UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE GESTÃO PÚBLICA

ROBERTA MAIA MARTINS

Capacidade Administrativa Municipal e o acesso a crédito de fomento: um estudo de caso do Edital de Financiamento BDMG MUNICÍPIOS 2019

Belo Horizonte

2021

ROBERTA MAIA MARTINS

Capacidade Administrativa Municipal e o acesso a crédito de fomento: um estudo de caso do Edital de Financiamento BDMG MUNICÍPIOS 2019

Monografia apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Bacharela em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Frederico Poley Martins Ferreira (UFMG).

Belo Horizonte

2021

AGRADECIMENTOS

À minha família por todo o incentivo e apoio nos momentos de inseguranças. Aos amigos, pelos conselhos, apoio e auxílio em todos os momentos. À UFMG, que tornou o sonho uma realidade, aos mestres que tornaram a trajetória mais inspiradora. Ao Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, por ter aberto as suas portas e possibilitado a elaboração deste estudo. E, finalmente, ao Frederico Poley, pela orientação, paciência, suporte e confiança.

RESUMO

No debate entre as competências estatais e a capacidade dos entes em executá-las, emerge o conceito de capacidade estatal, criado inicialmente por meio do interesse pela compreensão do papel do Estado no desenvolvimento local. Atualmente, esse conceito assume contornos e perspectivas vastas, que objetivam explicar as razões pelas quais alguns entes são mais efetivos que outros quanto à promoção e à oferta de políticas e serviços públicos. Este trabalho tem como finalidade analisar, a partir do resultado do processo de concessão de crédito do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, Edital 2019, se as capacidades administrativas municipais interferem na assunção dos recursos de fomento na instituição. O estudo desenvolvido considerou os 431 municípios inscritos no Edital BDMG MUNICÍPIOS 2019 e definiu, como variáveis explicativas, o Índice de Desenvolvimento Humano e o Índice de Gestão Fiscal. Para a aferição dos resultados, o trabalho valeu-se do teste estatístico do *Qui*-quadrado para identificação de associação entre as variáveis. Os resultados indicaram evidências, a um nível de significância de 5%, de que há correlação entre o IDHM e a aprovação/reprovação dos pleitos municipais no Edital BDMG 2019. Porém, ao contrário do que se supunha, há uma maior focalização das aprovações nos municípios com menor IDHM. Quanto ao IFGF, não houve evidências de correlação entre a variável e as aprovações/reprovações dos municípios no processo.

PALAVRAS-CHAVE: capacidade estatal, capacidade administrativa, IDHM, IFGF.

ABSTRACT

In the debate between state competences and the capacity of the entities to execute them, the concept of State Capacity emerges, created initially through interest in understanding the role of the State in local development. Currently, this concept takes on broad contours and perspectives that aim to explain the reasons why some entities are more effective than others in promoting and offering public policies and services. This work aims to analyze, from the result of the credit granting process of the Development Bank of Minas Gerais, Edital 2019, if the municipal administrative capacities interfere in the assumption of funding resources in the institution. The developed study considered the 431 municipalities registered in the BDMG MUNICÍPIOS 2019 and defined the human development index and the tax management index as explanatory variables. To measure the results, the study used the Chi Square test to identify the association between the variables. The results indicated evidence at a 5% significance level of correlation between MHDI and approval / disapproval of municipal claims in the BDMG 2019 Notice. However, opposite to what was expected, there is a greater focus on approvals in municipalities with lower MHDI. As for the FFMI, there was no evidence of a correlation between the variable and the approval / disapproval of the municipalities in the process..

KEYWORDS: state capacity, administrative capacity, MHDI, FFMI.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1 -	Distribuição dos municípios aprovados/reprovados por faixa de IDHM	46
GRÁFICO 2 -	Distribuição dos municípios aprovados/reprovados por faixa de IFGF	49
MAPA 1 -	Distribuição territorial dos municípios inscritos no Edital BDMG MUNICÍPIOS 2019	43
MAPA 2 -	Distribuição territorial dos municípios aprovados no Edital BDMG MUNICÍPIOS 2019	43

LISTA DE TABELAS

1-	Níveis e competências de capacidade	22
2-	Condições financeiras das linhas de crédito	30
3-	Limite de financiamento por município	31
4-	Interpretação P-valor	35
5-	Categoria de análise do IDHM	36
6-	Categoria de análise do IFGF	37
7-	% da participação municipal ao edital de financiamento por território de desenvolvimento	39
8-	Número de PVL aprovados por território de desenvolvimento	40
9-	Razões para arquivamento de pleitos	41
10-	% de aprovação municipal no instrumento de concessão de crédito por território de desenvolvimento	44
11-	Índices IDHM e IFGF por território de desenvolvimento	45
12-	IDHM frequência observada	48
13-	IDHM frequência esperada	48
14-	IFGF frequência observada	51
15-	IFGF frequência esperada	51

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES	Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo
BASA	Banco da Amazônia
BCB	Banco Central do Brasil
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRDE	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
CDP	Cadastro da Dívida Pública
CF/88	Constituição Federal de 1988
DC	Dívida Consolidada
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FJP	Fundação João Pinheiro
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
GAC	Gerência de Aprovação de Crédito
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFGF	Índice FIRJAN de Gestão Fiscal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Ho	Hipótese Nula
Hi	Hipótese Alternativa
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal

MDF	Manual de Demonstrativos Fiscais
ME	Ministério da Economia
MF	Ministério da Fazenda
MIP	Manual de Instrução de Pleitos
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NICASP	Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Parceria Público-Privada
PRONAMPE	Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte
PVL	Pedido de Verificação de Limites e Condições
PWC	*PriceWaterhouseCoopers*
RCL	Receita Corrente Líquida
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RFB	Receita Federal do Brasil
RH	Recursos Humanos
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SADIPEM	Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios
SEDECTES	Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
SFN	Sistema Financeiro Nacional
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SICONFI	Sistema de Informações contábeis e fiscais do Setor Público Brasileiro
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCE	Tribunal de Contas do Estado

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	11
1	FEDERALISMO BRASILEIRO	14
1.1	**Trajetória do federalismo no Brasil até a Constituição de 1988 ..**	14
1.2	**Federalismo pós Constituição Federal de 1988 e as competências municipais.....**	16
2	CAPACIDADES ESTATAIS.....	20
2.1	**Capacidades Estatais: Conceitos e Definições**.....	20
2.2	**Capacidades Administrativas: Conceitos e Definições.....**	24
3	BANCOS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL.....	26
3.1	**Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais.....**	28
3.1.1.	*Edital de Financiamento BDMG MUNICÍPIOS 2019*.....	30
4	METODOLOGIA.....	34
4.1	**Definição das bases metodológicas.....**	35
4.1.1.	*IDHM*.....	36
4.1.2.	*IFGF*.....	37
5	ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	38
5.1	**Análises dos resultados do EDITAL BDMG MUNICÍPIOS 2019**	38
5.2	**Análise do resultado do Edital de financiamento 2019 e indicadores de desenvolvimento.....**	42
5.2.1.	*Análise dos Territórios de Desenvolvimento*.....	42
5.2.2.	*Análise pelo IDHM*.....	46
5.2.3	*Análise pelo IFGF*.....	49
	CONCLUSÃO.....	53
	REFERÊNCIAS.....	56

INTRODUÇÃO

A maneira pela qual o Estado se estabelece em seu território e a forma com que se estrutura e organiza o seu poder político depende da natureza e da história de cada país. Assim, as formas de organização do Estado, se unitário[1], federado[2] ou confederado[3], nortearão e determinarão como será a distribuição de competências, a estrutura de poder, a unidade e a autonomia dos entes em seu território (SOUZA, 2010).

Entende-se que Estados que optaram pelo unitarismo possuem um poder centralizado e contam apenas com um órgão legislativo, executivo e judiciário. Pelo federalismo, o poder central é fragmentado entre os entes regionais, os quais assumem autonomia administrativa, política, tributária e financeira, porém não possuem soberania como capacidade de defesa e de autorregulação. Já os Estados confederados, além de autonomia política, administrativa, tributária e financeira, possuem, também, soberania.

Ao longo da história política brasileira, o país experimentou períodos autoritários, antidemocráticos e o retorno à democracia recente (após o regime militar de 64), marcado pela promulgação da Constituição Federal de 1988[4] (CF/88). Considerada um dos principais marcos do processo de redemocratização do país, a CF/88 é o instrumento jurídico institucional em vigor, o qual define as normas e condutas que devem ser observadas pelos entes da federação. Conforme Cunha (2010) aponta, o texto da Constituição, além de fornecer ao país um novo arcabouço institucional com a incorporação de importantes inovações e atribuições aos entes, também reforçou as diretrizes para o favorecimento da cultura republicana no Brasil. Além disso, o texto propôs um modelo federativo de caráter descentralizado e o reconhecimento da importância do ente municipal nesse arranjo, concedendo-lhe um grau de emancipação raramente encontrado em outros países (TOMIO, 2002).

Em suma, o processo de redemocratização do Brasil e a CF/88 criaram uma série de condições legais e estruturantes ao atribuir o mesmo *status* jurídico de Estados e União aos municípios. O aumento da responsabilidade, contudo, não foi acompanhado, na

---

[1] Estados Unitários caracterizam-se por possuir soberania única, a Lei Básica é pela Constituição, a competência é centralizada e a secessão é inexistente (Viegas, 2018).

[2] Estado Federado caracteriza-se por possuir soberania única, Constituição representa a Lei Básica, a competência é descentralizada e não é permitido a secessão (Viegas, 2018).

[3] Estados Confederados caracterizam-se pela soberania plural, a Lei Básica é por tratado, o tipo de direito é internacional, a competência é descentralizada e permite secessão (Viegas, 2018).

[4] A Constituição Federal de 1988 foi a sétima Constituição brasileira.

mesma velocidade, pela capacidade de resolver os problemas originados delas (ABRUCIO, 2005). A diversidade dos entes nacionais, a precariedade das estruturas administrativas e as desigualdades regionais, segundo Arretche (2012) e Souza (2006), atuam como fatores limitantes para a execução efetiva de políticas públicas e para o desenvolvimento regional de forma equilibrada. Entender como as capacidades locais influem no desenvolvimento de processos municipais é de suma importância para o desenvolvimento de diretrizes com a finalidade de mitigar as diferenças e as desigualdades entre os entes, bem como para destinar esforços a fim de tornar a gestão mais efetiva.

É nesse sentido que o conceito de capacidade estatal ganha notoriedade e importância. Inicialmente, o termo foi desenvolvido a partir de estudos sociológicos e da economia política sobre a análise do papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico. Atualmente, o conceito adquiriu maior centralidade nas análises sobre a efetividade do Estado no sentido da "boa governança". Contudo, não há uma definição única e consensual para o termo e, a depender da linha teórica dos autores, é empregada como capacidade administrativa, institucional, organizacional, econômica ou militar (CINGOLANI, 2013).

O presente trabalho será desenvolvido a partir da concepção de capacidade local pela dimensão da capacidade administrativa, e tem como propósito identificar, a partir de um estudo de caso, como as capacidades administrativas dos municípios mineiros participantes do edital de financiamento do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) de 2019 impactam na aprovação dos pleitos com a instituição financeira. A construção da pesquisa se propõe a responder a seguinte pergunta: **as capacidades administrativas dos municípios mineiros influenciam no acesso ao financiamento na instituição financeira de desenvolvimento regional?** Estudo de caso no Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais — Edital BDMG Municípios 2019.

O principal objetivo do estudo consiste em identificar e demonstrar o impacto das capacidades administrativas para a contratação dos pleitos no edital de financiamento do BDMG no ano de 2019. Os objetivos específicos do trabalho podem ser visualizados a seguir: (1) caracterizar a capacidade administrativa dos municípios, por meio do (s)

(1.2) Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM); (1.2) Índice Firjan[5] de Gestão Fiscal (IFGF); (2) comparar os dados sobre capacidade administrativa e o acesso ao financiamento de recursos do BDMG pelos entes municipais do estado.

A partir desses resultados, pretende-se testar as seguintes hipóteses: (1) municípios com maior IDHM possuem maior capacidade administrativa, com isso têm mais chances de cumpriras exigências do edital; (2) municípios com maior IFGF possuem maior capacidade administrativa, com isso têm mais chances de cumprir as exigências do edital.

Para cumprir com os objetivos propostos, este trabalho foi estruturado em cinco capítulos, além desta introdução, das considerações finais e do referencial bibliográfico. No segundo capítulo, será apresentado um breve histórico da formação do Estado brasileiro, rememorando alguns dos aspectos centrais do sistema de governo adotado a partir da 2.ª Constituição brasileira e os momentos de maior ou menor descentralização do federalismo até a promulgação da CF/88.

No terceiro capítulo, serão apresentados os conceitos de capacidade estatal e capacidades administrativas, buscando expor, através de uma revisão bibliográfica, as principais características observadas e desenvolvidas pelos autores. O quarto capítulo abordará o conceito de bancos de desenvolvimento e trará um breve retrospecto da criação dessas instituições financeiras no país. Além disso, ele também se compromete a apresentar o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, indicando os processos e linhas de crédito disponibilizadas, bem como sua atuação no Estado. O capítulo, por fim, apresentará o Edital de Financiamento BDMG Municípios 2019, indicando as etapas e instâncias de análise envolvidas e o resultado desse processo.

No quinto capítulo, será apresentada a metodologia de análise e de tratamento dos dados. No sexto, serão apresentados os resultados da pesquisa, bem como a análise dos dados, ancorados nos objetivos e hipóteses ora apresentadas. Por fim, nas considerações finais, será realizada uma breve síntese do trabalho e das análises e resultados obtidos.

[5] Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

1. FEDERALISMO BRASILEIRO

O sistema federativo adotado no Brasil a partir da 2.ª Constituição brasileira, em 1891, sofreu uma série de interferências, rupturas, ciclos e etapas ao longo dos séculos. Para uma melhor compreensão da forma atual assumida pelo federalismo brasileiro, é necessário retomar a trajetória de construção e entender as nuances do seu desenvolvimento.

1.1. Trajetória do federalismo no Brasil até a Constituição de 1988

Originalmente, o Estado soberano do Brasil se deu na forma de um Estado unitário e, somente com a proclamação da República, em 1889 e a promulgação da primeira Carta constitucional republicana, em 1891, o federalismo foi devidamente instituído no país, sendo oriundo do descontentamento dos estados ante o centralismo imperial e em prol da descentralização de poder (FERREIRA, 2019: BARBOSA, 2012).

No período intitulado de República Velha (1889-1930), o federalismo se estabeleceu de forma centrífuga e se assentou nas relações intergovernamentais dominadas pelo poder dos estados-membros. Essa característica dificultou o desenvolvimento de uma relação de independência dos entes com a União, já que as desigualdades econômicas e políticas dos estados impediram que um projeto de reforma tributária fosse instalado. Destarte, estados com ampla autonomia, pouca cooperação entre si e um governo federal bastante fraco caracterizavam o federalismo nesse período. (ABRUCIO, 2005).

Para Abrucio (1998), vários fatores foram determinantes para o fim da República Velha, entre eles: o aumento da crítica ao modelo oligárquico, o surgimento de movimentos organizados e o fortalecimento do governo federal, a partir da reforma constitucional de 1926. Contudo, para o autor, a principal razão foi o fim da política do café com leite e a rearticulação política, que levou Minas Gerais a apoiar a Revolução de 30 e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder.

O Governo Vargas (1930-1945) foi marcado pelo fortalecimento do Estado nacional, ao que Abrucio (1998) denominou de “Varguista-desenvolvimentista”. Nesse período, o governo central foi o principal irradiador do desenvolvimento econômico no país, o que

fortaleceu bastante o Executivo Federal e, consequentemente, diminuiu a autonomia dos governos estaduais. Frente a esse contexto e a partir da pressão das elites regionais por mais autonomia, foi convocada a Constituinte de 1934, que resultou em uma Constituição com modelo federativo menos autonomista que a Constituição de 1891, mas que designava certa liberdade aos governos, contrariando os planos de Vargas (ABRUCIO, 1998).

A conjuntura política internacional, juntamente com as crises econômica e política internas, favoreceram o golpe de estado e a instalação do Estado Novo, em novembro de 1937, que pôs fim ao governo constitucional sancionado pela Constituição de 1934 e à própria Constituição. Em novembro de 1937, outorgou-se uma nova Constituição, que estabeleceu novas diretrizes e padrões de relações intergovernamentais inéditos, abolindo completamente o sistema federalista no Brasil.

> "Em primeiro lugar, em termos constitucionais, foi abolido completamente o federalismo. Em nenhum outro momento do século XX a estrutura de governo se tornou tão unitária como no Estado Novo. [...] Em nome da modernização econômico-administrativa, os estados ficaram com menos autonomia do que as províncias do Império. [...] Pode-se dizer que na Primeira República o federalismo tinha se dissociado da república, no Estado Novo o próprio federalismo tinha desaparecido" (ABRUCIO, 1998, pág. 44 e 47).

O regime político do Estado Novo vigorou até 31 de janeiro de 1946 e, como razões para seu fim, historiadores apontam as pressões americanas para a democratização do país, a atuação das forças armadas e a pressão das oligarquias regionais. O período de 1946 a 1964, conforme analisa Abrucio (2005), foi o momento de maior equilíbrio da Federação brasileira, uma vez que a Constituição de 1946, promulgada em 18 de setembro do mesmo ano, possibilitou a retomada da linha democrática de 1934. A Carta, além de restabelecer o regime democrático e o federalismo como forma de organização, atribuiu autonomia aos estados e aos municípios e estabeleceu a independência e o equilíbrio dos três poderes. Porém, com o início de uma crise econômica e política, em 1960, um novo golpe de Estado permitiu a ascensão de um regime autoritário ao poder em 1964.

O golpe militar de 1964 foi fruto de um período de grande turbulência política, associado a uma intensa mobilização popular, com apoio dos governadores de alguns estados. O regime instituiu um sistema político autoritário que se manteve até 1985, com grande centralização política, administrativa e financeira (ABRUCIO, 1998). Nesse período, uma nova forma de federação, com estados e municípios menos autônomos em relação à União, foi experimentada (SALLUM JÚNIOR, 1994. *apud* ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

O fim do regime se deu pelo enfraquecimento do governo central, a partir da falência dos modelos de condução econômica e política e da mobilização dos governos e da sociedade. Abrucio (2005) destaca o papel das elites regionais, inclusive das lideranças de discurso municipalista, no processo que culminou com a promulgação da nova Constituinte em 1988. Na próxima seção, os aspectos centrais da CF/88 e da distribuição de competências entre os entes federados a partir da Carta serão aprofundados.

1.2. Federalismo pós Constituição Federal de 1988 e as competências municipais

A CF/88, segundo Arretche (2018), foi resultado de um processo bem-sucedido de transição democrática, com vistas a reordenar o arranjo federativo brasileiro, promover a inclusão social e a restabelecer o equilíbrio de poder entre os entes da Federação. Nesse processo, foi permitido aos constituintes que opinassem e decidissem sobre a manutenção, ou não, do sistema federativo. Conforme afirma Souza (2005), os constituintes foram incentivados a desenhar o federalismo por uma estrutura mais descentralizada.

Em comparação com as Cartas anteriores, a CF/88 conservou o fortalecimento dos governos locais e a tendência à adoção de regras uniformes para as esferas subnacionais. Ademais, promoveu a instituição de outras medidas como a promoção e a provisão de mais recursos para as esferas subnacionais, e a universalização de alguns serviços sociais. Porém, a grande inovação incorporada pela Constituição de 88 foi a emancipação dos municípios e o seu reconhecimento como entes autônomos e com capacidade de auto-organização, conforme art. 1º e art. 18:

> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (Constituição, 1988).
>
> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (Constituição, 1988).

Logo, ao conferir competências e atribuições aos entes municipais, a CF/88 dotou-os de maiores obrigações e responsabilidades no âmbito federativo. Competências que não podem ser invadidas por outro ente federado, salvo em caso de extremo desrespeito às normas constitucionais. Como analisa Soares (2013) e Espinosa (2013), o sistema de repartição de competências adotado na Carta de 88 considera a predominância do interesse, ou seja, assuntos de interesse local[6] foram reservados à competência municipal, matérias de interesse regional ficaram a cargo dos estados e matérias de interesse nacional ficaram sob incumbência da União.

As competências municipais, estabelecidas pela Carta Constitucional, se apresentam no art. 30. O inciso I determina a competência do município para legislar sobre matérias de interesse local, o inciso II atribui competência ao município para legislar de forma suplementar às legislações federal e estadual, no que couber. Os incisos III, IV, V, VI, VII, VIII e IX tratam, respectivamente, das competências para: instituir e arrecadar tributos; criar, organizar e suprimir distritos; organizar e prestar serviços públicos de interesse local; manter programas de educação infantil e ensino fundamental; prestar serviço de atendimento à saúde da população; promover o ordenamento territorial e, por fim, promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local.

Além de atribuir maiores competências aos municípios, a Carta também alterou as regras para sua emancipação, atribuindo ao Estado a capacidade de estabelecer os critérios para alteração das fronteiras municipais, conforme indicava o texto do art. 18, §4º:

> Art. 18, § 4º. A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a

[6] Matéria de interesse local não é aquela que interessa exclusivamente ao município, mas aquela que predominantemente afeta aos munícipes.

> unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

Essa prerrogativa propiciou um aumento significativo do número de municípios no país. Conforme indicam os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 1980 a 2020 houve um aumento de, aproximadamente, 40% no número de municípios brasileiros, saltando de 3.991, em 1980, para 5.570, em 2020, sendo que, desse total, 22,5% possuem menos de cinco mil habitantes. Somente com a aprovação da emenda constitucional nº 15, de 1996, que determina a obrigatoriedade de lei complementar federal autorizando a emancipação, é que esse movimento é sustado.

Para Abrucio (2005), o novo desenho do federalismo brasileiro e o aumento descontrolado do número de municípios tiveram como reflexo a criação de um modelo predatório e não cooperativo de relações intergovernamentais, com predomínio do componente estadualista. Entretanto, em âmbito municipal, não havia mecanismos de incentivo à cooperação. No trecho abaixo, Abrucio (1998) resume a relação entre os entes nesse novo formato federativo:

> Na relação entre estados e União, principalmente no que tange à questão financeira, predomina um jogo predatório praticado pelas unidades estaduais; nas relações dos estados entre si, sobretudo se analisarmos a atual guerra fiscal, ou mesmo no relacionamento entre os municípios, vigora uma competição não cooperativa. Embora o jogo federativo possa ser dividido em dois tipos de relação (predatória e competição não cooperativa), no final das contas permanece um universo predatório de relações federativas. (ABRUCIO; COSTA, 1998, p. 39-40).

Também nessa linha, Soares (2018) e Machado (2018) argumentam que o processo de descentralização e de elaboração da Constituição de 88 foi marcado por incongruências, principalmente nas dimensões fiscal e administrativa. A consequência foi a considerável variação na forma pela qual os entes assumiram as competências e ofertaram as políticas públicas sobre suas responsabilidades. No trecho a seguir, os autores apresentam a problemática de maneira resumida:

> Não houve preocupação por parte dos constituintes em compatibilizar maior descentralização fiscal com descentralização administrativa e responsabilização fiscal. Com isto, descentralizaram-se recursos sem uma definição minimamente clara de competências sobre políticas públicas para os entes subnacionais, principalmente em relação ao provimento de políticas para garantir os direitos sociais estabelecidos constitucionalmente. As principais políticas sociais, como educação e saúde, foram estabelecidas como competências concorrentes, e União, estados e municípios variaram consideravelmente na forma como assumiram tais competências, gerando duplicidades e omissões e ainda grandes iniquidades na oferta dessas políticas ao longo do território nacional (SOARES; MACHADO, 2018. pág 81).

A segunda metade da década de 90 marcou, conforme Abrucio (2005), o início da crise do federalismo estadualista, que ocorreu a partir das reformas no sistema político, do fortalecimento do governo central e da maior estabilidade econômica. Soares (2018) e Machado (2018) apresentam algumas medidas adotadas pelo governo central, a partir de 1994, que permitiram a minimização dos efeitos territorialmente dispersivos do federalismo estadualista, como o aumento na carga tributária, a promulgação de normativas com o intuito de atribuir uma maior responsabilização aos entes subnacionais — com destaque para educação e para a saúde —, a correção da excessiva liberdade de gastos e o endividamento dos entes federados.

De maneira geral, os autores consideram que a forma federalista foi positiva para o país e, em termos de indicadores sociais e econômicos, apresentou resultados satisfatórios com a melhora no Índice de *Gini*, a queda na mortalidade infantil, a melhoria na cobertura da atenção básica, na proteção à saúde da mulher, na cobertura e nos resultados do ensino básico, entre outros (SOARES, MACHADO 2018).

É importante destacar que esses resultados não são determinísticos. Deve-se analisar como os entes, principalmente os municipais, estruturam-se e planejam-se para a promoção de políticas e de serviços públicos estabelecidos na legislação. A diversidade social e estrutural dos municípios, associada às desigualdades territoriais, são fatores que podem influir em suas capacidades de implementar as políticas de maneira efetiva. No próximo capítulo, será abordado o conceito de capacidades estatais, locais e administrativas, e a relação dessas capacidades com a provisão de políticas públicas no Brasil.

2. CAPACIDADES ESTATAIS

O federalismo instituído pela CF/88 teve como um dos principais objetivos equalizar as disparidades regionais a partir do redirecionamento do papel dos estados e municípios na oferta, principalmente, de serviços sociais. As desigualdades regionais, contudo, ainda são responsáveis por impactarem o padrão de resposta dado pelos entes a uma mesma problemática (SOUZA, 2001). Portanto, a capacidade da gestão em estabelecer efetivamente planos e políticas é crucial para o sucesso e efetividade de programas, serviços e ações governamentais. Possuir um setor público capaz de empregar recursos de maneira ideal e instituir políticas, serviços e ações elaborados é considerado um fator primordial para a qualidade do governo de qualquer estado (El-Taliawi; Wal, 2019).

Na discussão sobre as capacidades estatais, diferentes definições e diretrizes de estudos são propostas. Souza (2017), por exemplo, defende que a qualidade da atuação governamental depende, em grande medida, da gestão de seus recursos, sejam eles financeiros, humanos, ou tecnológicos, e da efetividade da sua ação para com o seu público alvo. Nesse cenário, a análise da capacidade dos entes para definirem objetivos e implementarem as políticas públicas em prol do desenvolvimento regional se faz necessária. Na seção a seguir, serão apresentadas outras abordagens e definições que ajudarão na melhor compreensão do termo e de sua aplicabilidade.

2.1. Capacidades Estatais: Conceitos e Definições

No debate entre as competências estatais e a capacidade dos entes em executá-las, emerge o conceito de capacidade estatal, criado, inicialmente, a partir do interesse pela compreensão do papel do Estado no desenvolvimento local. Atualmente, esse conceito assume contornos e perspectivas vastas, que objetivam explicar as razões pelas quais alguns estados são mais efetivos na promoção e na oferta de políticas e serviços públicos que outros (GOMES; FERREIRA; AMÂNCIO, 2017). Para Gomide (2016), as capacidades estatais não se constituem em um conjunto de atributos fixos e atemporais, mas variam ao longo do tempo, no espaço e por área de atuação.

De acordo com Gomide (2013), o conceito de capacidade estatal comporta inúmeras definições e dimensões, propostas conforme a filiação teórica de autores como Mann

(1984), Tilly (1981), Levi (1988), Skocpol (1979; 1985), Skocpol e Finegold (1982), Evans (1995).

Tilly (1975), Skocpol (1979) e Levi (1988) fazem parte do conjunto de autores que analisam o conceito a partir da compreensão dos processos históricos de formação dos Estados. Essa diretriz está alinhada à ideia da necessidade da criação de estruturas voltadas à proteção da soberania, coerção de condutas, administração de tributos e à instituição de justiça. Os três autores definem capacidade estatal como a capacidade dos Estados de gerenciarem seus conflitos (CARDOSO, 2019).

Outra perspectiva consiste em definir a capacidade estatal como a capacidade do estado de identificar problemas, formular soluções, executar ações e entregar os resultados. Nessa linha de estudo, podem ser citados autores como Skocpol (1985), Skocpol e Finegold (1982), Mann (1984) e Evans (1995). Para Skocpol (1985), a capacidade estatal representaria a habilidade do Estado de fixar seus objetivos mesmo diante de pressões e oposições. Skocpol e Finegold (1982) definem capacidade estatal como a disponibilidade dos governos em relação ao conhecimento, às instituições e às organizações capazes de instituírem políticas. Mann (1933), por sua vez, define o termo como a capacidade do estado de instalar logisticamente suas decisões políticas e penetrar na sociedade. Por fim, Evans (1995) define capacidade estatal como o conjunto de instrumentos e de instituições que o Estado dispõe para estabelecer objetivos e transformá-los em políticas (CARDOSO, 2019).

Destarte, Souza (2018) acrescenta à discussão algumas dimensões do conceito apresentadas na literatura:

> A capacidade do Estado pode ser analisada a partir da existência ou não de algumas dimensões: financeiras, infraestruturais, informacionais, desenho das políticas e suas regras, tamanho e qualidade da burocracia, maioria legislativa para aprovar políticas, conciliação da política pública com os interesses privados, políticas prévias, informações sobre políticas semelhantes (*policy learning*) e alcance territorial (Souza, 2010). Geddes (1994, p. 19) lista os seguintes indicadores: recursos financeiros, inclusive externos, instrumentos e instituições de financiamento de políticas, tais como bancos de desenvolvimento, consensos entre líderes sobre políticas e qualidade da burocracia. Mais recentemente, alguns trabalhos começam a explorar as interações entre Estado e atores não estatais, como os movimentos sociais, como uma das dimensões

> de capacidade estatal (Gomide e Pires, 2014; Lavalle et al., 2017; Souza, 2018 pág. 275).

Jreisat (2012) argumenta que o conceito de capacidade estatal, na literatura, não é único e é frequentemente usado de forma muito restrita ou muito ampla para significar coisas diferentes, para pessoas diferentes. De acordo com o autor, esse termo pode ser definido como a capacidade de governança, capacidade administrativa, institucional, organizacional, econômica ou militar.

Gomide (2018) argumenta que, apesar dos avanços observados no uso do conceito, os estudos, no campo, ainda fornecem explicações circulares ou tautológicas às capacidades estatais. O autor evidencia que são conferidos tratamentos genéricos ao conceito, sem que maiores elaborações sobre quais atributos são necessários para produzir efeitos específicos sejam apreciadas. Ressalta, também, que parte dos estudos sobre capacidades estatais são pautados por uma confusão entre meios (para se alcançar a capacidade) e fins (produzidos pela capacidade).

Para Wu, Ramesh e Howlett (2015) a capacidade estatal resulta na combinação de habilidades e recursos, enquanto a interação entre diferentes competências pode explicar casos de falha ou sucesso de política. Os autores distinguem três tipos de competências necessárias à capacidade estatal: analítica, operacional e capacidade política, aplicando-se a três níveis: o individual, o organizacional e o sistemático, conforme indicado na Tabela 1.

TABELA 1 - Níveis e competências de capacidade.

Nível de competência	Analítica	Operacional	Política
Individual	Capacidade analítica individual	Capacidade operacional individual	Capacidade política individual
Organizacional	Capacidade analítica organizacional	Capacidade operacional organizacional	Capacidade política organizacional
Sistêmica	Capacidade analítica sistêmica	Capacidade operacional sistêmica	Capacidade política sistêmica

Fonte: Wu et al. 2015

Segundo os autores, a capacidade operacional-organizacional está intimamente relacionada à capacidade administrativa, indicando a capacidade do governo para gerenciar seus recursos humanos e físicos para cumprir seus objetivos.

Para Cingolani (2013), os estudos sobre capacidade estatal foram canalizados em alguns campos temáticos interligados às áreas de ciências sociais e econômicas. Esses estudos exploraram questões como: história e desenvolvimento econômico, política comparada, estudos de conflito e economia política com teoria dos jogos. A partir de uma identificação macro do conceito, Cingolani (2013) realizou uma revisão sistemática da literatura internacional e constatou a existência de sete dimensões sobre capacidade estatal: coercitiva/militar, fiscal, administrativa, transformativa, relacional, legal e política.

A capacidade coercitiva/militar, segundo o autor, está associada aos requisitos e funções básicas do Estado para a manutenção da ordem pública e a defesa do território. A capacidade fiscal refere-se à qualidade do Estado de arrecadar impostos para financiar seus programas e projetos e prover bens e serviços à sociedade. A capacidade administrativa tem raízes na tradição *weberiana*, e se refere ao potencial do Estado para implementar suas políticas públicas. A capacidade transformativa analisa a capacidade do Estado em intervir no sistema produtivo e moldar a economia. A capacidade relacional associa-se à habilidade do Estado em se comunicar com os variados grupos da sociedade. A capacidade legal se refere às capacidades do Estado de definir e garantir que as normas sejam cumpridas. Por fim, a capacidade política é a faculdade dos governantes eleitos de cumprirem com as suas propostas e metas estabelecidas, e fazerem valer suas prioridades de governo.

A partir da percepção de diferentes autores e das variadas vertentes de estudos, entende-se que a capacidade estatal é uma precondição para uma boa governança. Gomide e Pires (2014) argumentam que, para compreender o funcionamento das políticas, é necessário aprofundar o olhar para os arranjos institucionais que dão sustentação aos seus processos de instituição. Partem da premissa de que os arranjos são responsáveis por dotar o Estado de capacidade de execução política e que eles podem ser entendidos a partir de dois componentes básicos: o técnico-administrativo e o político. O presente trabalho visa enfatizar o primeiro componente, que deriva do conceito *weberiano* de

burocracia, na próxima seção, portanto, compromete-se a aprofundar um pouco mais sobre o conceito e as definições da literatura.

2.2. Capacidades Administrativas: Conceitos e Definições

A dimensão administrativa de capacidade estatal é, talvez, a mais amplamente citada na literatura e, muitas vezes, está intimamente relacionada à boa governança (GOMIDE, 2013). Admite-se, inclusive, que a dimensão administrativa é a principal fonte para o entendimento e o fortalecimento dos processos de desenvolvimento nacional em bases consistentes (EVANS; RAUCH. 1999. *apud* GOMES; PIRES 2014). Nessa vertente, os estudos desenvolvidos por Schneider (2003) indicam que a capacidade administrativa é a que mais impacta, de maneira positiva, na representatividade dos governos locais.

> Um estudo comparativo entre 68 países identifica que a dimensão administrativa, mais que as outras dimensões, impacta positivamente na responsividade dos governos locais em relação às demandas de sua população. Ou seja, a capacidade administrativa, entendida como a autonomia para decidir sobre políticas e objetivos estatais, é fator determinante para a compreensão do desempenho do governo (SILVA, 2015. pág,1175).

El-Taliawi (2019) e Wal (2019) apontaram que, para a prevenção de fracassos políticos e para o alcance dos objetivos das políticas públicas, é necessário que as organizações sejam dotadas de capacidade administrativa. Para os autores, a construção das capacidades é um processo contínuo, o qual exige avaliação específica e mensuração dos componentes da sua dimensão organizacional-operacional. Segundo eles, tal condução inclui componentes como o aumento da autonomia e da competência administrativa. Para os autores, a capacidade administrativa pode ser conceituada e medida de diferentes maneiras, dependendo dos componentes mais relevantes e viáveis, mas focaliza, principalmente, na dimensão organizacional-operacional.

Para Evans e Rauch (1999), a dimensão da capacidade administrativa foi desenvolvida a partir da escala *weberiana,* por meio de indicadores de recrutamento meritocráticos e da evolução previsível para a carreira profissional. Os resultados dos seus estudos

indicaram a existência de uma associação positiva entre a escala *weberiana* e o crescimento econômico; ou seja, quanto maior o *score* na escala (recrutamento, salários e carreira), maior o crescimento econômico (em termos PIB *per capita*) (AGUIAR, LIMA 2004).

Gomide (2016) alerta, contudo, que muitos autores focaram suas pesquisas em associar capacidade estatal à capacidade administrativa a partir do conceito *weberiano*, sem envolver e analisar outras variáveis igualmente importantes ao contexto:

> A maior parte da literatura se preocupou em associar a capacidade estatal à capacidade administrativa, utilizando como *proxies* as características weberianas, sofrendo influência de Evans e Rauch (1999). Para esses autores, a capacidade estatal envolveria, então, a habilidade de implementação das políticas públicas, o que exigiria uma burocracia profissional dotada de recursos e de instrumentos necessários, conforme estabelecido por Gomide (2016). Entretanto, a maior parte das pesquisas desenvolvidas teve sob foco de análise apenas a burocracia, sem levar em consideração os recursos e instrumentos de que esta dispunha (Aguiar; Lima, 2004).

Para Gomes (2014) e Pires (2014), a capacidade administrativa pode ser observada pela presença de: i) organizações com Recursos Humanos (RH), financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis para a condução das ações; ii) a existência de operação de mecanismos de coordenação intra e intergovernamentais; e iii) estratégias de monitoramento, produção de informações, acompanhamento e exigências de desempenho.

O direcionamento da capacidade administrativa para servir aos interesses e objetivos da governança tem sido um dos grandes desafios da administração pública (JREISAT, 2012). O autor relaciona o conceito de capacidade administrativa ao de capacidade de gestão, embora essa seja geralmente mais sintonizada com a dimensão operacional; e conclui que, embora a construção de capacidade administrativa esteja frequentemente dentre os objetivos das reformas da gestão pública, os conhecimentos acerca do tema ainda permanecem limitados:

> A capacidade administrativa é relativa; não está no mesmo nível de desenvolvimento em todas as organizações, mesmo aquelas

> no mesmo país. Organizações com capacidades apropriadas iniciam ações, implementam atividades, alcançam objetivos, gozam da confiança pública e são fatores cruciais para a eficácia geral da governança. Nada é feito sem capacidade administrativa (Farazmand 2009: 1016). As decisões de política pública seriam totalmente inconsequentes sem a capacidade e os instrumentos para executá-las, por mais representativas e democráticas que sejam. [...] O desenvolvimento de capacidades está entre os termos mais mal utilizados na literatura e muitas vezes é entendido de forma restrita como simplesmente treinamento de funcionários[...]. (JREISAT, 2012).

Huerta (2008) complementa que capacidade administrativa se refere à habilidade técnico-burocrática do Estado para implementar seus planos e objetivos. O autor, nessa abordagem, destaca duas dimensões: a primeira, focada em recursos humanos, e a segunda, na organização. Com relação à primeira dimensão, consideram-se fatores como: a quantidade, posição e variedade de agentes públicos; os processos de recrutamento, promoção, definição de cargos e salários, treinamentos, qualificação e desenvolvimento do aparelho organizacional do Estado. Já a dimensão organizacional, dá maior atenção à disponibilidade necessária de recursos financeiros para a realização das tarefas planejadas, às responsabilidades, aos propósitos e às funções da organização, à estrutura e à distribuição de funções e de responsabilidades.

Observa-se que há convergência entre os autores quanto ao conceito, no qual dois níveis principais são destacados: o primeiro refere-se ao nível organizacional, representado pelos recursos financeiros e tecnológicos necessários para o desempenho da organização; e o segundo refere-se ao nível individual, representado pelo aparato profissional da gestão.

3. BANCOS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

A criação dos bancos de desenvolvimento surge da necessidade dos países de preencherem as lacunas existentes em um cenário pós-guerra e de constituírem capital de alocação de recursos de longo prazo para sustentação do Estado

(NASCIMENTO, 2017). Segundo Ferraz (2013), Além (2013) e Madeira (2013), bancos de desenvolvimento são instituições públicas, criadas a partir da década de 1940, no esforço internacional de reconstrução dos países frente às pós-guerras mundiais. Desde então, essas instituições vêm cumprindo papel relevante para o desenvolvimento socioeconômico dos países e regiões onde atuam. De acordo com a definição do Banco Central do Brasil (BCB), são instituições que visam a promoção do desenvolvimento econômico e social para as localidades em que estão inseridas, conforme segue:

> Bancos de desenvolvimento são instituições financeiras controladas pelos governos estaduais, e têm como objetivo precípuo proporcionar o suprimento oportuno e adequado dos recursos necessários ao financiamento, a médio e em longo prazo, de programas e projetos que visem a promover o desenvolvimento econômico e social do seu respectivo Estado (BANCO CENTRAL DO BRASIL).

Para Teixeira (1979), os bancos de desenvolvimento se diferenciam dos bancos privados devido ao seu objetivo e à significação socioeconômica empregada ao financiamento:

> Os bancos de desenvolvimento buscam, em primeiro lugar, a rentabilidade social dos investimentos por eles apoiados, mediante critérios específicos de prioridade e seletividade dos projetos, evidentemente visando obter resultados positivos pelo menos para manter a integralidade de seu capital. (NETO, 2008; pág 45. *apud* Teixeira 1979).

O primeiro banco de desenvolvimento criado no país foi o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), instituído como autarquia sob jurisdição do Ministério da Fazenda, em 1952, a partir da promulgação da Lei 1.628, de 20 de junho deste mesmo ano, sendo posteriormente transformado em Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Tal banco foi criado com o objetivo de se tornar o principal instrumento do governo federal para financiamentos de longo prazo, gerir recursos financeiros mobilizados interna e externamente e organizar as providências necessárias à execução de projetos relacionados ao desenvolvimento sustentável. Todavia, suas competências, disciplina e constituição foram definidas a

partir da resolução nº 394, de 3 de novembro de 1976. Essa instituição tem atuado na promoção do desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, a partir da geração de emprego e da redução das desigualdades sociais e regionais (HORN, FEIL, 2019).

Pela tipologia definida pelo BCB, existem, atualmente, quatro bancos de desenvolvimento oficiais no país além do BNDES, com sede no Rio de Janeiro, do BDMG, com sede em Belo Horizonte, do Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES), com sede em Vitória, e do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), com sede em Porto Alegre. Fora esses quatro bancos oficiais, o Banco da Amazônia (BASA) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), criados em meados do século XX, possuem diversas características que os definiriam como bancos de desenvolvimento pelo tipo de atuação, porém, oficialmente, de acordo com a classificação tipológica do Banco Central, são considerados bancos múltiplos[7]. (NASCIMENTO, 2017).

3.1. Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais

O BDMG foi criado por meio da Lei Estadual nº 2.607, publicada em 5 de janeiro de 1962. Seu objetivo, à época, era dar auxílio ao governo estadual para sustentação do desenvolvimento do estado a partir de: financiamentos de longo prazo, planejamento, coordenação, gerenciamento e operacionalização das ações de Minas Gerais. Suas atividades foram iniciadas um ano após sua criação, em 1963. (LIMA, 2008).

Trata-se de uma instituição financeira de fomento ao desenvolvimento sustentável, que integra o sistema de desenvolvimento econômico do Estado, sendo vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SEDECTES). Além disso, integra o Sistema Financeiro Nacional (SFN) e tem a função de promover o bem-estar social mediante a oferta de serviços financeiros que estimulem investimentos dos agentes econômicos (*PWC*, 2020).

De acordo com Neto (2008), o BDMG foi criado com as seguintes funções precípuas: (1) estabelecer condições de desenvolvimento com foco no crescimento da atividade

[7] Instituições financeiras privadas ou públicas que realizam operações ativas, passivas ou acessórias por intermédio das carteiras comercial, de investimento e/ou de desenvolvimento, de crédito imobiliário, de atendimento mercantil e de crédito, de financiamento e de investimento.

industrial, principalmente para as micro e pequenas empresas; (2) tratar o crescimento e desenvolvimento de Minas Gerais de forma uniforme, criando condições econômicas em todas as suas regiões; (3) atuar como provedor de condições técnicas e financeiras de projetos de interesse estadual; e (4) alocar, de forma eficaz, o capital nacional e internacional entrante em Minas Gerais de modo a proporcionar o desenvolvimento equitativo.

Atualmente, o banco possui uma carteira diversa de produtos e serviços à disposição de seus clientes. Para micro e pequenas empresas, a principal linha de crédito é a do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (PRONAMPE[8]), instituído pelo governo federal, nº 13.999, em 18 de maio de 2020. Empresas de médio e grande porte têm, à disposição, atendimento especializado a partir da combinação de linhas de crédito próprias com os repasses de linhas de financiamento do BNDES.

O financiamento para o setor público é realizado, principalmente, a partir do lançamento de editais de financiamento. Os instrumentos têm por objetivo viabilizar obras de infraestrutura, compra de maquinário, equipamentos, entre outros. Além disso, o Banco presta assessoria técnica na estruturação de concessões comuns na modalidade de Parcerias Público-Privadas (PPP) e auxilia os municípios, em estado de emergência ou calamidade, para a retomada da atividade econômica. (BDMG, 2020?).

Segundo dados apresentados no relatório de auditoria realizado pela *PriceWaterhouseCoopers (PWC)*, se considerados apenas os contratos ativos do Banco, o BDMG possui 21.171 clientes, distribuídos nos 766 municípios mineiros. Ademais, está presente em 90% dos 853 municípios do estado, através de micro, pequenas e grandes empresas de diversas atividades econômicas, e também nas prefeituras em todos os Territórios de Desenvolvimento Regional[9] do estado. Os desembolsos com recursos próprios correspondem a 47% (R$121,4 milhões) do desembolso acumulado

[8] PRONAMPE, instituído pela Lei nº 13.999, de 18/05/2020, é destinado a microempresas com faturamento anual de até R$360 mil e empresa de pequeno porte com receita bruta superior a R$360 mil e igual ou inferior a R$4,8 milhões. Taxa de juros da SELIC + 1,25% ao ano. CET (Custo Efetivo Total) a partir de SELIC + 2,48% ao ano. Prazo de 36 meses, já incluídos 8 meses de carência. Condição sem incidência de IOF, disponível para contratação até 31/12/2020. Financiamento sujeito à análise de crédito e disponibilidade de recursos do produto/programa

[9] Espaços de desenvolvimento econômico e social, formados por um conjunto de municípios, nos quais se organizam pessoas e grupos sociais, enraizados por suas identidades e culturas (PMI 2016-2030).

no ano, enquanto 53% (R$134,3 milhões) foram provenientes de repasse, originários das parcerias com outras instituições (PWC, 2020).

De acordo com o relatório de auditoria da PWC, os desembolsos realizados pelo Banco no primeiro trimestre de 2019 para as prefeituras do Estado representaram 12% do montante total realizado por ele no período, o que corresponde a aproximadamente R$30 milhões de reais, valor 107% superior se comparado ao mesmo período de 2018, que foi de 14 milhões. Desembolsos para micro e pequenas empresas representam 17%, médias empresas 19% e grandes empresas foram de aproximadamente 52%.

3.1.1.Edital de Financiamento BDMG MUNICÍPIOS 2019

O Edital de Financiamento BDMG MUNICÍPIOS 2019 é o instrumento que regulamenta o processo de habilitação de operação de crédito com o setor público municipal para financiamento de obras com recursos do BDMG, lançado no dia 13 de maio de 2019, em coletiva de imprensa realizada pelo governador do estado em exercício, Paulo Brant. Todas as etapas, prazos, documentos modelo e informações foram disponibilizados no site da instituição para acesso dos municípios pleiteantes.

O edital estipulou o limite de R$200 milhões para o financiamento de execução de projetos[10] e compra de maquinário a partir das seguintes linhas de crédito: BDMG CIDADES, BDMG MÁQUINAS, BDMG URBANIZA e BDMG SANEAMENTO. Pelo BDMG CIDADES, foi possível financiar obras de construção, reforma e ampliação de edificações municipais. Por meio do BDMG MÁQUINAS, as compras de máquinas, equipamentos e veículos, pelos entes, foram possíveis. O BDMG URBANIZA esteve voltado para o financiamento de obras de mobilidade e drenagem urbana. Por fim, pelo BDMG SANEAMENTO foi possível o financiamento de construção de sistemas de abastecimento de água, sistema de esgotamento sanitário, resíduos sólidos urbanos.

As linhas de crédito apresentavam diferenças quanto aos itens financiáveis e às condições e prazos dos financiamentos. Conforme indica a Tabela 2, elaborada a partir das informações dos editais.

TABELA 2: Condições financeiras das linhas de crédito.

[10] O Banco não financia a elaboração de projetos, apenas a sua execução.

LINHA DE FINANCIAMENTO	CONDIÇÃO FINANCEIRA		Carência	Amortização
	IDHM < 0,668	IDHM > 0,668		
BDMG CIDADES	Selic + 5% a.a	Selic + 6% a.a	18 meses	48 meses
BDMG MAQ	Selic +5% a.a	Selic + 6% a.a	12 meses	48 meses
BDMG URBANIZA	Selic + 5% a.a	Selic + 6% a.a	18 meses	60 meses
BDMG SANEAMENTO	Selic + 4% a.a	Selic + 5% a.a	18 meses	72 meses

Fonte: Edital de Financiamento BDMG MUNICÍPIOS 2019. Elaboração própria.

O valor limite para os pleitos municipais, conforme a Tabela 3, observou as diretrizes estabelecidas pelas resoluções 40[11] e 43[12] do senado federal, bem como as diretrizes estipulados pelo Edital 2019, a partir do número de habitantes[13] de cada município. Aos municípios, foi permitido apresentarem propostas para as quatro linhas de crédito disponibilizadas, desde que o somatório dos pleitos não ultrapassasse os limites estabelecidos pelas normativas e pelo edital.

TABELA 3: Limite de Financiamento por município.

FAIXA POPULACIONAL (nº de habitantes - CENSO IBGE 2010)	LIMITE DE FINANCIAMENTO (TOTAL)
Até 5.000 habitantes	R$ 1.000.000,00
De 5.001 a 10.000	R$ 1.500.000,00
De 10.001 a 40.000	R$ 2.000.000,00
De 40.001 a 100.00	R$ 3.000.000,00
Acima de 100.000	R$ 5.000.000,00

Fonte: Edital de Financiamento BDMG MUNICÍPIOS 2019

O processo de financiamento do BDMG MUNICÍPIOS 2019 envolveu etapas e instâncias de análise variadas. Esse processo teve início no dia 14 de junho de 2019,

[11] Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal

[12] Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorizações , e da outras providências.

[13] Conforme dados do último censo realizado pelo IBGE em 2010.

com o envio da carta-consulta, e estabeleceu a data de 4 de julho de 2020 como limite para o protocolo dos documentos para o primeiro desembolso da instituição.

A data de 4 de julho foi definida pois, como 2020 foi ano eleitoral, estava vedado aos entes, nos três meses que antecedem ao pleito, realizarem transferências voluntárias de recursos da União para os estados e para os municípios, e dos estados para os municípios, sob pena de nulidade de pleno direito. Constituem ressalvas à data estabelecida as transferências de recursos destinados a cumprirem obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública, conforme art. 73, inciso IV, alínea a, da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997.

A inscrição dos municípios ao edital ocorreu através de envio de formulário eletrônico, denominado carta-consulta. No documento, os campos de preenchimento obrigatórios continham informações básicas do ente, as linhas de crédito pleiteadas, os valores e objetivos do financiamento. O *link* para preenchimento da carta-consulta e formalização da inscrição, referente ao Edital de 2019, esteve disponível no *site* da instituição até a data de 14 de junho de 2019.

Após o envio da carta consulta e o ateste da sua conformidade pelos analistas da instituição, o comunicado[14] sobre a habilitação[15] do pedido de financiamento foi encaminhado aos entes. O comunicado, além de informar a habilitação, forneceu orientações para a realização do protocolo do Pedido de Verificação de Limites e Condições (PVL) referente às novas operações de crédito, no Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (SADIPEM).

A STN, com o intuído de auxiliar e orientar o preenchimento dos PVLs pelos entes, disponibiliza o Manual de Instrução de Pleitos (MIP), documento regulamentado pela portaria STN nº 9, de 5 de janeiro de 2017, o qual estabelece os procedimentos e instruções para os pedidos dirigidos ao Ministério da Economia (ME). O manual orienta

[14] A comunicação formal da habilitação pelo BDMG é condição para o início do processo de aprovação do (PVL) da operação de crédito pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

[15] Foram condições para habilitação dos pleitos conforme Edital: (1) estar em dia com a homologação dos relatórios contábeis nos sistemas SICONFI e SICOM; (2) identificação da Capacidade de Endividamento do proponente de acordo com as definições da resolução 43 do Senado; (3) adequação do objeto de financiamento de acordo com edital; (4) adimplência cadastral e financeira com o BDMG; (5) inexistência de pendências de obras/equipamentos de editais de contratos vigentes com o BDMG.

o preenchimento dos pedidos e indica os documentos e informações necessárias ao deferimento dos pedidos.

Os documentos obrigatórios, conforme determinado pelo MIP, são: (1) Lei Autorizativa; (2) homologação de todos os relatórios contábeis no Siconfi, referente ao ano corrente e aos dois anos anteriores; (3) emissão da Certidão para Operação de Crédito, válida e atualizada, emitida pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) para fins de elaboração de crédito (nº 7); (4) elaboração de parecer técnico e jurídico; (5) quadro de despesa com pessoal; (6) quadro de dívidas do município conforme balanço anual[16].

Como forma de padronizar o processo e aguçar as aprovações dos pleitos municipais, o cadastro das informações dos PVLs foi realizado pela equipe de estagiários e analistas do BDMG e não pelo ente requerente. Assim, toda documentação e informações necessárias ao preenchimento do pedido foram enviadas ao BDMG para enquadramento do pleito no SADIPEM. O trabalho de analistas e estagiários envolveu a análise dos relatórios contábeis homologados no SICONFI (RREO, RGE, e Balanço Anual), análise das informações fornecidas ao Cadastro da Dívida Pública (CDP), no SADIPEM, análise das informações da Certidão emitida pelo TCE, verificação do enquadramento do gasto com pessoal e análise da capacidade de pagamento e adequações dos limites e condições, conforme a resolução 43.

Após o preenchimento das informações no SADIPEM, os processos são enviados para análise e aprovação da STN. Porém, desde a publicação da portaria nº 413 do Ministério da Fazenda (MF), no dia 4 novembro de 2016, compete às instituições financeiras credores a verificação do cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito quando o valor da operação analisada for igual ou inferior a cinco milhões de reais, e a relação entre o valor da Dívida Consolidada (DC) e a RCL quando forem inferiores a um.

Como o limite de crédito do edital foi de R$5 milhões de reais e nenhum município ultrapassou o limite de um entre a DC/RCL, as análises e aprovações dos pedidos de verificação foram realizadas pela Gerência de Análise de Crédito (GAC) do BDMG.

[16] Para o edital de 2019 foram utilizados os dados do Balanço Anual de 2018.

A partir da aprovação dos limites anuais para a contratação de operações de crédito com o setor público pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), as contratações dos PVLs deferidos foram iniciadas.

4. METODOLOGIA

Considerando os objetivos propostos no estudo, pretende-se, a partir de uma pesquisa explicativa, aferir como e se as capacidades administrativas impactam na captação de recursos de fomento por entes municipais. Segundo Gil (2007), pesquisas explicativas se preocupam em identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência de determinados eventos, e também buscam explicar os porquês da sua ocorrência através dos resultados obtidos. Quanto ao método, optou-se pela realização de um estudo de caso.

A intenção da pesquisa é verificar se a variável capacidade administrativa influencia positivamente na assunção de pleitos junto à instituição financeira BDMG; logo, configura-se como um estudo de caso, pois se limitou à análise específica e exaustiva de um determinado fenômeno. O pesquisador não pretende intervir sobre o objeto a ser estudado, mas revelá-lo tal como ele o percebe. Portanto, as conclusões obtidas não servirão para generalizar as informações para outras localidades ou realidades, mas poderão servir como base para futuras pesquisas e estudos (CRESWELL, 2007).

O trabalho se valerá de técnicas estatísticas para organização e análise quantitativa dos dados, sendo as fontes qualitativas mais restritas à análise documental referente ao edital e às condições de fomento. A coleta de dados para análise quantitativa será realizada a partir de duas bases principais; a primeira será obtida através do portal da transparência e se refere às informações sobre a aderência e aos resultados do edital BDMG MUNICÍPIOS 2019. Dados de IDHM e IFGF também integrarão as análises a respeito do desenvolvimento econômico dos municípios brasileiros e serão incorporados à pesquisa.

O método estatístico adotado para a análise dos dados é o teste *chi* quadrado ou Qui-quadrado (x^2) de Pearson; esse método é geralmente utilizado para comparar duas variáveis categóricas independentes entre si e descobrir se existe uma associação entre elas. Trata-se de um teste de hipóteses em que serão testadas a hipótese nula (Ho) (que indica não haver associação entre as variáveis) e a hipótese alternativa (Hi) (que sugere uma associação entre as variáveis) (FRANCO, 2018). A estatística x^2 permite avaliar se os desvios entre os valores observados e esperados (O – E) são muito grandes para serem atribuídos ao acaso. A significância do teste será obtida com base nos graus de liberdade (L-1)(C-1), em que L refere-se ao número de categorias nas linhas e C ao número de categorias das colunas. Após o cálculo do x^2 e do grau de liberdade, consulta-se a tabela do Qui-quadrado para comparação dos valores, assim:

Se x^2 calculado $\geq$ x^2 tabelado: Rejeita-se Ho

Se x^2 calculado $<$ x^2 tabelado: Aceita-se Ho

Para cálculo do Qui-quadrado, foi utilizado a ferramenta *Microsoft* Excel. Para aferir a significância dos resultados, foi calculado o P-valor, ou seja, a probabilidade de se observar um valor da estatística de teste maior ou igual ao encontrado. Para o cálculo do P-valor, foi utilizado o *software* RStudio.

A interpretação dos resultados obedeceu às diretrizes apresentadas na Tabela 4.

TABELA 4: Interpretação P-valor.

P-valor	Interpretação
P< 0,01	Evidência muito forte contra H0
0,01< = P < 0,05	Evidência moderada contra H0
0,05< = P < 0,10	Evidência sugestiva contra H0
0,10< = P	Pouca ou nenhuma evidência real contra H0

Fonte: L. A. Bertolo, 2012

A fim de padronizar as análises das informações, foram levantados dados financeiros, econômicos e sociais dos municípios, referente ao ano de 2018. Tal estratégia foi adotada uma vez que, para protocolo do PVL no SADIPEM, levou-se em consideração dados contábeis de 2018. Já o valor do IDHM se refere ao Censo 2010.

4.1. Definição das bases metodológicas

Indicadores de desenvolvimento são importantes mecanismos de mensuração e dimensionamento da efetividade das políticas públicas. São também importantes fontes de informação para fundamentação da tomada de decisões e direcionamento de recursos orçamentários. Cada um dos índices que se pretende utilizar neste trabalho possui composição e métodos de avaliação próprios.

4.1.1.IDHM

Instituído pelo PNUD Brasil em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação João Pinheiro (FJP) (PNUD BRASIL, 2016), o IDHM é uma adaptação do IDH global, porém com foco na realidade dos municípios brasileiros (PNUD,2021).

Análogo ao IDH, o IDHM tem como finalidade avaliar o desenvolvimento municipal e, para isso, vislumbra os principais indicadores municipais, com vistas a refletir alguns dos problemas enfrentados pelos municípios. Trata-se de um índice composto por indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda; e varia de 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, maior é o indicativo de desenvolvimento municipal (PNUD, 2021).

> A variável vida longa e saudável é medida pela expectativa de vida ao nascer, calculada por método indireto a partir dos dados dos Censos Demográficos do IBGE. Esse indicador mostra o número médio de anos que as pessoas viveriam a partir do nascimento, mantidos os mesmos padrões de mortalidade observados no ano de referência. Já o padrão de vida é medido pela renda municipal per capita, ou seja, a renda média de cada residente de determinado município. É a soma da renda de todos os residentes, dividida pelo número de pessoas que moram no município - inclusive crianças e pessoas sem registro de renda. (PNUD, 2020)

A classificação dos municípios é feita por meio de métricas de classificação, variando de muito baixo a muito alto, conforme indicado na Tabela 5.

TABELA 5: Categoria de Análise do IDHM.

FAIXAS	IDHM
Muito alto	0,800 a 1

Alto	0,700 a 0,799
Médio	0,600 a 0,699
Baixo	0,500 a 0,599
Muito baixo	0 a 0,499

Fonte: PNUD, Ipea & FJP (2013).

O trabalho considerou o IDHM como um dos indicadores para a aferição das capacidades administrativas dos municípios participantes do edital, pois parte do pressuposto e do entendimento apresentado por Oliveira e Silva (2012), com grande aceitação na literatura, de que o desenvolvimento econômico municipal é caracterizado pelo crescimento da renda, acompanhado de melhorias no nível de qualidade de vida da população. Assim, supõe-se que municípios com maiores taxas de IDHM possuem maiores condições de gerir suas contas, organizar sua gestão, ter disponível uma mão de obra mais qualificada e técnica; ou seja, uma maior capacidade administrativa que lhes permitam apresentar pleitos na instituição de fomento e terem seu pedido deferido.

4.1.2. IFGF

O Índice Firjan de Gestão Fiscal é um estudo anual, realizado pelo sistema Firjan, com o objetivo de fortalecer a cultura da responsabilidade administrativa, fornecer ferramenta de controle social dos orçamentos públicos, municiar de indicadores de gestores municipais, permitir o aperfeiçoamento das decisões quanto à alocação dos recursos públicos e estimular a cultura da responsabilidade administrativa e da gestão pública eficiente (Firjan, 2021).

O índice é construído de dados fiscais extraídos dos relatórios contábeis, declarados à STN a partir de quatro indicadores: (1) autonomia, que analisa a relação entre as receitas oriundas da atividade econômica do município e seus custos de financiamento; (2) gastos com pessoal, que mostra quanto os municípios gastam com pagamento de pessoal em relação ao total de RCL; (3) liquidez, que verifica a relação entre o total de restos a pagar acumulados no ano e os recursos em caixa disponíveis para cobri-los no ano seguinte; (4) investimentos, que medem a parcela da receita total dos municípios destinada aos investimentos que geram bem-estar à população e melhoram o ambiente de negócios (Firjan, 2021).

O IFGF varia de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento local. É dividido por faixas de desenvolvimento, conforme indicado na Tabela 6:

TABELA 6: Categoria de Análise do IFGF.

FAIXAS	IFGF
Crítica	0 a 0,4
Dificuldade	0,4 a 0,6
Boa Gestão	0,6 a 0,8
Excelência	0,8 a 1

Fonte: FIRJAN (2020).

A escolha do IFGF se justifica pelo entendimento de que municípios com maior capacidade administrativa seriam aqueles que conseguem alocar, distribuir e aplicar, de forma efetiva, os recursos públicos disponíveis e, assim, promoverem políticas públicas mais efetivas. O IFGF, por analisar indicadores que determinam questões como gastos com pessoal, alocação de recursos, dependência financeira e liquidez, foi considerado ideal para o desenvolvimento do trabalho e das análises pretendidas. O trabalho realizado por Duarte e Lima (2013) evidencia, com base nos indicadores municipais, que quanto melhor a gestão fiscal das prefeituras, melhor é o desenvolvimento social do município, traduzido pelos serviços públicos oferecidos à população.

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A análise dos dados será feita de forma segmentada. Primeiramente, serão apresentados os dados do resultado do processo de financiamento do Edital BDMG, considerando todas as etapas do instrumento e a partir dos territórios de desenvolvimento do Estado. Os dados dos processos deferidos e indeferidos serão contrastados com os índices ora já apresentados, IDHM e IFGF.

A priori, é necessário esclarecer que Territórios de Desenvolvimento são unidades de planejamento adotadas com vistas ao aprimoramento do planejamento das ações governamentais, levando em consideração o contexto local. A divisão obedece aos critérios de regionalização e de desenvolvimento socioeconômico, e é uma métrica utilizada pelo BDMG para análise do seu alcance. Atualmente, o Estado de Minas

Gerais possui 17 territórios de desenvolvimento, a saber: (1) Noroeste, (2) Norte, (3) Médio e Baixo Jequitinhonha, (4) Mucuri, (5) Alto Jequitinhonha, (6) Central, (7) Vale do Rio Doce, (8) Vale do Aço, (9) Metropolitana, (10) Oeste, (11) Caparaó, (12) Mata, (13) Vertentes, (14) Sul, (15) Sudoeste, (16) Triângulo Norte e (17) Triângulo Sul.

5.1. Análises dos resultados do EDITAL BDMG MUNICÍPIOS 2019

O processo de inscrição ao Edital BDMG MUNICÍPIOS 2019 teve duração de um mês, com início em 14 de maio de 2019 e término em 14 de junho de 2019. Os dados obtidos através do Portal da Transparência indicam que a adesão ao instrumento de concessão de crédito foi de aproximadamente 51%. Ao todo, 431 municípios enviaram inscrições para uma ou mais linhas de crédito, totalizando, assim, 661 pleitos e R$643.292.856,84. O edital com maior aderência foi BDMG URBANIZA (60%), seguido pelo BDMG CIDADES (17%), BDMG MAQ (17%) e BDMG SANEAMENTO (6%), nessa ordem.

Ao aprofundar a análise pela distribuição territorial dos entes no estado, é possível identificar algumas questões relevantes. A Tabela 7 apresenta, de forma consolidada, a distribuição dos pleitos pelos territórios de desenvolvimento do estado.

TABELA 7: % da participação municipal ao Edital de Financiamento por Território de Desenvolvimento.

Território	Quant. de municípios	Linhas de financiamento	Quant. de municípios no território	% de participação municipal
Vertentes	15	24	50	30%
Oeste	21	33	56	38%
Metropolitana	37	54	90	41%
Central	7	9	17	41%
Mata	42	68	93	45%
Vale do Rio Doce	24	37	49	49%
Sul	59	87	119	50%
Noroeste	15	20	30	50%
Sudoeste	17	27	34	50%
Norte	47	63	86	55%
Vale do Aço	20	34	33	61%
Caparaó	34	51	55	62%

Mucuri	18	32	29	62%
Alto Jequitinhonha	15	28	24	63%
Triângulo Norte	20	31	30	67%
Triângulo Sul	18	28	27	67%
Médio e Baixo Jequitinhonha	22	35	31	71%
Total	431	661	853	

Fonte: Edital BDMG 2019. Elaboração própria.

As informações da Tabela 7 apresentam a abrangência e a capacidade de captação do Edital BDMG Municípios por território de desenvolvimento. Observa-se que no Médio e Baixo Jequitinhonha, a taxa de aderência ao edital foi de 71%, a maior taxa registrada. Por sua vez, o território Vertentes teve a menor taxa observada, 30%. Em 11 dos 17 territórios do estado, as taxas foram superiores a 50%: Sul – 50%; Noroeste – 50%; Sudoeste – 50%; Norte – 55%, Vale do Aço – 61%; Caparaó – 61%; Mucuri – 61%; Alto Jequitinhonha – 63%; Triângulo Norte – 67%; Triângulo Sul – 67%; Médio e Baixo Jequitinhonha – 71%. A taxa de aderência municipal foi menor que 50%, nos outros seis territórios: Vertentes – 30%; Oeste – 38%; Metropolitana – 41%; Central – 41%; Mata – 45% e Vale do Rio Doce – 49%.

Após a habilitação, os 431 municípios estavam aptos para abertura do PVL. Nessa etapa, enquanto o Executivo Municipal se articulava com a Câmara para a aprovação das Leis Autorizativas, foram realizadas as análises documentais referentes aos relatórios contábeis e ao orçamento municipal. De acordo com os prazos dos editais, o protocolo referente aos Pedidos de Verificação de Limites e Condições se iniciou no dia 17 de outubro de 2019 e se encerrou no dia 29 de novembro de 2019, com duração de quarenta e três dias. Os documentos e informações necessários à instrução de pleitos foram: (1) autorização específica do órgão legislativo — Lei Autorizativa; (2) parecer do órgão técnico; (3) parecer jurídico; (4) certidão expedida pelo Tribunal de Contas competente; (5) comprovação de encaminhamento das contas ao Poder Executivo do estado.

Os dados apresentados na Tabela 8 indicam uma perda significativa do número de pleitos municipais no edital, nessa etapa. Dos 661 pleitos habilitados, cerca de 55%

foram arquivados nesta etapa, representando 365 pleitos, O restante, 296, foi equivalente a 45% dos pleitos aprovados.

TABELA 8: Número de PVL aprovados por território de desenvolvimento.

Território	Pleitos Aprovados	Pleitos Arquivados	% de pleitos aprovados
Mata	21	47	31%
Sudoeste	9	18	33%
Triângulo Norte	11	20	35%
Vale do Rio Doce	15	22	41%
Mucuri	13	19	41%
Vale do Aço	14	20	41%
Norte	28	35	44%
Central	4	5	44%
Caparaó	23	28	45%
Sul	40	47	46%
Triângulo Sul	13	15	46%
Oeste	16	17	48%
Alto Jequitinhonha	14	14	50%
Médio e Baixo Jequitinhonha	18	17	51%
Vertentes	13	11	54%
Metropolitana	30	24	56%
Noroeste	14	6	70%
TOTAL	296	365	45%

Fonte: Edital BDMG 2019. Elaboração própria.

Os resultados da tabela indicam que, entre os 17 territórios de desenvolvimento, em 12 a porcentagem de aprovação de PVL foi menor que 50%. Mata foi o território com menor taxa de aprovação dentre os 17 territórios; dos 68 pleitos, apenas 21 tiveram PVL aprovados. Já o território noroeste foi o que obteve a maior taxa de aprovação (70%), dos 20 pleitos, 14 foram aprovados.

Foram apresentados nove motivos para o arquivamento dos pleitos municipais. A Tabela 9 apresenta a quantidade de pleitos arquivados e os motivos do arquivamento.

TABELA 9: Razões para arquivamento de Pleitos.

Razões para o arquivamento	Nº de pleitos
Município desistiu do financiamento	15
Não votou Lei Autorizativa	242

Pendências de documentação MIP	22
Dívida com Instituição não financeira (irregular)	7
Irregularidades no CAUC/Certidão TCE	4
Sem capacidade de pagamento	55
Não homologou relatórios contábeis	3
Não enviou projeto de engenharia	8
Ultrapassa gasto com pessoal	9
TOTAL	365

Fonte: Edital BDMG 2019. Elaboração própria.

Aproximadamente 66% dos pleitos foram arquivados por falta de aprovação da Lei Autorizativa, 15% por não possuir capacidade de pagamento, 6% por pendências de documentação, 4% devido à desistência dos municípios em manter o pleito, aproximadamente 2% por ultrapassar o limite de gasto com pessoal, 2% por não protocolar projeto de engenharia no prazo do edital, 2% por possuir dívida com instituição não financeira irregular, 1% por irregularidades no CAUC e/ou Certidão do TCE e 1% por não homologar os relatórios contábeis.

Dos 296 pleitos aprovados, para 274 foram gerados contratos. Os 22 pleitos não contratados são em decorrência do não cumprimento dos prazos do edital para aprovação dos projetos de engenharia. Dos 431 municípios inscritos no edital, aproximadamente 43%, que representa 186 municípios, concluíram o certame e foram contratados pelo BDMG.

A relação entre os resultados do processo de financiamento e as variáveis IDHM e IFGF será realizada na próxima sessão.

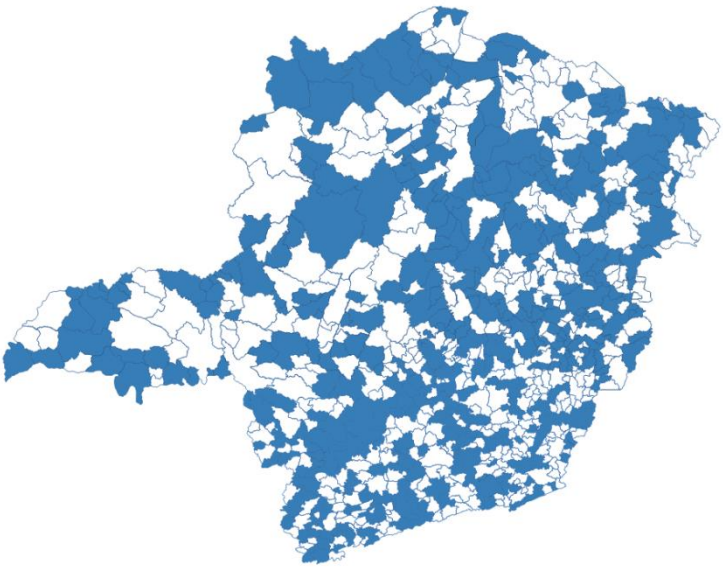
5.2. Análise do resultado do Edital de financiamento 2019 e indicadores de desenvolvimento

Considerando os objetivos e hipóteses traçadas neste trabalho, as análises dos dados finais do edital foram divididas conforme variáveis de análise (1) por território de desenvolvimento; (2) por IDHM; e (3) por IFGF.

5.2.1. Análise dos Territórios de Desenvolvimento

Considerando os resultados finais do Edital BDMG Municípios 2019, aproximadamente 57% dos inscritos no instrumento de concessão de crédito foram indeferidos ou arquivados ao longo do processo. Dos 431 municípios inscritos, 186 concluíram todas as etapas de tramitação e contrataram com a instituição, enquanto 245 municípios tiveram seus pleitos indeferidos em alguma das etapas do edital. Com o intuito de melhor identificar a distribuição territorial dos municípios inscritos, foi elaborado o MAPA 1.

MAPA 1: Distribuição territorial dos municípios inscritos no Edital BDMG MUNICÍPIOS 2019.

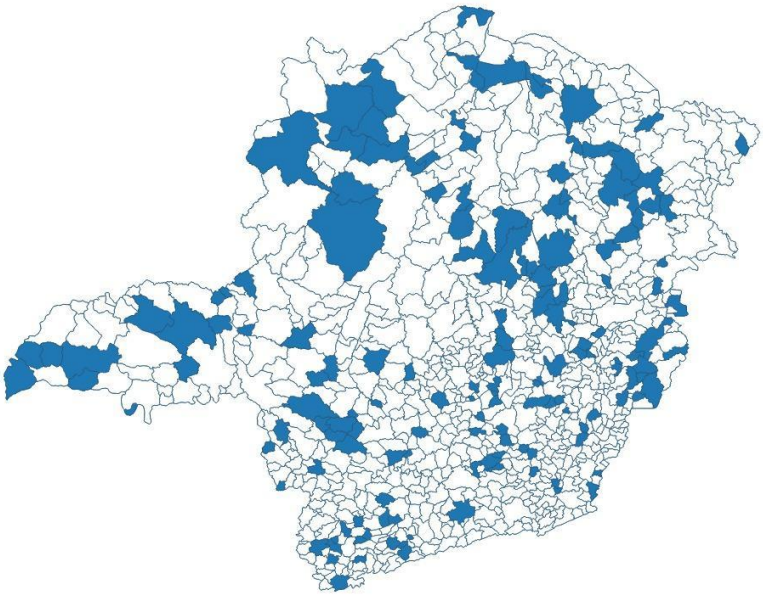


Fonte: Edital BDMG MUNICÍPIOS 2019. Elaboração própria

Em azul, estão representados os municípios que aderiram ao processo de concessão de crédito do BDMG no estado (431). Pela análise do mapa, percebe-se que há uma distribuição territorial equilibrada entre esses municípios e, considerando as respectivas proporções regionais, afirma-se não haver indícios de preponderância ou concentração de inscrições por região do estado.

No MAPA 2, por sua vez, é possível visualizar, também em azul, apenas os municípios que tiveram seus pleitos deferidos pela instituição financeira BDMG.

MAPA 2: Distribuição territorial dos municípios aprovados no Edital BDMG MUNICÍPIOS 2019.



Fonte: Edital BDMG MUNICÍPIOS 2019. Elaboração própria

A análise do MAPA 2, indica haver uma distribuição equilibrada entre os municípios aprovados (destacados em azul) em todo o território do estado. O mapa indica, porém, um esvaziamento significativo entre os municípios pleiteantes e aqueles que finalizaram todo o processo (186). Seguindo nessa perspectiva de análise foi construída a Tabela 10, com intuito de acrescentar à discussão informações quanto ao percentual de municípios aprovados nos seus respectivos territórios de desenvolvimento.

TABELA 10: % de aprovação municipal no instrumento de concessão de crédito por território de desenvolvimento.

Território de desenvolvimento	Quantidade de municípios inscritos	Quantidade de municípios contratados	% de aprovação
Vertentes	15	8	53%
Oeste	21	8	38%
Metropolitano	37	17	46%
Central	7	1	14%
Mata	42	12	29%
Vale do Rio Doce	24	9	38%
Sul	59	24	41%
Noroeste	15	6	40%
Sudoeste	17	9	53%
Norte	47	24	51%

Vale do Aço	20	11	55%
Caparaó	34	17	50%
Mucuri	18	6	33%
Alto Jequitinhonha	15	7	47%
Triângulo Norte	20	9	45%
Triângulo Sul	18	10	56%
Médio e Baixo Jequitinhonha	22	8	36%
Total	431	186	43%

Fonte: Edital BDMG Municípios 2019. Elaboração Própria.

Os dados apresentados indicam que em 11 dos 17 territórios de desenvolvimento, a taxa de aprovação municipal no Edital de Financiamento BDMG MUNICÍPIOS 2019 não alcançou 50%, sendo o território Central o que apresentou a menor taxa (14%) seguido de Mata (29%), Mucuri (33%), Médio e Baixo Jequitinhonha (36%), Vale do Rio Doce (38%), Oeste (38%), Noroeste (40%), Sul (41%), Triângulo Norte (45%), Metropolitano (46%) e Alto Jequitinhonha (47%). A maior taxa de aprovação apresentada por um território foi do Triângulo Sul (56%). Outros cinco territórios apresentaram taxa de aprovação municipal acima de 50%, sendo que Caparaó obteve a porcentagem de (50%), Norte (51%), Sudoeste (53%) e Vale do Aço (55%).

A Tabela 11 apresenta as médias referentes ao IDHM e IFGF dos 431 municípios inscritos por território de desenvolvimento.

TABELA 11: Índices IDHM e IFGF por território de desenvolvimento.

Território	IDHM		IFGF	
Nordeste	0,6803	Médio	0,4051	Dificuldade
Norte	0,6242	Médio	0,247	Crítica
Médio e Baixo Jequitinhonha	0,5992	Médio	0,2573	Crítica
Mucuri	0,5991	Médio	0,2466	Crítica
Alto Jequitinhonha	0,6382	Médio	0,3251	Crítica
Central	0,6678	Médio	0,2685	Crítica
Vale do Rio Doce	0,6322	Médio	0,308	Crítica
Vale do Aço	0,6515	Médio	0,3338	Crítica
Metropolitana	0,6732	Médio	0,4104	Dificuldade
Oeste	0,705	Alto	0,4629	Dificuldade
Caparaó	0,6449	Médio	0,3535	Crítica
Mata	0,6773	Médio	0,3326	Crítica

Vertentes	0,6617	Médio	0,354	Crítica
Sul	0,6964	Médio	0,471	Dificuldade
Sudoeste	0,7018	Alto	0,514	Dificuldade
Triângulo Norte	0,7049	Alto	0,4772	Dificuldade
Triângulo Sul	0,7085	Alto	0,5358	Dificuldade

Fonte: Firjan, 2018; Pnud; 2010. Elaboração própria.

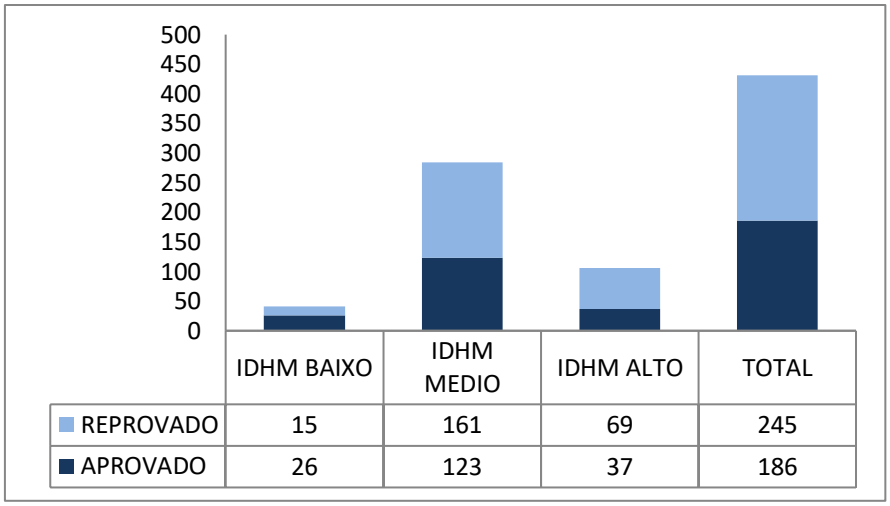
Os dados indicam que, em 13 dos 17 territórios de desenvolvimento do estado, a média do IDHM esteve na faixa média e apenas em quatro territórios — Oeste, Sudoeste, Triângulo Norte e Triângulo Sul — a faixa de IDHM foi alta. Em relação ao IFGF, sete territórios apresentaram média na faixa de dificuldade; já os dez territórios restantes apresentaram valores que os encaixam na faixa crítica de IFGF. Todos os municípios com IDHM alto estão na faixa de dificuldade do IFGF. O território que apresentou os maiores valores para o índice de desenvolvimento e de gestão fiscal foi o Triângulo Sul, com 0,7085 e 0,5358, respectivamente. Já o território Mucuri, foi o que apresentou os menores valores de IDHM — 0,5991, e de IFGF — 0,2466, dentre os 17 territórios apresentados.

5.2.2. Análise pelo IDHM

Agregando as análises territoriais à variável IDHM, foi elaborado o Gráfico 1. O gráfico traz informações quanto à distribuição dos municípios, considerando o IDHM e se aprovado ou reprovado.

GRÁFICO 1: Distribuição dos municípios aprovados/reprovados por faixa de IDHM[17].

[17] Dentre os municípios inscritos no Edital de financiamento nenhum apresentou valor de IDHM correspondente à faixa “Muito baixo” e nem “Muito Alto”



Fonte: IDHM-2010. Elaboração própria.

Segundo os dados apresentados pelo Gráfico 1, aproximadamente 66% dos municípios inscritos no Edital de Financiamento do BDMG possuem IDHM considerado médio. 10% estão na faixa de baixo IDHM e 24% de IDHM alto. Dos municípios com pleitos aprovados, 14% possuem IDHM baixo, o que equivale a 26 municípios. Aproximadamente 66%, equivalente a 123 municípios, possuem IDHM médio; e 20%, ou seja, 37 municípios possuem IDHM considerado alto.

Em análise dos 245 municípios que tiveram seus pleitos reprovados ao longo do edital, 6%, equivalente a 15 municípios, possuíam IDHM baixo; 161, cerca de 66%, possuem IDHM médio e 69 municípios, representando 28%, possuem IDHM alto.

Dentre os municípios com pleitos aprovados no Edital de Financiamento, estão os municípios que possuem o maior e o menor IDHM (entre os 431 inscritos no edital), Uberlândia (0,789) e Araponga (0,536), respectivamente. Já entre os municípios aprovados, aquele com maior IDHM foi Itajubá (0,787) e o de menor índice, Setubinha (0,542).

Os dados apresentados na tabela indicam que, ao menos para o Edital BDMG Municípios 2019, houve, proporcionalmente, uma maior focalização das aprovações nos municípios que apresentam valores de IDHM mais baixos. Dos 41 municípios inscritos e que possuem IDHM considerado baixo, aproximadamente 63% foram aprovados; dos 284 municípios de IDHM médio, 43% foram aprovados; e dos 106 municípios com IDHM considerado alto, aproximadamente 35% foram aprovados.

A fim de identificar a existência de correlação entre as variáveis de estudo, realizou-se o teste do Qui-quadrado para a variável IDHM. Os dados da Tabela 12 foram utilizados como referência para os cálculos.

TABELA 12: IDHM frequência observada.

IDHM FREQUÊNCIA OBSERVADA				
	IDHM BAIXO	IDHM MÉDIO	IDHM ALTO	**TOTAL**
APROVADO	26	123	37	**186**
REPROVADO	15	161	69	**245**
TOTAL	**41**	**284**	**106**	**431**

Fonte: Elaboração própria

A Tabela 12 apresenta os dados referentes ao resultado final do processo de concessão de crédito do banco em 2019, denominado frequência observada. A frequência esperada, apresentada na Tabela 13, foi obtida a partir da fórmula abaixo e considerando os valores da Tabela 12 como referência.

$$E = \frac{(\text{soma da linha 1})(\text{soma da coluna 1})}{(\text{total das observações})}$$

Assim, têm-se os resultados discriminados na Tabela 13.

TABELA 13: IDHM frequência esperada.

IDHM FREQUÊNCIA ESPERADA				
	IDHM BAIXO	IDHM MÉDIO	IDHM ALTO	**TOTAL**
APROVADO	18	123	46	**186**
REPROVADO	23	161	60	**245**
TOTAL	**41**	**284**	**106**	**431**

Fonte: Elaboração própria.

De posse dos valores observados e dos valores esperados, foi possível calcular o Qui-quadrado para o experimento. Para isso, foi utilizada a fórmula abaixo:

$$x^2 = \Sigma\ [(o - e)^2 / e]$$

Em que:

o: frequência observada para cada classe em estudo;

e: frequência esperada para a classe;

A hipótese nula, ou Ho, é de que variáveis não estão associadas, e a hipótese alternativa, ou Hi, é de que as variáveis estão associadas.

O valor obtido no cálculo de x^2 foi de 9,8, o que indica haver uma divergência entre a distribuição observada e a distribuição esperada. De posse do valor de x^2, realizou-se o cálculo dos graus de liberdade para o experimento e obteve-se o valor de 2 (2-1)(3-1). De posse desses dados e considerando um nível de significância de 5%, observou-se o valor tabelado do Qui-quadrado, e, para o grau de liberdade 2, a um nível de 5%, x^2 é de 5,991, menor que o encontrado no experimento. Assim, os resultados indicam que, a um nível de significância de 5%, temos evidências para rejeitar a Ho em função da Hi.

A fim de determinar a significância do teste e das análises realizadas, o cálculo do P-valor foi executado no *software* RStudio, que apresentou os seguintes valores:

Pearson's Chi-squared test

X-squared = 9.8032, df = 2, p-value = 0.007435

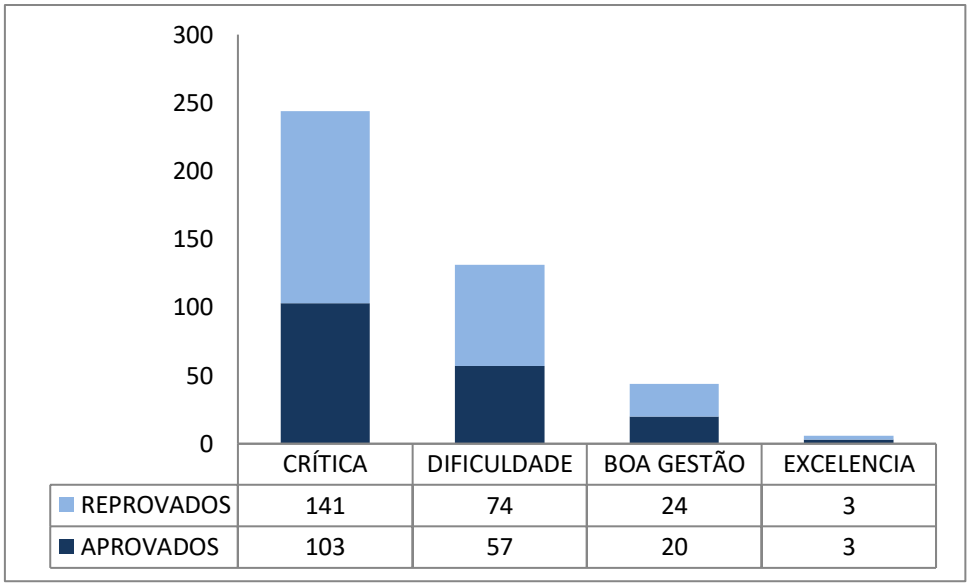
O resultado de P-valor encontrado foi de 0,007435 < 0,05, indicando uma baixa probabilidade de se obter amostras como a que foi alcançada, supondo que as diferenças observadas se devem ao acaso ou à variação natural das medidas. Os resultados apresentados indicam haver evidências para rejeitarmos a hipótese Ho de que não há associação entre as variáveis.

Assume-se, assim, haver evidências de correlação entre as faixas de IDHM e a aprovação de pleitos municipais no Edital BDMG municípios 2019.

5.*2.3. Análise pelo IFGF*

A análise de correlação entre o IFGF e a aprovação dos pleitos municipais no processo de Edital BDMG 2019 seguiu a mesma lógica apresentada para o IDHM. O Gráfico 2 apresenta a distribuição dos municípios aprovados/reprovados por faixa de IFGF.

GRÁFICO 2: Distribuição dos municípios aprovados/reprovados por faixa de IFGF.



Fonte: Firjan 2018. Elaboração própria

Segundo os dados apresentados pelo Gráfico 2, aproximadamente 57% dos municípios inscritos no Edital de financiamento do BDMG possuem IFGF considerado crítico; 31% possuem valores de IFGF na faixa de dificuldade, 11% IFGF na faixa considerada de boa gestão e 1% na faixa de IFGF de excelência. Dos 186 municípios aprovados, 183[18] tiveram dados do IFGF divulgados; desses, 56% possuem IFGF crítico, o que equivale a 103 municípios. Aproximadamente 31%, equivalente a 57 municípios, possuem IFGF na faixa de dificuldade; 11%, ou seja, 20 municípios possuem IFGF considerado de boa gestão e 2% possuem IFGF considerado de excelência.

Em análise aos municípios que tiveram seus pleitos reprovados[19] ao longo do edital, identifica-se que 58%, equivalente a 141 municípios, possuem IFGF considerado crítico; 74, cerca de 31%, possuem IFGF na faixa de dificuldade; 10%, equivalente a 24 municípios, têm IFGF na faixa de boa gestão e 1% possuem IFGF na faixa de excelência, o que equivale a três municípios.

Ao contrário do identificado no gráfico do IDHM, não há evidências de focalização das aprovações para municípios com menores índices de IFGF. A aprovação dentre os municípios com faixa de IFGF considerada crítica foi de 42%; para municípios com

[18] Os três municípios aprovados que não tiveram seus dados divulgados foram: Sem-Peixe, São João do Oriente e Brás Pires.

[19] Dos 245 municípios reprovados, três não tiveram seus dados de IFGF divulgados, são eles Dores do Turvo, Santa Maria do Suaçuí e Tocantins.

faixa de IFGF de dificuldade foi de 44%; para a faixa de IFGF boa gestão foi de 45% e por fim, para a faixa de IFGF excelente foi de 50%.

A análise de correlação do teste Qui-quadrado para a variável IFGF revelou não haver evidências de correlação entre IFGF e aprovação/reprovação de pleitos no edital de financiamento BDMG, conforme descrito abaixo.

As Tabelas 14 e 15 apresentam informações sobre as frequências observadas e as frequências esperadas, respectivamente, segundo faixa de IFGF e se aprovados ou não no edital.

TABELA 14: IFGF frequência observada.

IFDM FREQUÊNCIA OBSERVADA					
	Crítica	Dificuldade	Boa Gestão	Excelência	**TOTAL**
APROVADOS	103	57	20	3	**183**
REPROVADOS	141	74	24	3	**242**
TOTAL	**244**	**131**	**44**	**6**	**425**

Fonte: Firjan 2018. Elaboração própria.

TABELA 15: IFGF frequência esperada.

IFDM FREQUÊNCIA ESPERADA					
	Crítica	Dificuldade	Boa Gestão	Excelência	**TOTAL**
APROVADOS	105	56	19	3	**183**
REPROVADOS	139	75	25	3	**242**
TOTAL	**244**	**131**	**44**	**6**	**425**

Fonte: Elaboração própria.

A comparação dos dados das duas tabelas indica haver similaridade entre os valores observados e os esperados para as faixas de IFGF.

O valor Qui-quadrado obtido a partir dos dados da tabela foi de 0.303, bem abaixo do valor de referência tabelado para 3 graus de liberdade a uma significância de 0,05, que é 7,815. O valor do x^2 indica não haver evidências para rejeitar a hipótese nula de que não há associação entre as variáveis.

O cálculo do P-valor corrobora as análises sobre a correlação entre as variáveis. A um nível de significância de 5%, não há indícios para a rejeição da hipótese nula, uma vez que o valor de p de 0,9595 > 0,05, conforme explicitado abaixo:

Pearson's Chi-squared test

X-squared = 0.30303, df = 3, p-value = 0.9595

A partir dos resultados do experimento, conclui-se que não há evidências de associação entre a variável IFGF e a aprovação dos pleitos no Edital BDMG Municípios 2019.

CONCLUSÃO

Esse trabalho se propôs a verificar, a partir das análises de índices de desenvolvimento e de gestão fiscal dos 431 municípios inscritos no instrumento de concessão de crédito do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, a associação entre Capacidades Administrativas Municipais e o acesso ao crédito de fomento na instituição. Para a realização da pesquisa, foi adotada uma definição restrita de capacidade administrativa, associando-a à existência de recursos humanos competentes e capacitados e de recursos financeiros suficientes para a execução eficiente das políticas públicas municipais, e uma gestão pública efetiva.

A definição dos índices IDHM e IFGF para aferição das capacidades administrativas levou em consideração as dimensões observadas na literatura, sob a hipótese de que municípios com maiores índices de desenvolvimento e de gestão fiscal possuem maiores condições organizativas, acesso à mão de obra técnica e especializada e menor dependência financeira de recursos oriundos de transferências intergovernamentais; e, por isso, possuiriam maior capacidade administrativa e maior condição de acesso aos créditos de fomento.

Pela perspectiva da distribuição por território de desenvolvimento, identificou-se que houve uma maior aderência ao instrumento de concessão de crédito do BDMG no território Médio e Baixo Jequitinhonha, onde aproximadamente 71% dos municípios pertencentes ao território apresentaram inscrição no BDMG. Em contrapartida, o território de Vertentes foi o que apresentou a menor aderência municipal ao instrumento, com apenas 30% de seus municípios inscritos no processo.

Os resultados apresentados indicaram que em nenhum dos 17 territórios de desenvolvimento a taxa de aprovação dos pleitos municipais foi maior que 60%. O território Triângulo Sul foi o que apresentou maior porcentagem de aprovação municipal, 58%, e o território Central a menor, 14%. É interessante notar que o território Triângulo Sul também foi o que apresentou as maiores médias de IDHM e IFGF, em comparação com os demais. Não houve, porém, um aprofundamento sobre a correlação entre a distribuição territorial e a aprovação de pleitos municipais, o que é identificado como uma das limitações deste estudo.

Dos 431 municípios inscritos em 661 pleitos, 365 foram indeferidos ao longo do processo de financiamento. Nota-se que 66% dos indeferimentos foram motivados pela falta de aprovação de Lei Autorizativa pelo legislativo municipal. Tal resultado pode indicar uma dificuldade dos gestores do executivo em articular o apoio das câmaras municipais e aprovar projetos de lei de interesse de suas agendas de governo. Um estudo mais aprofundado seria necessário para realizar inferências e correlações que poderiam ajudar a entender as razões e individualidades para a não aprovação dos pleitos. O estudo não focou nas análises das razões apresentadas para a não aprovação dos pleitos, mas pode servir de base para estudos e pesquisas futuras e para uma maior compreensão das razões envolvidas na não aprovação dos processos.

Em relação ao IDHM, os resultados do estudo indicaram evidências da existência de correlação com a aprovação/reprovação dos pleitos municipais no edital de fomento 2019. O teste Qui-quadrado realizado entre os municípios inscritos por faixa de IDHM evidenciou uma alta diferença entre a frequência observada e a frequência esperada em relação a aprovações e reprovações, corroborando com a ideia de associação das variáveis. A um nível de significância de 5%, o resultado se mostrou significativo para a rejeição do Ho de que não haveria associação entre as variáveis.

Contudo, e apesar dos indícios de correlação apresentada, os resultados não comprovam a hipótese apresentada neste estudo de que municípios com maiores índices de IDHM possuem maior capacidade administrativa, e, portanto tem mais chances de cumprirem exigências do edital; ao contrário, há indícios de uma maior focalização das aprovações municipais em municípios que apresentam menores índices de desenvolvimento. Uma provável razão para esse resultado pode ser identificada no próprio instrumento de concessão, uma vez que ele estabelece que os municípios com IDHM menores que a média estadual tenham acesso a menores taxas de juros em comparação aos demais. Essa determinação do edital pode ser um incentivo para que municípios com menores IDHM se esforcem mais para cumprir as etapas do processo e ter acesso aos recursos de fomento.

Em referência ao IFGF, os resultados do teste Qui-quadrado e P-valor não apresentaram evidências de correlação entre a variável e a aprovação/reprovação dos pleitos municipais no processo de concessão de crédito do BDMG. Os resultados indicaram que, a um nível de significância de 5%, não houve evidências para a rejeição do Ho, da

não associação entre as variáveis. Portanto, a hipótese de que municípios com maiores índices de IFGF possuem maior capacidade administrativa, e assim mais chances de cumprirem exigências do edital, não foi comprovada no experimento.

Considerando uma definição restrita de capacidade administrativa e apenas o IDHM e IFGF, identificou-se que, para o caso estudado, capacidades administrativas dos municípios mineiros não influenciaram diretamente no acesso ao financiamento na instituição financeira BDMG. Os resultados do estudo, contudo, não permitem que generalizações e explicações de causalidade sejam desenvolvidas, uma vez que se limitou à análise de apenas um caso, o Edital 2019, e apenas o teste de correlação foi realizado.

Para os estudos futuros, as principais sugestões consistem em: verificar o resultado de mais de um edital para que esse sirva de parâmetro para o pesquisador analisar o perfil dos municípios participantes, verificar se há uma tendência de aprovação dos mesmos municípios ao longo dos editais e realizar uma análise mais aprofundada entre a relação das aprovações de pleito e a localização geográfica dos municípios. Por fim, evidencia-se que um estudo estatístico, o qual possibilite realizar inferências de causalidade dos fenômenos, pode ser extremamente importante para compreender os motivos levam um município a ser aprovado ou não no processo de concessão de crédito de fomento; e também para que os municípios, bem como o banco de desenvolvimento do estado, tenham um maior entendimento dessas razões e possam estruturar medidas para mitigação dessas questões.

.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. 1998. Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo : Hucitec.

_____ ; **A coordenação federativa no Brasil**: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, p. 41-67. 2005.

_____ ; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria; BEIRA, Lígia (Org.). Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos. São Paulo, SP: Fundap, 2007, p. 13-31.

AGUIAR, Rafael Barbosa; LIMA, Luciana Leite. Capacidade Estatal: definições. Dimensões e mensuração. BIB, São Paulo, n. 89, 2019 (publicada em agosto de 2019), pp. 1-28.

Anacleto, **Sidraque**;. Ano. 2008. Título. **O federalismo brasileiro e a jurisdição constitucional**. Fonte. Trabalho de Conclusão de Curso. Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2008.

ARRETCHE, MARTA. Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil. Rio de Janeiro: FGV / FIOCRUZ, 2012

_____ ; Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo, Perspec.,** São Paulo , v. 18, n. 2, p. 17-26, jun. 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200003&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 03 dez. 2020.

_____ ; Trinta anos da Constituição de 1988: Razões para comemorar?. **Novos estud. CEBRAP**, São Paulo, v. 37, n. 3, p. 395-414, dez. 2018. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002018000300395&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 25 nov. 2020.

BRASIL. STN. Manual de demonstrativos fiscais: aplicado à União e aos estados, Distrito Federal e municípios. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:33576. Acesso em: 28/12/2020.

BARBOSA, Antônio José. O federalismo Brasileiro. Senado Federal (2012?). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/jovemsenador/home/arquivos/textos-consultoria/o-federalismo-brasileiro> Acesso em: 23/11/2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Congresso Nacional (2000). Lei Complementar, no. 101, 4 maio 2000. **LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal,** Brasília, 24 p., maio 2000a.

Cardoso, A. L. R., & Marenco, A. (2019). Qualidade Burocrática e Performance Estatal: desvendando a caixa preta do município. Administração Pública E Gestão Social, 4(11), 1-21.

CEOLIN, Monalisa. Pacto Federativo: o que é e o que pode mudar?. Politize. 2019. Disponível em:<https://www.politize.com.br/o-que-e-pacto-federativo/>. Acesso em: 17 de novembro 2020.

Cingolani, L. (2013). The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures.

CUNHA, Alexandre dos Santos. Estado, instituições e democracia: república. volume 1. / Brasília: IPEA, 2010 pág 18.

Duarte, A. & Lima, D. (2013, 21 de setembro). Boa gestão fiscal melhora indicadores sociais dos municípios. http:www.oglobo.globo.com/pais/boa-gestao-fiscal-melhora-indicadoressociais-de-municipios-10083540?service=print

El-Taliawi, Ola & Wal, Zeger. (2019). Developing administrative capacity: an agenda for research and practice. Policy Design and Practice. 2. 1-15. 10.1080/25741292.2019.1595916.

Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN. Disponível em: < https://www.firjan.com.br/pagina-inicial.htm>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2021.

FERRAZ, João Carlos; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de; MADEIRA, Rodrigo Ferreira. A contribuição dos bancos de desenvolvimento para o financiamento de longo prazo. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, n. 40, p. 5-42, dez. 2013

FERREIRA. Tomas Julio. O Federalismo brasieiro e sua centralização pelo Supremo Tribunal Federal. Revista Reflexão e Crítica do Direito, v. 7, n. 1, p. 74-98, jan./jun. 2019.

FONSECA, J. J. S. Metodologia da pesquisa científica. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FRANCO, G. Teste Chi Quadrado de Pearson: um guia completo. SOS Estatística. Disponível em: https://sosestatistica.com.br/teste-chi-quadrado-pearson/#como-interpretar. Acesso em: 25 de fevereiro de 2021

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007

GOMES, Marilia Della Lucia; FERREIRA, Patrícia Aparecida; AMÂNCIO, Júlia Moreto. Capacidade estatal e formulação de políticas sociais por municípios sob a ótica da gestão pública democrática. Soc. e Cult., Goiânia, v. 20, n. 1, p. 83-104. 2017.

GOMIDE, A. de À. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

Gomide, A. D. Á., Pereira, A. K., & Machado, R. A. (2018). Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In V. E. de Roberto Pires, Gabriela Lotta & Oliveira (Eds.), Burocracia e políticas públicas no Brasil : interseções analíticas (1st ed., pp. 85–104). Brasília: Ipea.

Gomide, A. D. Á., Pires. R. R. (2014). Burocracia e políticas públicas no Brasil : Arranjos Institucionais de políticas de desenvolvimento (pp. 5–65). Brasília: Ipea.

HORN, Carlos Henrique. FIEL, Fernanda. Economia e Sociedade, Campinas, v. 28, n. 1 (65), p. 227-254, janeiro-abril 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/ecos/v28n1/1982-3533-ecos-28-01-0227.pdf. Acesso em 30 de dezembro de 2020.

Huerta, A. R. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. Política y Cultura, 30, 119–134.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico. Sistema IBGE de Recuperação Automática – Sidra. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1290>. Acesso em: 04 dez. 2020.

Jreisat, J. E. (2012). Rethinking administrative capacity development: The Arab states. Public Organization Review, 12(2), 139–155.

L. A. Bertolo. Teste de Hipóteses: Amostras grandes. P-value. Disponível em: http://www.bertolo.pro.br/FinEst/Estatistica/EstatisticaNosNegocios/l9.html Acesso em 25 fevereiro 2021.

LEITE, Antônio Teixeira. As formas de Estado. Jus.com.br. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/70154/as-formas-de-estado>. Acesso em : 18/11/2020.

LIMA, Luciana Dias de. Federalismo, Relações Fiscais e Financiamento do Sistema Único de Saúde: a distribuição de receitas vinculadas à saúde nos orçamentos municipais e estaduais. 2006. Disponível em: http://www6.ensp.fiocruz.br/repositorio/sites/default/files/arquivos/FederalismoRela%C3%A7%C3%B5eFiscais.pdf. Acesso em: 28/12/2020.

MENDES, Marcos José. Incentivos eleitorais e desequilíbrio fiscal de estados e municípios. São Paulo, 1998

NETO, Geraldo Coelho Lima. A Trajetória do BDMG e o desenvolvimento da economia mineira. 2008. Tese. Fundação João Pinheiro. 2008.

NASCIMENTO, Saumínio. Os Bancos de Desenvolvimento do Brasil. F5 news. Disponível em: <https://www.f5news.com.br/blogs-e-colunas/saumineo-nascimento/os-bancos-de-desenvolvimento-do-brasil_42738/> acesso em 29/12/2020.

Oliveira, M. de J. & Silva E. A. (2012). Eficiência na Gestão Fiscal Pública e o Desenvolvimento Socioeconômico dos Municípios da Microrregião de Cataguases - MG. In V Encontro de Administração Pública e Governo - EnApg (p. 1-16). Salvador: Associação Nacional dos Programas de Pós Graduação em Administração.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idhm.html.> Acesso em: 03 de fevereiro de 2021.

PWC. Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A – BDMG – Relatório da administração e Demonstrações financeiras intermediárias em 31 de março de 2019 e relatório dos auditores independentes 2019.

SANTOS. Ângela Penalva. Autonomia no contexto federativo brasileiro. Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba, n. 120, p.209-230. 2011.

SENADO FEDERAL. Resolução Nº 40 de 2001. Texto consolidado com as alterações decorrentes da resolução nº 5 de 2002. DOU de 21.12.2001 e republicada DOU de 10.04.2002.

SILVA, André Luis Nogueira da. Os estados no Suas: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro , v. 49, n. 5, p. 1167-1192, out. 2015

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. Federalismo e Políticas Públicas. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). 2018. Dísponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3331/1/Livro_Federalismo%20e%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas.pdf> Acesso em: 28/11/2020.

SOARES, Wilcinete Dias. ESPINOSA, Marcelo. O município na Constituição de 1988. Revista Científica Semana Acadêmica Fortaleza, 2013. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/o_municipio_na_constituicao_de_1988.pdf> Acessado em: 28/11/2020

SOUSA, Alexis Sales de Paula e. A origem do Federalismo Brasileiro. 2010 Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/17486/a-origem-do-federalismo-brasileiro> Acesso em: 17 de novembro de 2020.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós1988. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

_____ ; Federalismo e Capacidades Estatais: o papel do Estado-membro na política de Assistência Social. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Enap. p 269-297, 2018.

_____ ; Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. Lua Nova, v. 52, p. 5-28, 2001.

_____ ; Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. Revista de Administração Pública, 27–45. 2017

Tomio, F. R. de L. (2005). Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. Revista Da Faculdade de Direito UFPR.

VIEGAS, Brenda. Formas de estado, sistema, forma e regime de governo. Disponvel em: <https://medium.com/@brendaviegas/formas-de-estado-sistema-forma-e-regime-de-governo-1aed418749e5> Acesso em; 19/11/2020.