<sup>1</sup>**

Gilton Luis Ferreira: Doutor em História Urbana. Professor curso de graduação em Administração e do Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável (PPGES) da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

Giovanilton André Carretta Ferreira: Doutor em Arquitetura e Urbanismo. Professor do curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Cidade (PPGAC) da Universidade Vila Velha (UVV)

Larissa Bussular Franquini: Graduanda em Administração. Aluna do curso de Administração da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

Luna Ferraço Arruda: Mestranda em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável (PPGES). Engenheira Civil, aluna do PPGES-UFES

### **RESUMO**

A investigação buscou identificar as condições apresentadas pelos municípios que compõem a microrregião Litoral Sul, do estado do Espírito Santo, para gerir com eficácia e cooperação organizativa os objetivos de interesse público a fim de subsidiar a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável. A metodologia utilizada foi de natureza exploratória, mesclando análises qualitativas e quantitativas, com procedimentos metodológicos alternando pesquisa bibliográfica e documental, entrevistas semiestruturadas, questionários com questões fechadas, conferências e *lives*. A delimitação do campo de estudo, que deu suporte teórico também fundamentou a estruturação do arcabouço metodológico estabelecendo três níveis e três dimensões de análise. Os resultados informam sobre potencialidades e enormes desafios para alcançar um desenvolvimento sustentável, equilibrando as relações entre economia e ecologia, mercado e sociedade civil.

**Palavras-chave:** Gestão Pública. Capacidade Institucional. Desenvolvimento Regional.

---

<sup>1</sup> Este artigo foi desenvolvido a partir da pesquisa realizada com vistas a subsidiar a elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS), da microrregião Litoral Sul do estado do Espírito Santo, viabilizado pela cooperação técnica entre a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do estado do Espírito Santo (FAPES), a Secretaria de Estado de Planejamento e Economia (SEP), a Secretaria de estado da Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional (SECTI), o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), a Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e o Instituto Federal do Espírito Santo (IFES).



## Introdução

A presente pesquisa situa-se no campo da gestão pública, abordando mais especificamente a temática *capacidade institucional*. O objeto de análise foram os oito municípios do estado do Espírito Santo que compõem a microrregião Litoral Sul. A investigação buscou identificar as condições apresentadas pelos municípios que compõem a citada microrregião para gerir com eficácia e cooperação organizativa os objetivos de interesse público, a fim de subsidiar a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS), um projeto de cooperação técnica celebrado entre a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do estado do Espírito Santo (FAPES), a Secretaria de Estado de Planejamento e Economia (SEP), a Secretaria de estado da Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional (SECTI), o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), a Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e o Instituto Federal do Espírito Santo (IFES). O projeto abrangeu 9 (nove) das 10 (dez) Microrregiões de Planejamento do Estado do Espírito Santo, à exceção da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) que já conta com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDU), elaborado em função das exigências do Estatuto da Metrôpole.

Composta pelos municípios de Alfredo Chaves, Anchieta, Iconha, Itapemirim, Marataízes, Piúma, Presidente Kennedy e Rio Novo do Sul, a microrregião Litoral Sul é uma das dez microrregiões do estado do Espírito Santo, ocupa 6,05% do território estadual e apresenta uma população estimada em 177.151 habitantes (IBGE, 2020), 4,36% da população total do ES. Marataízes, o município mais populoso, 38.883 habitantes, possui uma população 3,34 vezes maior do que o município menos populoso, Rio Novo do Sul, com 11.626 habitantes.

Conforme a Tabela 1, no Grupo 2 estão os municípios de até 20 mil habitantes e PIB per capita acima de R\$ 15.600,00; no Grupo 4, os municípios de 20.000 a 50.000 habitantes e PIB per capita maior do que R\$ 15.463,00. Na última coluna os municípios com maior ou menor PIB per capita em comparação com o PIB per capita do Espírito Santo em 2018, que totalizou R\$ 34.493,00.

TABELA 1 - Estratificação e PIB per capita

Grupos	Municípios da Litoral Sul	PIB Municipal per capita 2018 (R\$)	Relação com PIB per capita do ES
Grupo 2	Alfredo Chaves	22.464,53	Menor
	Iconha	24.144,53	Menor
	Presidente Kennedy	583.171,55	Maior
	Rio Novo do Sul	16.926,00	Menor
Grupo 4	Anchieta	32.801,07	Menor
	Itapemirim	167.621,34	Maior
	Marataízes	66.685,28	Maior



	Piúma	30.016,32	Menor
--	-------	-----------	-------

Fonte: organizado pelos autores a partir de informações do IJSN (2018).

Marataízes, Itapemirim e Presidente Kennedy são os três municípios que se apresentam mais produtivos em relação PIB per capita do estado do Espírito Santo, aliás, Presidente Kennedy detém o título de primeiro lugar não só na microrregião Litoral Sul, mas em todo o Brasil. No entanto, se observarmos o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, Tabela 2, veremos que esses três municípios detém as piores posições, ou seja, conforme ressalta IJSN (2018), um alto valor de PIB per capita não caracteriza menor desigualdade social.

TABELA 2 – Índice de Desenvolvimento Humano - IDH

MUNICÍPIOS	IDH 2010
1. Anchieta	0,730
2. Iconha	0,729
3. Piúma	0,727
4. Rio Novo do Sul	0,711
5. Alfredo Chaves	0,710
6. Marataízes	0,696
7. Presidente Kennedy	0,657
8. Itapemirim	0,654

Fonte: elaborado pelos autores a partir do IBGE (2020).

De acordo com o IBGE (2020), a microrregião Litoral Sul possui uma extensão territorial de 2.783,28 km<sup>2</sup> e uma densidade demográfica de 63,65 hab/km<sup>2</sup>, abaixo da densidade demográfica do estado do Espírito Santo, 88,20 hab/km<sup>2</sup>. Composta por ocupações territoriais bastante diferenciadas, a microrregião suporta realidades como a de Presidente Kennedy, que possui uma área total de 594,90 km<sup>2</sup> e uma das mais baixas densidades demográficas do Espírito Santo e a menor da microrregião, 19,60 hab/ km<sup>2</sup>. Em sentido diametralmente oposto encontra-se o município de Piúma, com a menor área total da microrregião, de 74,05 km<sup>2</sup> e a segunda mais alta densidade demográfica, 297,83 hab/ km<sup>2</sup>, abaixo somente do município de Marataízes que tem densidade demográfica de 298,48hab/ km<sup>2</sup>.

De natureza exploratória, a metodologia mesclou análises qualitativas e quantitativas, acessando as fontes com procedimentos metodológicos alternando pesquisa bibliográfica e documental, entrevistas semiestruturadas, questionários com questões fechadas, conferências, *lives*, enfim, ferramentas operadas na tentativa de buscar nas fontes primárias e secundárias dados que favorecessem rigorosa interpretação do objeto investigado.

A delimitação do campo de estudo, além de dar suporte teórico ao trabalho, fundamentou a estruturação do arcabouço metodológico utilizado na investigação, onde foram estabelecidos três níveis e três dimensões de análise. Para a realização da revisão da literatura foi utilizada a plataforma Portal de Periódico Capes, ou seja, a base de dados da Coordenação de



Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), em função do seu alcance e reconhecimento pela comunidade científica.

## **2. Delimitação do campo de estudo**

### **2.1 Níveis e dimensões da capacidade institucional**

Segundo Carneiro & Menicucci (2013), a partir dos anos 1980 tornou-se intenso o uso do termo “gestão pública” em substituição à “administração pública”, tornando-se polissêmico sem constituir uma disciplina acadêmica consolidada nem dispor de um corpo teórico bem delimitado. Para Brugue e Subirats (1996), fazer gestão em processos exclusivos ao setor público significa tomar a responsabilidade das ações em um conjunto de organizações onde se articulam relações e negociações que devem se ajustar ao sistema de governança dos interesses públicos. Torna-se, dessa forma, o conceito de gestão pública, um ato complexo que mais nos aproxima do universo da política do que dos valores instrumentais da gestão privada.

Perry e Kraemer (1983) buscam uma definição “integradora” entre gestão pública e privada, da primeira incorporando valores como responsabilidade, equidade, democracia, igualdade e probidade, compartilhando com a segunda a necessidade de alcançar seus objetivos de forma mais econômica e eficiente. Assim, no sentido de permitir tanto a expressão de valores instrumentais como políticos, não se limitando apenas aos meios, mas incorporando também valores sociais, trabalha-se com o conceito de Capacidade Institucional (C.I.), compreendida como o conjunto de capacidades necessárias às instituições para a consecução dos objetivos de interesse público, remetendo à necessidade de gerir com eficácia a cooperação organizativa para o alcance dos objetivos políticos.

No entanto, mesmo com a atenção de governos e academia, pouca concordância há acerca da operacionalização, mensuração e abrangência do conceito. Além de constatar que as definições acerca da temática da C.I. são vagas e não possuem uma base conceitual comum, Martins (2019) concluiu que a temática ainda requer exploração, principalmente no âmbito governamental. Outros autores nacionais que discutem a C.I. – Lubambo & Coutinho (2004), Veloso et al. (2011) e Silva (2015) – associam-na ao grau de governabilidade dos governos; à capacidade de gestão; e à atuação do Estado. No entanto, Cingolani (2013), observa que há multiplicidade conceitual e metodológica. O ponto de convergência, segundo Cruz; Montoro; Bio et al. (2011), estaria na relação causal entre as instituições e os resultados por elas almejados, isto é, a C.I. condiciona o bom desempenho dos governos, que por sua vez vincula-se à capacidade de elaborar e operacionalizar políticas públicas.



Martins (2019) revela que, quando considerada em relação às ações governamentais, isto é, na esfera da administração pública, a capacidade institucional é definida como o conjunto de competências institucionais necessárias para a consecução dos objetivos pretendidos pelos governos, em todos os níveis do Estado, ou seja, municipal, estadual e federal (CRUZ et al., 2011). Para melhor compreensão do conceito e abrangência no universo organizacional, importante verificar a estruturação apresentada por Huerta (2008), onde apresenta três níveis relacionados à capacidade institucional: o micro, o meso e o macro. O nível micro corresponde a tudo o que se relaciona ao indivíduo na organização, isto é, aos recursos humanos, considerando suas habilidades e aptidões que determinam a atuação de suas funções dentro da organização. Este primeiro nível é base para o êxito de qualquer ação política, mas deve-se relacionar com os outros níveis a fim de obter relevância na capacidade institucional. A autora ilustra essa situação com o exemplo de que se há pouco pessoal dedicado para realizar uma determinada função, pode se dever ao fato de haver poucos recursos econômicos ou pouca importância dada ao problema.

O nível meso diz respeito às questões relacionadas à organização em si, à estrutura organizacional e normativa; concerne à organização, ou seja, à capacidade de gestão, concentra-se no fortalecimento organizacional para a construção da capacidade nos sistemas de gestão, com o objetivo de melhorar o desempenho das tarefas realizadas, das funções específicas da organização e do conjunto de organizações que se relaciona para poder funcionar efetivamente (HUERTA, 2008).

O nível macro refere-se ao sistema no qual a organização encontra-se inserida, ou seja, compreende todo o contexto institucional; diz respeito às instituições e ao contexto político, econômico e social no qual o setor público se encontra. As atividades relacionadas a esse nível são as normas que definem o regime econômico e político, mudanças legais e políticas e reforma constitucional, por exemplo. Nesse plano, entende-se que os indivíduos e as organizações fazem parte de redes de organizações, as quais pertencem a um contexto institucional mais amplo. Portanto, o êxito de uma política, além de depender das instituições e do contexto político, econômico e social em que se enquadra o setor público, também depende das redes, organizações e indivíduos do setor, assim como da aceitação por parte dos cidadãos, empresários e organizações não governamentais, justificando a necessidade de considerar as normas, valores e práticas sociais no nível macro (HUERTA, 2008).

Reforçando e avançando na proposição, Mizrahi (2003) e Fernandes (2016) apresentam alguns aspectos relevantes sobre a teoria e operacionalização do conceito de capacidade institucional, afirmando que ela deve ser avaliada também em três dimensões. Já Martins



(2019), que buscou mensurar a capacidade institucional por meio da elaboração de um indicador, considerou que às dimensões que envolvem a C.I. no nível organizacional são: a dimensão administrativa, a dimensão política e a dimensão fiscal.

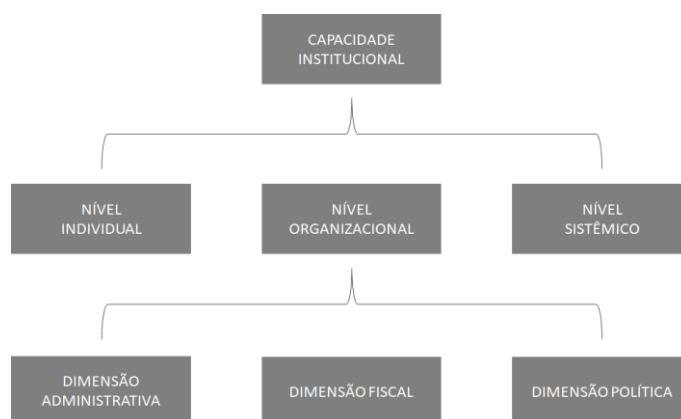
Segundo Cingolani (2013), a dimensão administrativa está relacionada ao conceito de boa governança, que confere a atuação do poder político na gestão dos assuntos públicos e é associada à autonomia administrativa, que concede aos municípios a elaboração de políticas públicas de competência municipal (CORRALO, 2012).

A dimensão política possui um aspecto mais amplo que as demais. Martins (2019) resume sua abrangência em dois contextos: um refere-se à capacidade relacional do Estado, isto é, o nível de relacionamento que o Estado possui com a sociedade; o outro, compete à capacidade de articulação interinstitucional, horizontal (município-município) e vertical (estado-município, união- estado-município), as quais atuam como mecanismos que possibilitam o desenvolvimento de diferentes políticas públicas.

Por fim, a dimensão fiscal compreende a capacidade arrecadatória do Estado em forma de impostos e é analisada através das receitas fiscais e recursos de transferências intergovernamentais, da eficiência de gastos do governo, da capacidade de cumprimento das diretrizes do Estado e do grau de autonomia fiscal (GOMES, 2010).

A partir dessas reflexões elaborou-se uma estrutura conceitual-metodológica que suportou a investigação sobre a capacidade institucional da microrregião Litoral Sul, ou seja, realizou-se a investigação por meio dos eixos orientadores de análise nos três níveis: micro, meso e macro, ou seja, foram abordados o nível individual, analisando questões em torno dos recursos humanos; o nível organizacional – pela análise das três dimensões: administrativa, fiscal e política; e o nível sistêmico, tentando compreender o contexto institucional mais amplo das organizações.

Figura 1: Dimensões do Nível Organizacional







Fonte: Elaborada pelos autores

### **3. Análise da Capacidade Institucional**

A compreensão da capacidade institucional da microrregião Litoral Sul foi realizada por meio da análise dos três níveis e das três dimensões indicadas pela literatura especializada: nível micro – capacidade individual; nível meso – capacidade organizacional e pelo nível macro – sistêmico. Quanto ao nível meso - organizacional, subdividido nas dimensões: administrativa, fiscal e política.

#### **3.1 Nível micro – Capacidade individual**

Pelas limitações de acesso direto aos municípios, devido às restrições da pandemia por Covid-19, os procedimentos de diálogo foram realizados de forma remota. Desta forma, a leitura da capacidade individual se restringiu aos cinco itens detalhados abaixo.

##### ***a. Servidores e regime de trabalho***

O IBGE (2017) informa que 53,64% dos servidores municipais da microrregião Litoral Sul tinham o vínculo de trabalho regulado pelo Regime Jurídico Único, no ano de 2018, e os demais 46,36% dos servidores subdividiam-se em outras formas de contratação – servidores sem vínculo permanente com a municipalidade, em cargos comissionados, celetistas e estagiários.

De acordo com IPEA (2020), que analisou três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil, de 1986 a 2017, a maior mudança no regime de contratação ocorreu nos municípios, onde os servidores estatutários chegaram a 86% do total de funcionários. Isso nos faz observar que essa mudança parece não ter chegado com tanta força à Microrregião Litoral Sul, que conta com pouco mais da metade de seus servidores sob esse regime de contratação. Apoiado em (Barbosa e Ferreira, 2019; Akhtari, Moreira e Trucco, 2017; Lopez e Almeida, 2017), o estudo afirma que o crescimento do número de servidores estatutários pode ser indício de maior profissionalização das burocracias locais, pois implica seleção meritocrática e avaliada como positiva, uma vez que nos municípios as demissões e contratações motivadas por razões político-eleitorais, costumam alterar substancialmente o quadro de recursos humanos a cada quatro anos.

##### ***b. População ocupada pelas administrações municipais***

Observando a população ocupada pelas administrações municipais da Microrregião Litoral Sul, dos 173.656 habitantes, 13.227 tinham algum tipo de vínculo empregatício com as administrações no ano de 2018, ou seja, 7,62% da população ocupada pelo setor público



municipal. De acordo com IPEA (2020:18), “[...] a despeito da redução no número total de vínculos no mercado de trabalho em anos recentes, em 2017, o percentual era de 5,5% da população no setor público [...]”. Separando por nível federativo, o estudo revela que de 1986 a 2017 o crescimento da densidade no setor público é explicado pela expansão dos vínculos públicos municipais que, em toda a série, subiu de 1,3% para 3,1% da população, revelando que a microrregião Litoral Sul expandiu a sua taxa duas vezes e meia acima da média nacional, dado este que carece de maiores investigações para compreender se a evolução da população ocupada pela administração municipal foi acompanhada da ampliação da oferta de serviços públicos de qualidade.

### ***c. Grau de escolaridade***

Tomando como referência os dados apresentados pelo IPEA (2020), a escolaridade média dos contratados pelos municípios brasileiros se encontrava assim distribuída no ano de 2017: 40% com escolaridade superior; 39% com ensino médio completo ou superior incompleto; 19% com nível médio incompleto ou fundamental. Analisando a microrregião pesquisada, com base nos dados do IBGE (2018), 46,90% dos servidores possuíam ensino superior, 36,37% com ensino médio, 15,20% com ensino fundamental e 1,53% sem instrução.

Assim, quanto ao grau de escolaridade dos servidores municipais, a microrregião Litoral Sul posiciona-se acima da média nacional dos servidores com ensino superior, ensino médio e ensino fundamental.

### ***d. Remuneração***

As informações sobre a remuneração dos servidores dos municípios que compõem a Microrregião Litoral Sul não estão totalmente acessíveis ou consolidadas no Portal da Transparência das administrações municipais. Dos quatro municípios com dados disponíveis (Alfredo Chaves, Iconha, Rio Novo do Sul e Itapemirim), observou-se uma remuneração média de R\$ 2.358,78. No estudo denominado Três Décadas de Evolução do Funcionalismo Público no Brasil (1986–2017), IPEA (2020), a remuneração média mensal no nível municipal, no ano de 2017, é de R\$ 2.900,00, o que coloca a média dos quatro municípios da Microrregião Litoral Sul abaixo da média nacional.

### ***e. Planos de carreira***

Quanto aos planos de cargos e salários nas administrações dos municípios que compõem a Microrregião Litoral Sul, tanto os questionários como a consulta aos sites das prefeituras e aos portais da transparência indicam a existência em todos os municípios. Desde 2011 essa





existência já estava identificada, conforme afirma IPEA (2011:168) quando relata que “A grande maioria dos municípios possui planos de cargos e salários (PCS) ou o Plano de Cargos, Carreiras, Salários/Remuneração (PCCR) [...]”.

### **3.2 Nível meso – capacidade organizacional**

A análise deste nível foi realizada de forma quantitativa observando o método proposto por Martins (2019), conforme segue explicitado.

#### **3.2.1 Cálculo do índice de capacidade organizacional**

O cálculo do Índice de Capacidade Organizacional (ICO) iguala-se ao cálculo do Índice de Capacidade Institucional (ICI) proposto por Martins (2019), onde o autor considera somente as dimensões do nível organizacional, ou seja, as dimensões administrativa, fiscal e política. O ICO é alcançado através da média aritmética dos valores obtidos nas três dimensões, Equação (1), os quais são chamados de subíndices administrativo, fiscal e político. Cada subíndice possui suas respectivas variáveis que devem ser analisadas para cada município em questão.

Equação (1): Cálculo Índice de Capacidade Organizacional

$$ICO = \frac{SubAdministrativo + SubFiscal + SubPolítico}{3} \quad (1)$$

Para a presente pesquisa<sup>2</sup>, no cálculo do subíndice administrativo foram considerados as variáveis: Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM)<sup>3</sup> e o indicador “Autonomia” utilizado no cálculo do Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF)<sup>4</sup>. Assim, no cálculo do Subíndice Administrativo, Equação (2), o IFDM tem peso três por ser calculado a partir dos indicadores “Emprego & renda, Educação e Saúde”, que é somado ao indicador “Autonomia”, que analisa as receitas oriundas da atividade econômica do município e os custos para financiar sua existência, indicando, assim, se os municípios são capazes de gerar receita suficiente para manutenção da sua estrutura administrativa ou não. Este indicador compõe o cálculo do IFGF.

<sup>2</sup> Em Martins (2019), para o subíndice referente à dimensão administrativa, são consideradas as seguintes variáveis: o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), que compreende três indicadores (Emprego e Renda, Educação e Saúde) e, portanto, tem peso três, e o gasto per capita com segurança pública. No entanto, após reunião da nossa equipe de pesquisadores com o autor, realizada com o intuito de refinarmos o entendimento sobre alguns aspectos metodológicos do cálculo do índice, entendemos que o indicador Autonomia contido no Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) é mais adequado para representar a garantia de funcionamento das instituições do que o gasto per capita com segurança pública.

<sup>3</sup> <https://www.firjan.com.br/ifdm/>

<sup>4</sup> <https://www.firjan.com.br/ifgf/>



Equação (2): Cálculo do Subíndice Administrativo

$$\text{Subíndice Administrativo: } \left[ \frac{(3x \text{ IFDM}) + \text{Autonomia}}{4} \right] \quad (2)$$

Para o subíndice fiscal foi utilizado o valor consolidado do Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), com a seguinte equação:

Equação (3): Subíndice Fiscal

$$\text{Subíndice Fiscal} = \text{IFGF} \quad (3)$$

Para o cálculo do subíndice político foram utilizados os valores atribuídos à existência ou não de conselhos municipais e aos consórcios intermunicipais, que após a realização de uma média aritmética chega-se ao resultado desejado do indicador conselho e do indicador consórcio. Os valores atribuídos aos conselhos e consórcios foram: 1 quando há consórcio ou conselho no município analisado e 0 para quando eles não existem.

Na microrregião Litoral Sul existem cinco consórcios: CONDESUL, atuação em desenvolvimento sustentável; CONSUL, atuação em resíduos sólidos; CIM EXPANDIDA SUL e CIM POLO SUL, atuação em saúde; e CISABES, atuação em saneamento básico. As investigações apontaram que cada município da Litoral Sul participa de, no mínimo, dois e no máximo quatro consórcios, o que originou a Equação (4).

Equação (4): Indicador Consórcio

$$\text{Consórcio} = \frac{\text{Saúde} + \text{Desenvolvimento Sustentável} + \text{Resíduos} + \text{Saneamento}}{4}$$

A Tabela 3 apresenta todos os conselhos encontrados nos municípios da microrregião Litoral Sul e a Tabela 7 foi preenchida com 0 e 1, atribuindo-se 0 para aquele município que não possui conselho e 1 para aquele que possui.

TABELA 3 – Conselhos municipais

	Conselhos Municipais		Conselhos Municipais
1	Acompanhamento do fundo municipal de investimento	19	Habitação de interesse social
2	Acompanhamento dos recursos petróleo e gás	20	Idoso
3	Acompanhamento e controle social do Fundeb	21	Juventude
4	Alimentação	22	Meio ambiente
5	Antidrogas	23	Pesca
6	Assistência social	24	Plano diretor municipal
7	Conselho dos contribuintes	25	Política cultural/Cultura
8	Conselho gestor do fundo municipal de habitação e interesse social	26	Preservação e conservação histórico e cultural

9	Defesa dos direitos da pessoa portadora de deficiência	27	Proteção e defesa civil
10	Defesa dos direitos do consumidor	28	Proteção e defesa dos animais
11	Defesa e proteção dos direitos humanos	29	Recursos fiscais
12	Desenvolvimento rural sustentável	30	Saneamento básico
13	Desenvolvimento sustentável	31	Saúde
14	Direitos da criança e do adolescente	32	Segurança pública
15	Direitos da mulher	33	Tarifário popular
16	Educação	34	Trabalho, emprego e renda
17	Esporte e lazer	35	Turismo
18	Fiscalização e acompanhamento dos recursos do fundo para redução das desigualdades regionais		

Fonte: Elaborada pelos autores a partir das informações contidas nos sites das prefeituras municipais.

Após a determinação dos valores, 0 ou 1, para cada conselho presente em cada um dos municípios, a Equação (5) foi aplicada.

Equação (5): Indicador Conselho

$$Conselho = \frac{1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6 + \dots + 33 + 34 + 35}{35}$$

Nota-se que cada número do numerador corresponde a um conselho, portanto, igual a 0 ou igual a 1.

#### **a. Subíndice administrativo**

A Tabela 4 mostra os valores dos indicadores aplicados na Equação (2), para cada município. Os municípios com indicador de Autonomia igual a 0 (em negrito) são os municípios considerados insustentáveis pelo IFGF, ou seja, quando as receitas próprias não são suficientes para custear a estrutura administrativa da prefeitura e da Câmara Municipal de Vereadores.

TABELA 4 – Subíndice administrativo

MICRORREGIÃO	MUNICÍPIOS	VARIÁVEIS		Subíndice Administrativo
		IFDM	Autonomia (IFGF)	
LITORAL SUL	Alfredo Chaves	0.7496	0.6355	0.7211
	Anchieta	0.6861	1	0.7646
	Iconha	0.7620	0.7080	0.7485
	Itapemirim	0.7755	0	0.5816
	Marataízes	0.6683	0	0.5012
	Piúma	0.6624	0.5257	0.6282
	Presidente Kennedy	0.7777	0	0.5833
	Rio Novo do Sul	0.6986	0	0.5239

Fonte: Elaborada pelos autores a partir do IFDM e IFGF.

Utilizando as variáveis IFDM e Autonomia foram obtidos os valores do subíndice administrativo de cada município a partir da Equação (2):

$$\text{Subíndice Administrativo: } \left[ \frac{(3x \text{ IFDM}) + \text{Autonomia}}{4} \right] \quad (2)$$

### **b. Subíndice fiscal**

A Tabela 5 apresenta os valores do subíndice fiscal de cada município que é o mesmo valor do IFGF, dada pela equação (3):  $\text{Subíndice Fiscal} = \text{IFGF}$  (3)

TABELA 5 – Subíndice fiscal

Microrregião	Municípios	Variável IFGF	Subíndice fiscal
<b>LITORAL SUL</b>	Alfredo Chaves	0.7522	0.7522
	Anchieta	0.6412	0.6412
	Iconha	0.6560	0.6560
	Itapemirim	0.4554	0.4554
	Marataízes	0.3388	0.3388
	Piúma	0.5276	0.5276
	Presidente Kennedy	0.5818	0.5818
	Rio Novo do Sul	0.5256	0.5256

Fonte: Elaborada pelos autores a partir do IFGF.

### **c. Subíndice político**

A Tabela 6 refere-se aos valores atribuídos para os consórcios e o resultado (Indicador Consórcio) foi alcançado por meio da aplicação da equação (4).

$$\text{Consórcio} = \frac{\text{Saúde} + \text{Desenvolvimento Sustentável} + \text{Resíduos} + \text{Saneamento}}{4}$$

TABELA 6 – Consórcios intermunicipais

Microrregião	Municípios	Consórcios e Áreas de atuação					Indicador consórcio
		Desenvolvimento sustentável		Saúde		Saneamento básico	
		CONDESUL	CONSUL	CIM EXPANDIDA SUL	CIM POLO SUL	CISABES	IC
<b>LITORAL SUL</b>	Alfredo Chaves	1	1	1	0	1	1,00
	Anchieta	1	1	1	0	0	0,75
	Iconha	1	1	1	0	1	1,00
	Itapemirim	0	1	1	0	1	0,75
	Marataízes	0	1	1	0	1	0,75

Piúma	1	1	1	0	0	0,75
Pres. Kennedy	0	1	0	1	0	0,50
Rio Novo do Sul	0	1	1	0	0	0,50

Fonte: Elaborada pelos autores a partir do Observatório dos Consórcios, da Confederação Nacional dos Municípios.

A Tabela 7 refere-se aos valores atribuídos para os conselhos municipais e o resultado (Indicador conselho) foi alcançado por meio da aplicação da Equação (5).

$$Conselho = \frac{1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6 + \dots + 33 + 34 + 35}{35}$$

TABELA 7 – Conselhos municipais

Conselhos Municipais	Municípios							
	Alfredo Chaves	Anchieta	Iconha	Itapemirim	Marataízes	Piúma	President e Kennedy	Rio Novo do Sul
Saúde	1	1	1	1	1	1	1	1
Educação	1	1	1	1	1	1	1	1
Acompanhamento e controle social do Fundeb	1	1	1	1	1	1	1	1
Assistência social	1	1	1	1	1	1	1	1
Idoso	1	1	1	1	1	1	1	1
Defesa dos direitos do consumidor	1	1	1	1	1	1	1	0
Desenvolvimento rural sustentável	1	1	1	1	1	1	1	0
Turismo	1	1	1	1	1	1	1	0
Meio ambiente	1	1	1	0	1	1	1	0
Direitos da criança e do adolescente	0	1	1	0	1	1	1	1
Alimentação	1	1	0	1	1	1	1	0
Segurança pública	1	1	0	0	1	0	1	1
Antidrogas	0	1	0	1	1	0	0	1
Juventude	0	0	1	0	1	1	1	0
Proteção e defesa civil	0	1	1	0	1	0	0	1
Habitação de interesse social	0	0	0	0	1	1	1	0
Direitos da mulher	0	1	1	1	0	0	0	0
Defesa dos direitos da pessoa portadora de deficiência	0	1	0	1	0	0	0	1
Política cultural/Cultura	1	1	0	1	0	0	0	0
Acompanhamento do fundo municipal de investimento	0	0	1	1	0	0	1	0
Esporte e lazer	0	1	0	0	1	0	1	0

Acompanhamento dos recursos petróleo e gás	0	1	0	0	1	1	0	0
Trabalho, emprego e renda	0	1	1	0	1	0	0	0
Plano diretor municipal	0	1	0	0	1	0	0	0
Saneamento básico	1	1	0	0	0	0	0	0
Defesa e proteção dos direitos humanos	0	0	0	1	1	0	0	0
Recursos fiscais	1	0	0	0	1	0	0	0
Conselho gestor do fundo municipal de habitação e interesse social	0	0	0	1	0	0	0	1
Conselho dos contribuintes	1	0	0	0	0	0	0	0
Fiscalização e acompanhamento dos recursos do fundo para redução das desigualdades regionais	0	0	0	0	0	0	0	1
Preservação e conservação histórico e cultural	0	0	0	0	0	0	0	1
Tarifário popular	0	0	0	0	1	0	0	0
Pesca	0	0	0	0	0	0	1	0
Proteção e defesa dos animais	0	0	1	0	0	0	0	0
Desenvolvimento sustentável	0	0	0	0	0	0	1	0
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>23</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>23</b>	<b>14</b>	<b>18</b>	<b>13</b>
Indicador Conselho	0,4286	0,6571	0,4571	0,4571	0,6571	0,4	0,5143	0,3714

Fonte: Elaborada pelos autores a partir das informações contidas nos sites das prefeituras municipais.

A Tabela 8 apresenta o subíndice político que é o resultado da média aritmética das variáveis conselho e consórcio.

**TABELA 8 – Subíndice político**

Microrregião	Municípios	Variáveis		Subíndice político
		Conselho	Consórcio	
Litoral sul	Alfredo chaves	0,4286	1,00	0,7143
	Anchieta	0,6571	0,75	0,7035
	Iconha	0,4571	1,00	0,7285
	Itapemirim	0,4571	0,75	0,6035
	Marataízes	0,6571	0,75	0,7035
	Piúma	0,4	0,75	0,5750
	Pres. Kennedy	0,5143	0,50	0,5071
	Rio novo do sul	0,3714	0,50	0,4357



Fonte: Elaborada pelos autores.

A Tabela 9 apresenta os subíndices utilizados para o cálculo do Índice de Capacidade Organizacional de cada um dos 8 municípios que compreendem a microrregião Litoral Sul, obtidos pela aplicação da Equação (1):

$$ICO = \frac{SubAdministrativo + SubFiscal + SubPolítico}{3}$$

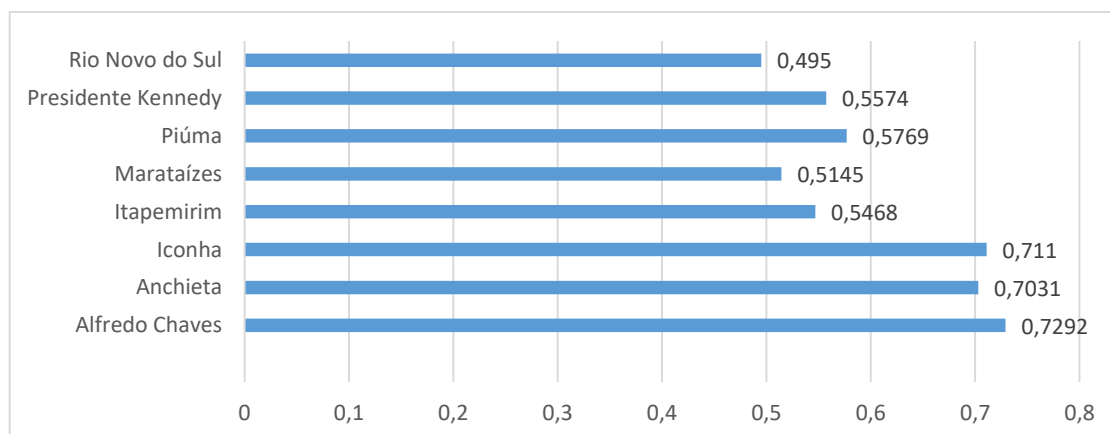
TABELA 9 – Índice de capacidade institucional

Microrregião	Municípios	Subíndice administrativo	Subíndice fiscal	Subíndice político	ICI
LITORAL SUL	Alfredo Chaves	0.7211	0.7522	0,7143	0,7292
	Anchieta	0.7646	0.6412	0,7035	0,7031
	Iconha	0.7485	0.6560	0,7285	0,7110
	Itapemirim	0.5816	0.4554	0,6035	0,5468
	Marataízes	0.5012	0.3388	0,7035	0,5145
	Piúma	0.6282	0.5276	0,5750	0,5769
	Presidente Kennedy	0.5833	0.5818	0,5071	0,5574
	Rio Novo do Sul	0.5239	0.5256	0,4357	0,4950

Fonte: Elaborada pelos autores.

O Gráfico 1 expressa o resultado do ICO, possibilitando uma visualização comparativa. Lembrando que os valores variam de 0 a 1, onde 1 equivale ao nível mais satisfatório, ao passo que 0 equivale ao nível insuficiente.

GRÁFICO 1 – Índice de Capacidade Organizacional



Fonte: Elaborada pelos autores.



A partir dos resultados, pode-se observar que a maioria dos municípios da microrregião não tem um desempenho satisfatório com relação às dimensões administrativa, fiscal e política. Alfredo Chaves é o município com o ICO mais elevado, seguido por Iconha, Anchieta e Piúma, e Rio Novo do Sul, esse último o município com menor ICO da microrregião. Os municípios com maior receita, em função dos royalties do petróleo, Presidente Kennedy, Itapemirim e Marataízes, apresentaram um baixo desempenho quanto à capacidade organizacional.

### **3.3 Nível macro – Sistêmico**

O nível macro ou sistêmico compreende o mais amplo nível da capacidade institucional, ou seja, diz respeito às instituições e ao contexto político, econômico e social no qual o setor público se encontra, uma abordagem que tenta compreender o sistema na sua totalidade, em um contexto institucional mais amplo que envolve as organizações. Assim, buscou-se compreender a ambiência global e local por meio do *The Global Risks Report 2020*, editado pelo *World Economic Forum*, e pelo documento do governo do estado do ES, denominado Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2030 (ES 2030), elaborado no ano de 2013 e atualizado pelo Instituto Jones dos Santos Neves em 2019.

#### ***a. Um contexto global de perspectiva econômica sombria***

Quanto a estabilidade econômica e a coesão social, WEF (2020) identifica os seguintes riscos: a) pressões sobre a economia global intensificaram-se, em função das fragilidades macroeconômicas e da desigualdade financeira, aumentando o risco de estagnação econômica; b) as baixas barreira comerciais, a prudência fiscal e o forte investimento global, antes vistos como fundamentais para o crescimento econômico, estão se desgastando à medida que os líderes avançam suas políticas nacionalistas; c) as margens para estímulos monetários e fiscais também estão mais estreitas do que antes da crise financeira 2008-2009, gerando incertezas sobre como as políticas anticíclicas poderão persistir.

Sendo o nível sistêmico uma plataforma de observação mais alta da análise da capacidade institucional, onde o contexto político, econômico e social global é posto em observação, a previsão de um futuro de perspectiva econômica sombria, advinda de um fórum que reúne lideranças políticas e empresariais globais, não pode ser desconsiderada, principalmente pelo estado do Espírito Santo que possui uma economia fortemente vinculada ao mercado externo, muito suscetível as adversidades relativas às questões apresentadas pelo WEF (2020), como veremos adiante.

#### ***b. Uma economia como plataforma de oferta***



O Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2030 (ES 2030) apresenta, de forma didática, uma análise situacional denominada “Onde estamos”; também constrói uma visão de futuro desejado “Aonde queremos chegar”; e apresenta os instrumentos para operar o deslocamento de “onde estamos” para “aonde queremos chegar”, ou seja, “Como vamos chegar lá”. No entanto, para a construção de um panorama onde possamos melhor observar o contexto institucional, agora de natureza local, utilizaremos a análise situacional do ES 2030 quando este realiza a leitura de “onde estamos”.

Em síntese, o ES 2030 relata que a economia capixaba funciona, predominantemente, como plataforma de oferta – baseada em plataformas de logísticas de integração internacional, nacional e interna, e sua dinâmica é determinada mais fora do que dentro dos seus domínios. Porém, alerta para a necessidade de buscar a estruturação de uma plataforma de transformação e conceber “uma estrutura produtiva de oferta mais complexa, articulada, sofisticada e com grande potencial para funcionar também como plataforma de demanda, adensando as cadeias produtivas e adicionando valor aos produtos e serviços” (ESPÍRITO SANTO, 2013, p. 43).

### ***c. Um contexto regional de múltiplas concentrações e desafios***

A mudança da base econômica agrícola para uma economia industrial, focada na exportação de commodities, foi acompanhada pela transformação do perfil da população e da urbanização, espacialmente concentradas e regionalmente heterogêneas, em 78 municípios com realidades sociais, econômicas e culturais bastante diferenciadas.

Além de população, urbanização e renda, o território capixaba concentra também diversos desafios provenientes dos conflitos ambientais, fatores que parecem sugerir que a relação dos interesses econômicos com o patrimônio ambiental carece de melhores articulação e propósitos. Em outros termos, é fundamental considerar em todo processo de planejamento o extenso e graves problemas ambientais presentes no território capixaba: a poluição do ar (em destaque o pó preto da Vale e da Acelor Mital na RMGV), produção e destinação final dos resíduos sólidos, desmatamento com supressão e extinção de espécies animais e vegetais, crise hídrica, mudanças climáticas, entre outros, que impactam fortemente a vida das gentes dessa terra, de forma mais intensa daquelas populações com modos de vida tradicional e os mais precarizados economicamente, além dos enormes custos causados aos sistemas de saúde e assistência do Estado.

### ***d. Governança para a sustentabilidade***



Governança e sustentabilidade tem sido objeto de estudos e pesquisas com abordagens diversificadas. Algumas defendem que a gestão dos processos de desenvolvimento necessita acontecer sem comprometer os recursos naturais ou o bem-estar da população, conciliando o uso do ambiente com redução dos impactos negativos. Assim, a sustentabilidade seria considerada como um elemento vinculado à governança e ao desenvolvimento econômico responsável (MARQUES & WANDERLEY, 2015). Críticos questionam essa forma idealizada de pensamento argumentando que nem sempre Estado, mercado e sociedade civil têm interesses convergentes ou se identificam como parceiros.

Como defendem Jacobi & Sinisgalli (2012), a governança ambiental não pode ser tratada somente como uma construção ideológica. O poder social que media as relações entre mercado, Estado, sociedade civil e o meio ambiente devem produzir uma engenharia institucional democrática, heterogênea, fundada em alianças de cooperação, para acumular energia e romper com as abordagens unilaterais e simplistas das atividades humanas e transcender aquelas que se baseiam na supremacia do mercado. Focar na melhoria das condições de vida, enfatizando os aspectos que afetam diretamente a saúde dos indivíduos, notadamente os mais pobres. Somente dessa maneira representarão uma verdadeira possibilidade de mudança na lógica de gestão da administração pública, seja nos estados ou municípios, o que requer pensar um novo modelo de governança e redesenhar as instituições governamentais de modo que a sustentabilidade e a justiça socioambiental signifiquem, concomitantemente, ideais e instrumentos de planejamento e gestão.

#### **4. Considerações finais**

A análise da capacidade institucional na microrregião Litoral Sul nos informa sobre muitas potencialidades, porém acompanhadas de enormes desafios para a implantação de um planejamento regional que possa produzir como resultado, senão um desenvolvimento sustentável, mas que ao menos equilibre as relações entre economia e ecologia, mercado e sociedade civil.

Detentora de um patrimônio histórico, cultural e geográfico tão rico ou mais que as suas reservas de petróleo e gás e as receitas excepcionais proporcionadas pelos royalties – realidade que não vale para todos os municípios, a região vive o dilema do crescimento, aquele que nunca vem desacompanhado da dor. No entanto, suas potencialidades parecem seguir um caminho inversamente proporcional à sua capacidade institucional. Contraditoriamente, as dificuldades da microrregião Litoral Sul com relação à gestão fiscal nos informam que não basta fartura de recursos financeiros para gerar bem-estar e progresso social, sendo fundamental mudar a lógica de gestão das administrações redesenhando as



instituições de modo que a eficiência administrativa e a gestão democrática sejam promotora de bem-estar, sustentabilidade e a justiça socioambiental.

O cálculo da capacidade institucional identificou seus dois melhores resultados em municípios não litorâneos, Alfredo Chaves e Iconha, seguidos por outros dois litorâneos, mas não detentores de receitas extraordinariamente elevadas pelos royalties, Anchieta e Piúma. Compreensível a última colocação ficar com o município de Rio Novo do Sul, dada as suas peculiaridades. No entanto, mesmo que não expresse novidade alguma, os municípios de Presidente Kennedy, Itapemirim e Marataízes apresentam um mal desempenho, confirmando as análises anteriores. Não é aceitável a naturalização dessa situação porque as armadilhas das receitas fartas, aqui proveniente dos royalties do petróleo, criam uma acomodação quanto a responsabilidade institucional, gerando uma riqueza apenas de natureza estatística não se traduzindo em bem-estar e progresso social à maioria da população.

## Referências

AKHTARI, M; MOREIRA, D.; TRUCCO, L. Political turnover, bureaucratic turnover, and the quality of public services. **The American Economic Review**, 2017.

BARBOSA, K.; FERREIRA, F. V. Occupy government: democracy and the dynamics of personnel decisions and public finances. **NBER Working Paper**, n. 25501, jan. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3e3pZ4y>>.

BRUGUE, Q. e SUBIRATS, J. Introduccion. In: Brugue, Quin e Subirats, Joan (seleção de textos). *Lecturas de gestion publica*. Madrid: **Instituto de Administracion Publica**, 1996, p. 403-418.

CARNEIRO, R., and MENICUCCI, TMG. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. In **FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ**. *A saúde no Brasil em 2030 – prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde* [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. Vol. 1. pp. 135-194.

CINGOLANI, L. **The state of State capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: United Nations University/Maastricht Economic and Social Research and Training Centre on Innovation and Technology, 2013. (UNU-MERIT Working Paper Series, n. 31).

CORRALO, G. da S. O Poder Municipal na Elaboração e Execução de políticas públicas. **REVISTA DO DIREITO UNISC**, v. 1, n. 37, p. 116–130, 2012.



CRUZ, M. C. M. T. et al. Gestão pública no Estado de São Paulo: elementos para um olhar analítico. In: VELOSO, J. F. A. et al. (Org.). **Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011. p. 87- 140.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Governador (2011-2014: Casagrande). **Plano de desenvolvimento: ES 2030**. Vitória, 2013.

Fernandes, F. S.(2016). **Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública**. Cadernos EBAPE.BR, 14(3), 695-704.

Finanças dos Municípios Capixabas – FMC. Vitória, ES: **Aequus Consultoria**. Organização de Alberto J. M. Borges e Tânia M. C. Villela, v26, julho/2020.

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

INSTITUTO DE PESQUISAS APLICADAS – IPEA. **Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras**. Brasília: Ipea, 2011.

\_\_\_\_\_. **Três Décadas de Evolução do Funcionalismo Público no Brasil (1986-2017)**. Texto para discussão. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **IBGE Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/panorama>. Acesso em 17 de outubro de 2020.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES – IJSN. **Produto Interno Bruto (PIB): Espírito Santo, 2016**. Vitória: IJSN, 2018. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/artigos/5190-produto-interno-bruto-pib-estadual-2016>.

JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo Antônio de Almeida. Governança ambiental e economia verde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 6, p. 1469-1478, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v17n6/v17n6a11.pdf> & DOI: 10.1590/s1413-81232012000600011.

LOPEZ, F.; ALMEIDA, A. Legisladores, captadores e assistencialistas: a representação política no nível local. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 25, n. 62, p. 157-181, jun. 2017.





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

MARQUES, Julia R.; WANDERLEY, Lilian S. O. **Governança e Sustentabilidade**: um estudo exploratório. ANAIS: XXIII CONIC, VII CONITI, IV ENIC. UFPE, 2015.

MARTINS, Douglas Gomes. **Capacidade Institucional das estruturas administrativas municipais de Minas Gerais**: Perspectivas e Análise Geoespacial. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Administração, Universidade de Viçosa. Viçosa, p. 141. 2020.

MIZRAHI, Y. **Capacity enhancement indicator**: review of the literature. Washington, DC: World Bank Institute, 2004.

PERRY, J. L.; KRAEMER, K. L. (Eds). **Public Management**: Public and Private Perspectives. California: Mayfield Publishing Co., 1983.

SILVA, L. et al. Instituições políticas e desenvolvimento econômico: evidências de um estudo empírico? **Revista Estudos Institucionais**, v. 1, n. 1, p. 1-28, 2015.

VELOSO, J. F. A. et al. Uma visão inicial dos subsistemas da gestão pública municipal. In: VELOSO, J. F. A. et al. (Orgs.). **Gestão municipal no Brasil**: um retrato das prefeituras. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011. p. 11-40.

WORLD ECONOMIC FORUM – WEF. The global risks report 2020. 15th Edition. Geneva – Switzerland: WEF, 2020.