

6 Resultados Adicionais

Neste capítulo, vamos investigar em detalhe as variáveis institucionais que se mostraram mais relevantes para o desenvolvimento dos municípios brasileiros: capacidade gerencial e acesso à justiça. No capítulo anterior, mostramos que essas duas dimensões institucionais *de facto*, instrumentadas pelos ciclos coloniais, apresentam um impacto bastante relevante e robusto no desempenho dos municípios.

Na próxima seção, analisaremos o papel de cada um dos diferentes sub-indicadores que compõem o índice de capacidade gerencial e dois índices de qualidade institucional municipal relacionados a ele. Em seguida, estudaremos os efeitos dos componentes da variável de acesso à justiça. Na última seção desse capítulo, apresentaremos resultados referentes à relação entre essas duas variáveis institucionais e a provisão de bens públicos nos municípios.

6.1 Capacidade Gerencial

6.1.1 Componentes do Índice de Capacidade Gerencial

Conforme descrevemos no Capítulo 3, o índice de capacidade gerencial do município é composto por quatro sub-indicadores: IPTU ano da planta, IPTU adimplência, instrumentos de gestão e instrumentos de planejamento. Na Tabela 13, apresentamos os efeitos de longo prazo dos ciclos coloniais em cada um dos sub-indicadores de acordo com a especificação (2). À exceção dos instrumentos de planejamento, todos os componentes têm comportamento e magnitudes

similares ao índice completo: efeito negativo significativo do ciclo do ouro e uma atenuação desse efeito quanto mais distante de Portugal for o município³⁰.

Na primeira coluna da Tabela 14, mostramos os resultados OLS da especificação (5). Todos os sub-indicadores, exceto os instrumentos de planejamento, são correlacionados positivamente com renda per capita da mesma forma que o índice completo. Da coluna 2 à 6, apresentamos os resultados de segundo estágio, utilizando, no primeiro estágio, os mesmos instrumentos do capítulo anterior: as variáveis de ciclo, as interações com distância para Portugal e distância para Portugal apenas. Nas colunas 2 – 5, instrumentamos cada um dos sub-indicadores separadamente. Com exceção dos instrumentos de planejamento, que já não tinham apresentado resultados significantes nem no OLS nem no primeiro estágio, os componentes do índice de capacidade gerencial têm efeito positivo significativo no desenvolvimento dos municípios. Quando os quatro sub-indicadores são instrumentados ao mesmo tempo (coluna 6), contudo, nenhum permanece significativo. Uma possível explicação para esses resultados é que esses indicadores, na dimensão histórica captada pelo método de variáveis instrumentais, são muito correlacionados.

Os componentes relevantes do indicador de capacidade gerencial, portanto, parecem ser IPTU ano da planta, IPTU adimplência e instrumentos de gestão, que estão relacionados com eficiência de taxaço e coleta de tributos do município e capacidade administrativa do mesmo. A aparente irrelevância dos instrumentos de planejamento pode ser esclarecida pela pouca variação entre municípios. Os instrumentos de planejamento considerados no índice são: Plano de Governo, Plano Estratégico e Lei Orgânica do Município. À exceção do primeiro, os outros indicadores variam muito pouco. A Lei Orgânica do Município é obrigatória e apenas 0,6% dos municípios não apresentam tal lei. O Plano Estratégico também é obrigatório, mas existe em apenas 4,2% dos municípios (IBGE, 2001).

³⁰ Os resultados se matem praticamente inalterados quando controlamos para o tamanho do município, isto é, ao incluirmos na regressão o logarítimo natural da população e o logarítimo natural da área.

6.1.2 Índices de Qualidade Institucional Municipal

Um outro indicador de interesse para a nossa análise é o Índice de Qualidade Institucional Municipal elaborado pelo Ministério do Planejamento brasileiro com base nos dados do IBGE. A capacidade gerencial corresponde a 1/3 do índice. Os outros componentes são: Grau de Participação (1/3) e Capacidade Financeira (1/3). O primeiro é referente ao número de conselhos municipais existentes e suas características: quantos existem, quantos são instalados, quantos são paritários, quantos são deliberativos e quantos administram fundos. O segundo indicador, capacidade financeira, é composto pelo número de consórcios intermunicipais, pela receita corrente vs. dívida e pela poupança real per capita do município³¹.

Nas colunas de 1 a 4 da Tabela 15, apresentamos os efeitos de longo prazo dos ciclos coloniais no Índice de Qualidade Institucional Municipal. Na coluna 4, que contém a especificação (2) completa, verificamos o mesmo efeito qualitativo do ciclo do ouro e da interação deste com distância para Portugal que verificamos para o índice de capacidade gerencial³². Um problema desse índice de qualidade institucional é que há, em sua composição, indicadores de desempenho econômico do município que, além de não serem instituições propriamente ditas, podem ser muito correlacionados com renda per capita.

Tendo isso em vista, nas colunas 5 – 8, retiramos do índice de qualidade institucional parte do componente de capacidade financeira do município: poupança per capita e receita corrente vs. dívida³³. Mantivemos o indicador de consórcios intermunicipais, pois este tem uma dimensão de capacidade administrativa, uma vez que municípios participam desses consórcios com o intuito de atender demandas da população em relação à provisão de bens públicos, por exemplo. Verificamos, na regressão completa da coluna 4, nesse caso, que ambos os ciclos coloniais afetam negativamente o índice de qualidade

³¹ Os detalhes da ponderação do índice estão no Apêndice

³² Os resultados se matem praticamente inalterados quando controlamos para o tamanho do município, isto é, ao incluirmos na regressão o logaritmo natural da população e o logaritmo natural da área.

³³ Na tabela, referimo-nos a esse índice sem os componentes de renda como Índice de Qualidade Institucional 1.

institucional e que este efeito negativo é atenuado quanto mais distante o município for de Portugal.

Nas primeiras colunas da Tabela 16, verifica-se que os índices de qualidade institucional são correlacionados com renda per capita. Nas colunas 5 – 8, vemos que, uma vez instrumentados pelas variáveis históricas, os índices têm efeito positivo sobre o desenvolvimento dos municípios. Os resultados qualitativos não se modificam ao controlarmos para acesso à justiça (colunas 2 e 4) nem ao instrumentarmos também essa variável (colunas 6 e 8). Vale ressaltar que a variável acesso à justiça também é significativa em todas as regressões, mantendo uma magnitude bastante similar aos resultados descritos no capítulo anterior.

6.2

Acesso à Justiça

O índice de acesso à justiça, conforme descrevemos no Capítulo 3, consiste na soma de três *dummies* que indicam a existência de Tribunais de Pequenas Causas, Comissão de Defesa do Consumidor e Conselho Tutelar. Nesta seção, analisaremos cada um desses componentes separadamente.

Na Tabela 17, apresentamos os efeitos de longo prazo dos ciclos coloniais sobre a existência das diferentes instituições de acesso à justiça. Verificamos que os resultados qualitativos são idênticos ao observado para o índice completo: o ciclo do ouro tem um efeito negativo sobre cada uma das instituições e esse efeito é atenuado pela distância a Portugal. Além disso, assim como observamos no caso do índice todo no capítulo anterior, a variável distância para Portugal apresenta um efeito positivo sobre os componentes do acesso à justiça, à exceção do Tribunal de Pequenas Causas, independentemente de o município ter ou não sido afetado pelos ciclos³⁴.

Na coluna 1 da Tabela 18, observamos que os três componentes são correlacionados com renda per capita. Ao instrumentarmos cada um deles separadamente (colunas 2, 3 e 4), constatamos um efeito positivo significativo das

³⁴ Os resultados se matem praticamente inalterados quando controlamos para o tamanho do município, isto é, ao incluirmos na regressão o logaritmo natural da população e o logaritmo natural da área.

três instituições de acesso à justiça sobre o desenvolvimento municipal. Ao instrumentarmos as três ao mesmo tempo (coluna 5), apenas a existência do Tribunal de Pequenas Causas aparece com sinal positivo significativo. Possivelmente a existência das três instituições é muito correlacionada. De qualquer forma, este resultado parece interessante, já que o Tribunal de Pequenas Causas, dentre as instituições de acesso à justiça consideradas, é a que mais se aproxima da idéia de *rule of law* e da função de proteger direitos de propriedade e garantir cumprimento de contratos.

6.3 Provisão de Bens Públicos

Diante da relevância que as instituições de capacidade gerencial e acesso à justiça têm para o desenvolvimento local no Brasil e a característica comum às duas de estarem associadas a atributos institucionais do Estado, seria interessante verificar se tais instituições se refletem em uma melhoria da provisão de bens públicos. De modo a estudar essa questão, utilizamos duas variáveis do Censo de 2000: % da população com água encanada e % da população com energia elétrica nos domicílios³⁵.

Na Tabela 19, vemos que a capacidade gerencial e o acesso à justiça estão correlacionados positivamente com a provisão de água encanada e energia elétrica. Instrumentando cada uma das variáveis institucionais com os ciclos do Brasil-colônia, ambas têm efeito positivo significativo nas duas variáveis de bens públicos (colunas 2, 3, 6 e 7). Ao instrumentarmos as duas simultaneamente, a variável de acesso à justiça deixa de ter efeito, ao passo que a capacidade gerencial tem um efeito positivo significativo nas duas características de bens públicos analisadas.

Assim, esses resultados demonstram que a capacidade gerencial tem um papel relevante tanto no nível de desenvolvimento local quanto na provisão de bens essenciais à população, tais como água encanada e energia elétrica. É possível que os resultados revelem, ainda, que o efeito da capacidade gerencial sobre o nível de desenvolvimento local se dê, justamente, via provisão de bens públicos.

³⁵ Para descrição completa das variáveis e fontes, ver Apêndice.

É interessante destacar que o estudo detalhado dos índices de capacidade gerencial e acesso à justiça demonstrou bastante robustez da análise empírica em relação a diferentes indicadores e apontou resultados muito semelhantes e consistentes com os resultados anteriores.