

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS  
FACULDADE DE ESTUDOS SOCIAIS - FES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CONTABILIDADE E  
CONTROLADORIA - PPGCCO**

**ANÁLISE DA CORRELAÇÃO ENTRE O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO  
HUMANO MUNICIPAL (IDH-M) E OS TRIBUTOS ARRECADADOS NOS  
MUNICÍPIOS DO ESTADO DO AMAZONAS**

**ELINSON SILVA LIMA**

**Manaus**

**2019**

**ELINSON SILVA LIMA**

**ANÁLISE DA CORRELAÇÃO ENTRE O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO  
HUMANO MUNICIPAL (IDH-M) E OS TRIBUTOS ARRECADADOS NOS  
MUNICÍPIOS DO ESTADO DO AMAZONAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Contabilidade e Controladoria da Universidade Federal do Amazonas – UFAM, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Contabilidade e Controladoria.

**Orientador: Prof. Dr. Maurício Brilhante de Mendonça**

**Manaus  
2019**

## Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

L732a Lima, Elinson Silva  
Análise da Correlação entre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e os Tributos Arrecadados nos Municípios do Estado do Amazonas / Elinson Silva Lima. 19 92 f.: il. color; 31 cm.

Orientador: Maurício Brilhante de Mendonça  
Dissertação (Mestrado Profissional em Contabilidade e Controladoria) - Universidade Federal do Amazonas.

1. Idh-M. 2. Estado do Amazonas. 3. Tributos Municipais. 4. Eficiência da Arrecadação. I. Mendonça, Maurício Brilhante de II. Universidade Federal do Amazonas III. Título

**ELINSON SILVA LIMA**

**ANÁLISE DA CORRELAÇÃO ENTRE O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL (IDH-M) E OS TRIBUTOS ARRECADADOS NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO AMAZONAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Contabilidade e Controladoria da Universidade Federal do Amazonas – UFAM, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Contabilidade e Controladoria.

Aprovação em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Dr. Maurício Brilhante de Mendonça  
Universidade Federal do Amazonas/PPGSCA – Presidente

Prof. Dr. Luiz Augusto de Carvalho Francisco Soares  
Universidade Federal do Amazonas/PPGSCA– Membro

Prof<sup>a</sup>. Dra. Ana Claudia Pedrosa de Oliveira  
Universidade Federal do Amazonas/PPGSCA– Membro

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente a Deus, por oportunizar este momento ímpar.

À minha família, base de tudo.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Maurício Brilhante de Mendonça, por compartilhar seus conhecimentos.

À Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas pela iniciativa em realizar essa parceria com a Universidade Federal do Amazonas e tornar possível o alcance desse título.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para este trabalho.

“...que é muito difícil você vencer a injustiça secular, que dilacera o Brasil em dois países distintos: o país dos privilegiados e o país dos despossuídos”.

Ariano Suassuna.

## RESUMO

Esta pesquisa aborda o comportamento do IDH-M frente às receitas tributárias de competência dos municípios do estado do Amazonas. Por intermédio dela, busca-se responder a seguinte questão de pesquisa: A avaliação do IDH-M frente à arrecadação tributária municipal representa uma ferramenta que contribui para análise da eficiência das políticas públicas? Para tanto, tem como objetivo geral analisar a relação entre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e o comportamento da receita tributária dos municípios do Amazonas. Por meio de uma função de regressão, pretende-se apresentar o valor do IDH-M esperado em face da arrecadação tributária *per capita* de cada município amazonense. Aplicou-se metodologia descritiva-quantitativa com aplicação de técnicas estatísticas para análise dos dados obtidos, precedida de revisão de literatura de forma a construir uma contextualização do tema escolhido. O trabalho subsidiou-se em dados obtidos em sites oficiais como do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), Receita Federal do Brasil (RFB) e Atlas Brasil referentes aos municípios amazonenses. Utilizando-se do *software* IBM SPSS foi possível encontrar os índices referentes às defasagens temporais existentes, possibilitando evidenciar em quais anos o IDH-M esteve mais atrelado às receitas tributárias *per capita*. Para tanto, foram realizados os coeficientes de determinação de  $R^2$  para o período compreendido entre 2000 e 2010, levando-se em conta os dois modelos de regressão: linear e logarítmico. Como resultado, verificou-se que, apesar da pequena representatividade da arrecadação dos tributos de competência dos municípios, ela constituiu como mais um instrumento para análise da eficiência das políticas públicas. Ainda, possibilitou a apresentação de uma avaliação alternativa na busca dos valores relativos ao IDH-M, com utilização de outros aspectos, além dos primários, bem como a comparação e relativização em conformidade com as tributações municipais arrecadadas.

**Palavras-chave:** IDH-M. Estado do Amazonas. Tributos Municipais.

## ABSTRACT

This research addresses the behavior of the HDI-M in relation to the tax revenues of the municipalities of the state of Amazonas. Through it, we seek to answer the following research question: Does the HDI-M assessment against municipal tax collection represent a tool that contributes to the analysis of the efficiency of public policies? To this end, its general objective is to analyze the relationship between the Municipal Human Development Index and the behavior of the tax revenue of the municipalities of Amazonas. Through a regression function, it is intended to present the expected HDI-M value in view of the per capita tax collection of each Amazonian municipality. Descriptive-quantitative methodology was applied with application of statistical techniques to analyze the data obtained, preceded by literature review in order to build a contextualization of the chosen theme. The work was supported by data obtained from official sites such as the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), the Federal Revenue of Brazil (RFB) and Atlas Brasil referring to the Amazonian municipalities. Using the IBM SPSS software, it was possible to find the indexes related to the existing time lags, making it possible to show in which years the HDI-M was more linked to the per capita tax revenues. Therefore, the determination coefficients of  $R^2$  were performed for the period between 2000 and 2010, taking into account the two regression models: linear and logarithmic. As a result, it was found that, despite the small representativeness of the collection of taxes from the municipalities, it constituted as another instrument for analyzing the efficiency of public policies. It also allowed the presentation of an alternative evaluation in the search for the HDI-M values, using other aspects besides the primary ones, as well as the comparison and relativization in accordance with the municipal taxes collected.

**Keywords:** HDI-M. State of Amazonas. Municipal taxes.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CETAD - Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros  
CF – Constituição Federal  
COSIP – Contribuição sobre Iluminação Pública  
CTN – Código Tributário Nacional  
EBC – Empresa Brasileira de Comunicação  
FPM – Fundo de Participação dos Municípios  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano  
ISSQN – Imposto sobre Serviços de qualquer natureza  
ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Imóveis  
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
PA – Pará  
PIB – Produto Interno Bruto  
PIM – Polo Industrial de Manaus  
PPC – Poder de Paridade de Compra  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
RNB – Renda Nacional Bruta  
RDH – Relatório de Desenvolvimento Humano  
SINCOFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro  
SP – São Paulo  
SPSS – Statistical Package for the Social Sciences  
STF – Supremo Tribunal Federal  
UF's – Unidades Federativas  
ZFM – Zona Franca de Manaus

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Insumos do IDH .....	20
Figura 2	Componentes do novo IDH .....	23
Figura 3	Posição das políticas governamentais.....	41
Figura 4	Ciclo de políticas públicas.....	48
Figura 5	Evolução da carga tributária no Brasil .....	54
Figura 6	Percentual de tributos diretos sobre renda, lucro e ganho de capital na arrecadação total dos países.....	55
Figura 7	Percentual de tributos indiretos sobre renda, lucro e ganho de capital na arrecadação total dos países .....	55
Figura 8	Função de regressão logarítmica .....	75

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Classificação de indicadores sociais .....	19
Quadro 2	Itens de cálculo do IDH.....	22
Quadro 3	Baliza para cálculo do IDH.....	22
Quadro 4	Faixa de Desenvolvimento Humano dos Municípios Brasileiros .....	28
Quadro 5	Faixa de Desenvolvimento Humano dos Municípios Brasileiros.....	28
Quadro 6	Metodologia de cálculo do IDH-M brasileiro .....	30
Quadro 7	<i>Ranking</i> IDH-M dos municípios amazonenses .....	32
Quadro 8	Municípios do Estado do Amazonas e estimativa da população .....	35
Quadro 9	Participação dos tributos municipais nas receitas correntes dos municípios.....	56
Quadro 10	População dos municípios do Amazonas e média do período entre 2000 e 2010 .....	65
Quadro 11	IDH-M do Estado do Amazonas de 2000 e 2010 e suas respectivas médias .....	67
Quadro 12	Médias das receitas tributárias totais e receitas tributárias <i>per capita</i> .....	69
Quadro 13	Coeficientes de determinação .....	72
Quadro 14	Média das receitas tributárias <i>per capita</i> e média dos IDH-M .....	73
Quadro 15	Coeficiente das variáveis .....	75
Quadro 15	<i>Ranking</i> dos IDH-M do Estado do Amazonas .....	76

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	12
<b>1. A UTILIZAÇÃO DO IDH-M COMO CRITÉRIO DE DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS DO AMAZONAS: LEGITIMIDADE E LIMITES</b>	17
1.1 A construção do Índice de Desenvolvimento Humano	17
1.1.1 Limites do IDH	24
1.2 O Índice de Desenvolvimento Humano no Brasil	27
1.3 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)	29
1.3.1 IDH-M no Amazonas	31
1.4 Caracterização do Estado do Amazonas	34
<b>2. O DESENHO E TENDÊNCIAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	39
2.1 Definições conceituais	39
2.2 Tipos de demandas por políticas públicas e áreas de atuação	42
2.3 Tipologias de políticas públicas	45
2.4 Ciclo de políticas públicas	46
<b>3. O IDH-M E A EFICIÊNCIA DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA: INFLEXÕES E IMPACTOS</b>	51
3.1 Conceito de tributação	51
3.2 Importância dos tributos para o Estado	52
3.3 Panorama da tributação no Brasil	54
3.3.1 Panorama da tributação nos municípios amazonenses	56
<b>4. TRAJETÓRIA METODOLÓGICA DA PESQUISA</b>	60
4.1 Metodologia	60
4.1.1 Posição descritiva da pesquisa	61
4.1.2 Posição quantitativa da pesquisa	62
<b>5. RESULTADOS E DISCUSSÕES</b>	64
5.1 Da teoria à ação: a arrecadação tributária municipal e os reflexos nos indicadores sociais nos municípios amazonenses	64
<b>CONCLUSÃO</b>	78
<b>REFERÊNCIAS</b>	81
<b>ANEXOS</b>	87

## INTRODUÇÃO

As desigualdades sociais existentes no Brasil elevam a importância do Estado, que, dentre outros objetivos, busca o bem comum da população, na condução de políticas públicas que procurem atenuar essas divergências.

Vários motivos podem ser apontados como causador dessa diferença abissal entre camadas da população, principalmente se comparar as mais ricas e as mais pobres. Quanto mais se encontrar na base da pirâmide social, maior será a dependência por ações do Estado.

Dentre um dos motivos, menciona-se a controvertida concentração de rendas no Brasil. Segundo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2019), 10% da população concentram 43,1% da massa de rendimento do país.

Para melhor demonstrar essa concentração, utiliza-se como indicador o índice de Gini. Em 2018, após momentos de estabilização do indicador, o Brasil apresentou aumento no índice de Gini, indo a 0,509, destacando-se que quanto mais próximo de 1, pior o índice e maior a concentração de renda.

O Amazonas, em 2010, apresentou índice de 0,674, dispondo de 16,43% da população como extremamente pobres e 30,78% como pobres, totalizando 47,21% da população amazonense nessas condições (Atlas Brasil, 2013).

Com isso, surge a importância do Estado na condução de políticas públicas, haja vista a dependência de grande parte da população por medidas que visem suprir as carências dessa massa que se encontra em pobreza ou extrema pobreza. Da Silva et al. (2017, p. 26) afirma que “As políticas públicas podem ser entendidas como a maneira pela qual o Estado atua para amenizar os conflitos de desigualdades sociais”.

Ainda, a atual conjuntura exige um Estado mais eficiente na aplicação dos recursos públicos, porquanto a existência de uma relação inversamente proporcional entre a disponibilidade financeira e as demandas por políticas públicas, mormente as aplicadas nas áreas sociais.

Discutir temas relacionados à Amazônia sempre despertam interesses dos mais diversos, sejam eles econômicos, políticos, acadêmico-científicos e sociais. Os

motivos devem-se à posição de *locus* estratégico e complexo que a região assume no cenário nacional e internacional. A pujança de sua biodiversidade, lhe confere características peculiares, colocando-a como detentora da maior bacia hidrográfica do mundo e com o mais abundante ecossistema florestal de toda a biosfera.

A idiosincrasia que reveste a região denota a predominância de potencialidades próprias, mas também, revela um contexto contraditório que envolve a população cabocla e indígena que aqui vive. Isto porque a população amazônica, rodeada de riquezas incalculáveis, sobrevive imersa na pobreza e no esquecimento, desprovida do acesso à satisfação de necessidades consideradas básicas como saúde, educação, saneamento e etc. A população local carece de investimentos que desvelem o seu *modus vivendi* e promova um tipo de desenvolvimento socioeconômico mais articulado com os objetivos de sustentabilidade.

Partindo desse ponto de análise, suscitou-se o interesse pela realização de pesquisa voltada a esta região, em especial junto aos municípios que compõem o estado do Amazonas. Como é cediço, esse estado é reconhecido mundialmente pelas suas riquezas naturais, sendo considerado o maior estado brasileiro. Todavia, por trás da riqueza expressa habita um povo que (sobre) vive em meio a dificuldades diversas de desenvolvimento nos 62 municípios que os integra.

No contexto exposto, mormente quando se trata de demandas por políticas públicas crescentes e recursos públicos mais escassos, utilizar metodologias que exprimam a eficiência na implementação dessas políticas tornam-se imprescindíveis na redução de desperdício de dinheiro público.

Sano e Montenegro Filho (2013, p. 40) relatam que “A mensuração da eficiência de uma ação social pode ser realizada de várias formas e a falta de parametrização gera dúvidas sobre quais ações são mais eficientes”.

Fagundes e Moura (2009, p. 90) afirmam que “As organizações, ao lançarem mão de instrumentos adequados de avaliação dos seus programas, estariam, ao menos em tese, movendo-se na direção de uma maior qualidade no uso de recursos públicos”.

Os indicadores detêm papel importante na elaboração e execução de políticas públicas, cujos efeitos frente aos problemas diversos que perpassam a sociedade constituem-se em desafios aos gestores públicos. Ademais, com a necessidade cada

vez mais acentuada de publicização da ação pública, os indicadores se inscrevem como melhor ferramenta de análise e de transparência, possibilitando cobranças por parte da sociedade por ações mais efetivas.

O IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) vem sendo comumente utilizado pelos gestores públicos na promoção do desenvolvimento nos municípios, já que o índice propõe indicadores que auxiliam o planejamento e avaliação dos resultados dos programas implantados.

Pereira e Pinto (2012) afirma que os indicadores têm sido amplamente utilizados pelos gestores públicos, servindo de suporte para implementação de novas políticas, bem como a avaliação das já implementadas.

Todavia, perseguir o alcance e aumento de números de forma isolada, não permite deter uma visão macro para o planejamento e implantação de políticas públicas condizentes a demanda do Estado. É mister que se considere outros dados e informações oficiais para que se consiga alcançar a efetividade das políticas públicas.

No Brasil, o IDH-M é apresentado a cada decêndio, sendo formado por indicadores que remetem a três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. Varia de 0 a 1 e quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano. O IDH-M deriva de metodologia global, isto é, o IDH, que ao medir as três dimensões propostas, adéqua o modelo ao incorporar em sua análise mecanismos mais adequados de mensuração e avaliação sobre desenvolvimento dos municípios brasileiros.

A eficiência frente à arrecadação dos tributos municipais, apesar da pouca representatividade destes no total dos recursos dos municípios amazonenses, como será visto adiante, demonstra ser uma ferramenta que pode servir de parâmetro não só frente aos resultados do IDH-M, também em face da eficiência dos municípios em estruturar a máquina pública na obtenção de receitas, imprescindíveis na implementação ou manutenção das políticas públicas.

Ainda, o estado do Amazonas por suas diversas peculiaridades regionais carece de políticas públicas adequadas, o que resulta em índices de desenvolvimento baixos em grande parte dos seus municípios, segundo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2010), dos 50 municípios da região norte, apenas a

capital do Amazonas, Manaus, encontra-se relacionada na 9ª posição, porém em âmbito nacional, aparece na 850ª posição.

De modo geral, as políticas públicas endereçadas ao estado do Amazonas remetem ao desconhecimento das características peculiares, contraditórias e diversas da região. São, em sua maioria, produtos do modo verticalizado de se pensar na localidade, vindo de cima para baixo, e acabam por evidenciar o desinteresse em conhecer e desvendar as particularidades geoespaciais, biodiversas e sociocultural local.

Desta forma, justifica-se o estudo em virtude da importância da região *locus* da pesquisa, sem olvidar da utilização de outros instrumentos de avaliação das políticas públicas implantadas, além do ranqueamento do IDH-M, que possibilitem mensurar frente a outras variáveis os resultados das políticas aplicadas.

Insta mencionar que, em momento de crise econômica, na qual a capacidade de auferir recursos pelo estado encontra-se comprometida, torna-se essencial alocar recursos de forma mais eficiente, de modo a obter resultados mais abrangentes possíveis de serem avaliados e que possibilitem o efetivo controle social, sendo essa a grande contribuição da pesquisa.

Diante da justificativa proposta, surge a seguinte questão de pesquisa: **A avaliação do IDH-M frente à arrecadação tributária municipal representa uma ferramenta que contribui para análise da eficiência das políticas públicas?**

Visando responder à questão de pesquisa, esta dissertação apresenta como objetivo geral: **Analisar a relação entre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e o comportamento da receita tributária dos municípios do Amazonas.**

Como objetivos específicos apresentam-se:

I – Comparar os valores dos IDH-M esperados com o observado na classificação tradicional do índice;

II – Classificar os municípios com base nas diferenças encontradas entre o IDH-M esperado e o observado;

Seguindo o direcionamento da necessidade de recursos públicos para atendimento das demandas por políticas públicas, a metodologia pautou-se num estudo descritivo-quantitativo, onde primeiramente procedeu-se ao levantamento de

dados que pudessem contribuir para o alcance dos objetivos traçados. Para tanto, foram utilizados sites oficiais que subsidiaram a identificação de variáveis utilizadas no âmbito da pesquisa. Posterior a reunião de dados e informações foi possível iniciar o cálculo da variação dos indicadores e índices, que após o tratamento e análise suscitaram as inferências trazidas ao longo da discussão aqui empreendida.

Com o intuito de atender aos objetivos propostos, o *corpus* do trabalho está estruturado em cinco capítulos, estando o primeiro composto pela discussão sobre o índice de Desenvolvimento Humano, discorrendo-se sobre a legitimidade e os limites da utilização do mesmo, para assim, pontuar a construção e uso do IDH-M no Estado do Amazonas. Em seguida, será trabalhado o desenho e tendências das políticas públicas, objetivando evidenciar os elementos que propiciam a construção das ações de intervenção social do Estado.

No terceiro capítulo, apresenta-se a caracterização da tributação no Brasil, visando com isso trazer subsídios que sustentem a análise dos dados coletados durante a pesquisa e as inferências traçadas. No quarto capítulo, trataremos da metodologia aplicada ao trabalho. Já no quinto capítulo, será abordada a análise dos resultados e discussão sobre a pesquisa efetuada.

O desenho dos capítulos fora pensado na tentativa de elucidar elementos empíricos que produzam sucessivas aproximações e explicações da realidade estudada. Buscou-se empreender à discussão, o compromisso de apresentar subsídios que de alguma forma possam contribuir no processo de tomada de decisão no âmbito de políticas públicas.

## CAPÍTULO I

### A UTILIZAÇÃO DO IDH-M COMO CRITÉRIO DE DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS DO AMAZONAS: LEGITIMIDADE E LIMITES

#### 1.1 A CONSTRUÇÃO DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

Dentre um dos significados da palavra desenvolvimento, encontra-se a definição de “crescimento ou expansão gradual e adiantamento, progresso” (MICHAELLIS, 2016). No que concerne ao desenvolvimento humano, o PNUD aduz que este “nasceu definido como um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser”.

Contribuindo nessa discussão, encontra-se o entendimento de desenvolvimento humano como sendo um processo de ampliação das liberdades das pessoas, com relação às suas capacidades e às oportunidades a seu dispor, para que elas possam escolher a vida que desejam ter (ATLAS BRASIL, 2016).

Segundo o PNUD (2016), o desenvolvimento humano emana diferenças com o desenvolvimento econômico, pois este enxerga as pessoas somente pelas suas capacidades em gerar rendas, quanto àquele, vai além do viés puramente econômico, focando em qualidades outras que influenciam o desenvolvimento humano. Além do mais, olha para as pessoas, suas oportunidades e capacidades, visando, primordialmente, o alcance de um padrão adequado de vida pela população.

Percebe-se que a visão econômica de desenvolvimento não dispõe de elementos que ofereça as condições de mensuração do desenvolvimento humano. Para a sua aferição, outras leituras fazem-se necessárias, como o percentual de saúde, educação e cultura, que, de certa forma, proporcionam bem-estar para a população.

Por esse ângulo de análise, mensurar um conceito tão abstrato como desenvolvimento humano não consiste em tarefa das mais fáceis. Diferentemente do desenvolvimento econômico, no qual sua quantificação é medida mediante a evolução do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, o bem-estar da população local envolve

outras variáveis além da renda, de modo a representar, de forma mais real possível, a situação das pessoas que vivem em determinada localidade.

Nota-se que a utilização do PIB *per capita*, que representa a soma do valor de tudo que é produzido durante o ano dividido pelo número de habitantes, como quantificador do desenvolvimento humano, levou diversos organismos internacionais e pesquisadores a propor e testar novas metodologias que considerassem outros indicadores, além do econômico.

Nesse sentido, Martino Jannuzzi (2002, p. 54) afirmou que:

a despeito do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), persistiam altos os níveis de pobreza e acentuavam-se as desigualdades sociais em vários países. Crescimento econômico não era, pois, condição suficiente para garantir o desenvolvimento social. O indicador PIB *per capita*, até então usado como *proxy* de nível de desenvolvimento socioeconômico pelos países, mostrava-se cada vez menos apropriado como medida representativa do bem-estar social.

A figura do indicador social começou, assim, a despontar como uma necessidade latente em quantificar, de forma mais aproximada possível, o bem-estar da população, verificando sua qualidade de vida, buscando suprir uma carência apresentada pelo indicador econômico.

Conforme Jannuzzi (2012, p. 21),

um indicador social é uma medida, em geral, quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisas acadêmicas) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma.

Cobo e Sabó (2016) afirmam que tem predominado nas discussões predominantes em diversos níveis regionais sobre combate à pobreza, desigualdade e exclusão social, que acabam servindo de esteio para construção de indicadores de desenvolvimento humano e social, temáticas de várias dimensões de pobreza e bem-estar.

A literatura dispõe de vários critérios de classificação dos indicadores sociais. Nesta pesquisa, adotou-se, a exposta por Jannuzzi (2012) em sua obra Indicadores Sociais no Brasil, conforme especificado no Quadro 1:

CRITÉRIO	TIPO	DEFINIÇÃO
Área temática	Indicadores de saúde Indicadores educacionais	Divisão conforme a área temática a que se referem. Podem apresentar-se de forma agregada.
Objetivos ou Quantitativo e Subjetivo ou Qualitativo	Taxa de desemprego Taxa de evasão escolar	Correspondem a ocorrências concretas. Utilizam dados estatísticos disponíveis.
	Índice de confiança nas instituições	Representam medidas construídas a partir da opinião de indivíduos.
Descritivos	Taxa de mortalidade infantil	Apenas descrevem características e aspectos da realidade empírica
	Taxa de desemprego	Refletem juízo de valor a respeito da dimensão social estudada
Normativos		
Simple	PIB	Constituído a partir de uma estatística social específica
Compostos	IDH	São resultados de uma aglutinação de dois ou mais indicadores
Indicador insumo	Número de leitos hospitalares	Correspondem às medidas associadas à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou de equipamentos
Indicador produto	Nível de pobreza	Representam mais aqueles vinculados às dimensões empíricas da realidade social
Indicador processo	Número de consultas pediátricas no mês	Indicadores intermediários que traduzem em medidas quantitativas o esforço operacional de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros
Indicador estoque Indicador performance ou fluxo	Anos de escolaridade	Representa medida de uma determinada dimensão social em um momento específico
	Aumento dos anos de escolaridade	Engloba mudanças entre dois momentos distintos
Indicadores para avaliação da eficiência dos meios e recursos empregados Indicadores para avaliação da eficácia no cumprimento das metas Indicadores para avaliação da efetividade social do programa	Indicadores relacionados com a melhoria das condições de moradia	Avalia a eficiência de programas políticos
	O número de casas construídas	Avalia se o programa político atingiu o planejado
	Redução de desabrigado	Participa da análise do programa, vislumbrando se este conseguiu obter os efeitos em termos mais abrangentes de bem-estar social.

Quadro 01: Classificação de indicadores sociais.

Fonte: Elaborado pelo autor (adaptado do modelo de Jannuzzi, 2012).

Mahbub Ul Haq, economista paquistanês, com a colaboração do também economista, porém de nacionalidade indiana, Amartya Sen, ganhador do prêmio Nobel de economia de 1998, criou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que passou a atender às demandas, apesar de não abranger todos os aspectos do desenvolvimento.

O Atlas Municipal de Manaus afirma que o IDH surgiu como um novo padrão de mensuração de desenvolvimento até então engessado no PIB *per capita*. O IDH foi construído, de forma concisa, sob três prismas de desenvolvimento humano, sendo educação, saúde (esperança de vida) e o PIB *per capita*. Abaixo, ilustração dos insumos que compõe o IDH.

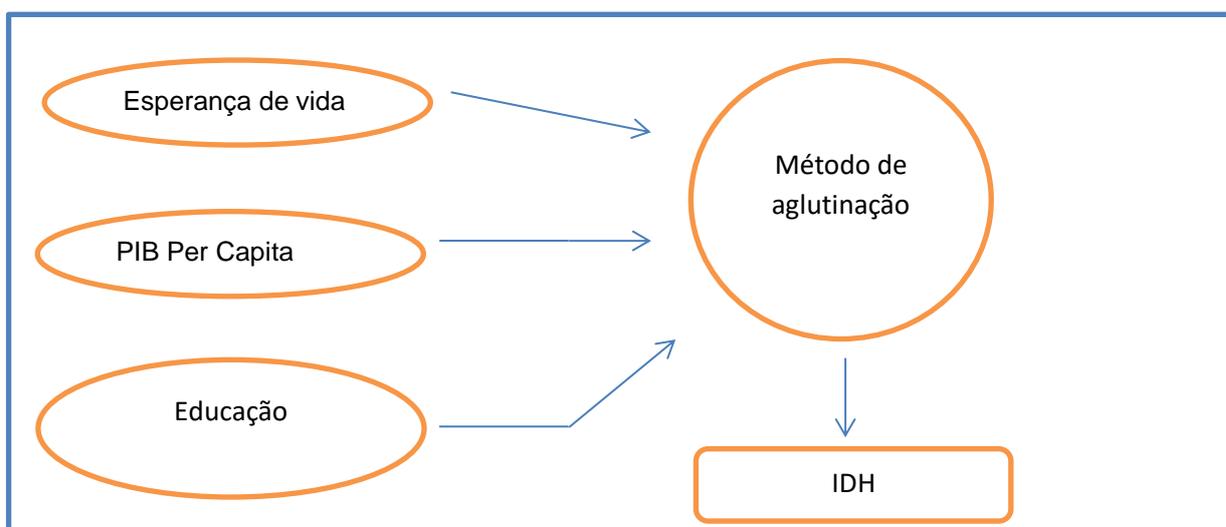


Figura 1: Insumos do IDH.

Fonte: Elaborado pelo autor (Adaptado de Jannuzzi, 2012).

Conforme aduz Scarpin (2006, p. 26), “o IDH é uma medida resumo do desenvolvimento humano que mensura a realização média de um país em três dimensões”. Assim, desde sua primeira publicação, ocorrida em 1990, o índice é calculado anualmente, tornando-se referência mundial gradativamente, constituindo-se em parâmetro a ser perseguido pelas instituições, inclusive, como instrumento para o planejamento de políticas públicas.

Nota-se que o IDH obteve repercussão mundial devido em especial a sua “simplicidade, fácil compreensão e pela forma mais holística e abrangente de mensurar o desenvolvimento” (ATLAS BRASIL, 2013).

Dalberto *et. al* (2015, p. 35) afirmam que “o IDH é um guia para todas as pessoas e organismos públicos e privados na definição de políticas públicas e investimento entre nações”.

Publicado pela primeira vez em 1990, desde então, vinha sendo calculado anualmente. A partir de 2010, quando então completou 20 anos, passou-se a aplicar novas metodologias de cálculo, sendo hodiernamente a saúde, educação e renda os três pilares que os constitui.

Conforme escritos do PNUD, esses três pilares são quantificados da seguinte forma:

- a saúde pelo indicador da expectativa de vida ao nascer;
- a educação, tendo como base os anos médios de estudo agregados com os anos esperados de escolaridade;
- a renda, utiliza-se no cálculo, a Renda Nacional Bruta (RNB) *per capita* ajustada pelas diferenças no custo de vida de cada país, sendo resultado expresso em poder de paridade de compra (PPC).

De acordo com Romão (apud BISPO, 2009, p. 27),

o PIB *per capita* foi corrigido para exprimir a paridade do poder de compra da moeda, de sorte a permitir maior aproximação ao real poder aquisitivo da unidade monetária de cada país. Ademais, como os indivíduos não necessitam de recursos financeiros em excesso para assegurar um padrão de vida decente, uma forma de levar esse aspecto em consideração foi logaritmar o PIB *per capita* real, posto que tal expediente reduza, relativamente, o efeito dos produtos ou rendas elevados (ao mesmo tempo em que amplia o efeito dos produtos ou rendas baixos) sobre a formação do IDH, o que dota esse indicador de uma propriedade adicional importante, que é o de refletir rendimentos decrescentes na transformação da renda em satisfação das necessidades humanas básica.

Os itens que compõem o cálculo do IDH são levados a denominador comum, de forma que se atribua valores de 0 a 1, sendo que para cada indicador será atribuído um valor mínimo e um valor real almejado, aplicada a seguinte fórmula:

$$\text{Índice de dimensão} = \frac{\text{Valor real do país} - \text{valor mínimo da dimensão}}{\text{Valor máximo da dimensão} - \text{valor mínimo da dimensão}}$$

Quadro 2: Itens cálculo do IDH.  
 Fonte: Jannuzzi (2012).

Estes valores, mínimo e máximo são denominados de baliza. Abaixo, os valores limites aplicados:

INDICADOR	VALOR MÁXIMO	VALOR MÍNIMO
Esperança de vida à nascença (anos)	83,2	20
Anos médios de escolaridade	13,2	0
Anos esperados de escolaridade	20,6	0
Índice de educação combinado	0,951	0
Renda <i>per capita</i> PPC \$	108.211	163

Quadro 3: Baliza para o cálculo do IDH.  
 Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano (2010).

Insta mencionar que, em relação à metodologia de cálculo proposta no Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) de 2006, o RDH de 2010 trouxe significativas mudanças na forma de cálculo, trazendo novas variáveis, nova normalização e novo procedimento de agregação.

Quanto às novas variáveis apresentadas, as mudanças ocorreram nas dimensões educação e renda, porquanto, na dimensão saúde, manteve-se a mesma variável. Relativo à educação, as principais variáveis foram substituídas. No RDH de 2006, as variáveis utilizadas eram “alfabetização” e “matrícula combinada” que, no novo cálculo, foram substituídas pelas variáveis que representam os “anos médios de estudo” e “anos esperados de escolaridade”.

No que tange à dimensão renda, no RDH de 2006 esta era mensurada pelo PIB *per capita*, em PPC. Ao se considerar que, mesmo em dólar, os preços das mercadorias nos países são diferentes, hodiernamente utiliza-se a RNB, também medida em PPC *per capita*. Segundo o PNUD (2010), isto se justifica pelo fato de que o conceito de RNB reflete com mais precisão os recursos que a população de determinada país necessita para sobreviver.

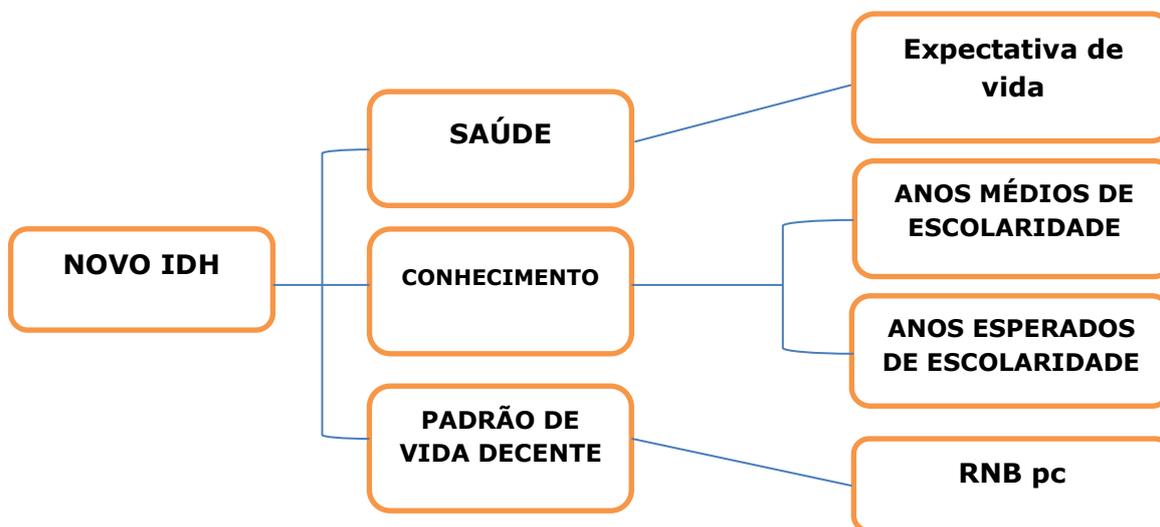


Figura 2: Componente do novo IDH.  
 Fonte: Elaborado pelo autor (Adaptado PNUD, 2010).

Evidencia-se que o RDH trata-se de um índice composto, ou seja, combina várias dimensões, não sendo estas redutíveis umas às outras, mas se apresentam sobre grandezas diferentes, tais como número de anos e porcentagem, ademais, normaliza suas variáveis pela definição de mínimo e máximo para cada dimensão. No RDH de 2006, essa normalização fora feita com valores mínimos e máximos pré-determinados.

Contudo, no RDH de 2010, passou-se a utilizar valores observáveis, não arbitrários como era tido anteriormente. Assim, nas balizas apresentadas acima, o valor máximo da renda reflete o observado nos Emirados Árabes, em 1980. Quanto ao valor mínimo, representa o observado no Zimbabue.

No procedimento de agregação observado no RDH de 2006, verificava-se que, depois de normalizadas, as variáveis eram agregadas por meio de uso de média aritmética simples. Resumia-se em somar as três dimensões e dividir por três. Isso consiste em fator de peso no cálculo, tendo em vista que o aumento em uma variável contrabalanceava em outra variável que talvez tivesse reduzido.

Para atenuar esses acontecimentos, a média aritmética foi substituída pela média geométrica. Trocando em miúdos, no lugar de somar, passou-se a multiplicar os elementos e, em vez de dividir, como visto na média aritmética, tirou-se a raiz na ordem do número de elementos que se dispõe, ou seja, raiz na ordem cúbica. Desta forma, evita-se a subir no conceito com o aumento de apenas uma variável, proporcionando progressos harmônicos nas três dimensões.

De todo o modo, apesar de ser impossível a quantificação precisa do desenvolvimento humano de uma localidade a partir de indicadores, busca-se sempre a aproximação desses números com a realidade. Nesta esteira, observam-se questionamentos sobre a eficiência do índice, porquanto se suscitam deveras críticas no índice.

### 1.1.1 Limites do IDH

Os indicadores “são medidas de uma característica observável de um fenômeno social e que estabelecem o valor de uma característica diferente mas não observável do fenômeno” (CARLEY *apud* ROSS, PIRES e FERNANDES, 2007, p. 3).

O IDH veio suprir uma carência na mensuração do conceito abstrato de desenvolvimento humano, porquanto o PIB *per capita*, até então utilizado. No entanto, uma análise do índice com acuidade resulta no encontro de limites, visto que, a centralização no caráter meramente econômico, despreza os aspectos como saúde e educação da localidade analisada.

Amartya Sam (2011) *apud* Braga e Costa (2017, p. 72), aduz que:

uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele.

O PNUD (2010) também levantou outras fragilidades, expondo que:

o IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. Apesar de ampliar a perspectiva do desenvolvimento humano o IDH não abrange todos os aspectos de desenvolvimento e não é uma representação da “felicidade” das pessoas, nem indica “o melhor lugar do mundo para se viver”. Democracia, participação, equidade, sustentabilidade são outros dos muitos aspectos do desenvolvimento que não são contemplados no IDH. O IDH tem o grande mérito de sintetizar a compreensão do tema e ampliar e fomentar o debate.

Segundo Guimarães e De Martino Jannuzzi (2011, p. 74), “o surgimento do IDH foi bastante influenciado pela necessidade de suprir as deficiências apontadas pelos

chamados Indicadores de Primeira Geração – indicadores de natureza bastante restrita, a exemplo do PIB e PIB *per capita*”.

Esses autores ratificam que o crescimento econômico, por si mesmo, não se mostra suficiente para permitir inferir melhoria de qualidade de vida da população, desta forma, salientam a necessidade de se buscar outros indicadores que possam refletir a melhora do bem-estar populacional.

Guimarães e De Martino Jannuzzi (2011, p. 75) sinalizam que “a publicação dos livros *Social Indicators Toward a Social Report*, elaborados sob encomenda do governo americano em meados dos anos 1960, representou marco importante nesse processo, inaugurando o que viria se chamar de “Movimento de Indicadores Sociais” na época”.

Desde a sua criação, o IDH vem sendo utilizado por diversos governantes para direcionamento na aplicação de políticas públicas. Desta forma, há de se ressaltar a contribuição desse indicador no planejamento governamental.

Mello (2008) assevera que o IDH sobrepujou o predomínio do PIB na mensuração de desenvolvimento, tendo em vista que o desenvolvimento consiste em fenômeno multidimensional.

No entanto, passada algumas décadas, apesar da popularidade, o IDH vem recebendo deveras críticas em relação à sua efetividade na mensuração da qualidade de vida (NERI, 2008). Conforme esse autor, o caráter *ad hoc* do indicador é de entendimento inclusive de seus criadores.

A utilização do PIB *per capita* como indicador de desenvolvimento socioeconômico no cálculo do IDH consiste também em fato motivador para o recebimento de críticas. “Na realidade, há fortes críticas ao uso desse indicador no índice, pela sua não adequabilidade em representar a dimensão “padrão de vida” presente na definição conceitual do IDH” (JANNUZZI, 2012, p. 135).

Ainda, segundo Jannuzzi (2012, p. 135), “o PIB *per capita* é uma média, não retratando a forma como o produto econômico se distribui pela sociedade”. Ademais, a variável PIB é mais suscetível a alterações, o que, desta forma, uma evolução no IDH poderia ser reflexo de sua alteração, não representando melhorias nas outras variáveis que compõem o índice.

O levantamento desta crítica não tem o propósito de invalidar o IDH, contudo, apenas mostrar algumas restrições no reflexo do desenvolvimento humano a partir de indicadores, evidenciando assim, limitações no trato de certas políticas sociais, conforme salienta Jannuzzi (2012).

Ross, Pires e Fernandes (2007), apontam como limitações no uso do IDH o aspecto subjetivo aplicado pelo pesquisador na escolha dos indicadores que refletirão o problema, cabendo a ele definir o que seria prioridade ou não.

Deste modo, o IDH deve ser utilizado com prudência, tendo em vista tratar-se de indicador sintético composto de poucas variáveis. Segundo Mello (2008), sua utilização sem critérios pode levar a dificuldades nas suas interpretações, mormente em pequenas localidades. Compreender a finalidade do IDH é importante quando da sua utilização na alocação de recursos em face das demandas e para redução de erros na sua aplicação (ROSS, PIRES e FERNANDES, 2007).

O autor ainda acrescenta que um dos principais motivos do ceticismo na utilização do IDH no Brasil é a grande quantidade de municípios brasileiros que apresentam pequena população. Para estes, os indicadores podem conter erros expressivos, visto que os dados que servem de suporte para o cálculo do índice têm como suporte bases censitárias menores.

Guimarães e Jannuzzi (2004) ainda alertam para o fato de haver uma valorização excessiva desse índice, em detrimento dos conceitos de desenvolvimento em prol de apenas a apresentação de números. Assim, se não houvesse modificação nos índices, estaria tudo ótimo, não necessitando da intervenção do Estado na implantação de novas políticas públicas voltadas para a melhoria ou expansão das políticas já existentes.

A generalização das variáveis para todas as localidades não leva em conta as particularidades locais, sendo também apontada como uma crítica ao IDH. Neste sentido, Cardoso apud Guimarães e Jannuzzi (2004, p. 5) ressalva que:

a utilização desses conceitos para noção de desenvolvimento humano, ou mesmo a utilização da comparação internacional como metodologia revela um viés etnocêntrico que toma os padrões ocidentais modernos como modelos a serem atingidos por todas as nações do planeta. Por exemplo, em sociedades com baixo grau de institucionalização das relações mercantis, a renda é um critério pouco efetivo para avaliara a produção e a circulação de bens e riquezas. Da mesma forma, existem sociedades em que o acesso ao

conhecimento se dá a partir de meios ligados à tradição ou transmissão oral, mais eficazes para lidar com as realidades locais do que a alfabetização.

Diante das críticas apontadas, ressalva-se que os pontos expostos não visam fragilizar a credibilidade do IDH, mas apontar as limitações que este índice sofre, de forma a exaltar que seus números não refletem de forma precisa o conceito abstrato de desenvolvimento. Ademais, outros indicadores foram, e estão sendo criados, de forma a refletir de forma mais aproximada a dimensão do desenvolvimento, como exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M).

## **1.2 O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL**

De acordo com dados do PNUD, dentre os países da América do Sul, o Brasil foi o que apresentou maior crescimento de seu IDH no interstício de 1990 a 2014. Hodiernamente, o Brasil ocupa a 78<sup>o</sup> colocação no ranking composto de 188 países. Nesse sentido, o estudo do PNUD ratificou ainda que o crescimento do IDH brasileiro seguia a linha da queda da pobreza multidimensional.

De 2006 a 2013, o total de brasileiros que vivia na condição de pobreza multidimensional caiu de 4% para 2,9%. Vários fatores podem ser apontados para a redução da pobreza multidimensional, destacando o Bolsa-Família que teve papel primordial na melhoria do indicador. Inclusive, dados do RDH (2015) destaca e elogia o Programa “reconhecendo a iniciativa como uma política pública de sucesso que forneceu proteção social efetiva à população e que, por isso, foi replicada em outras partes do mundo”.

“Mesmo reconhecendo o avanço social consistente no Brasil nas últimas décadas, o Relatório traz dados que confirmam o alto nível de desigualdade no país” (RDH, 2015). O Brasil encontra-se atrás de países como o Irã (69<sup>o</sup>), Cazaquistão (56<sup>o</sup>), Cuba, Líbano (ambos em 67<sup>o</sup>) e Venezuela (71<sup>o</sup>).

Cabe destacar que o atraso em relação a esses países deve-se, mormente, ao alto PIB deles, sendo que alguns países possuem grandes riquezas de petróleo, fato que impacta na melhoria do índice.

Para apuração do cálculo do IDH-M, são utilizadas as bases de dados fornecidas pelo IBGE, a partir do resultado do censo. Estas pesquisas apresentam

interstício de publicação de 10 (dez) anos. De acordo com dados estatísticos, são calculados os índices gerando classificação conforme faixa de desenvolvimento na qual se localizem. A faixa de desenvolvimento humano dos municípios brasileiros apresenta-se conforme abaixo:

<b>FAIXA DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS</b>	
0 – 0,499	Muito baixo desenvolvimento
0,500 – 0,599	Baixo desenvolvimento
0,600 – 0,699	Médio desenvolvimento
0,700 – 0,799	Alto desenvolvimento
0,800 - 1	Muito alto desenvolvimento

Quadro 4: Faixa de Desenvolvimento Humano dos Municípios Brasileiros.  
Fonte: Elaborado pelo autor (adaptado de Atlas Brasil, 2013).

Segundo dados publicados no Atlas Brasil (2013), 74,6% dos municípios brasileiros encontravam-se entre a faixa de desenvolvimento municipal média e alta, enquanto 25,4% na condição de baixa e muita baixa. Na região sul, 65% dos municípios encontravam-se na faixa alta; na região centro-oeste, 57% na faixa média; no sudeste do país 52% na faixa alta; no norte 50% na faixa média; e, nordeste, 61% na faixa baixa (ver Quadro 5).

<b>FAIXA DE DESENVOLVIMENTO HUMANO POR REGIÃO NO BRASIL</b>		
<b>Região</b>	<b>Quantidade de municípios</b>	<b>Faixa</b>
Sul	65%	Alta
Centro-oeste	57%	Média
Sudeste	52%	Alta
Norte	50%	Média
Nordeste	61%	Baixa

Quadro 5: Faixa de Desenvolvimento Humano por Região no Brasil.  
Fonte: Elaborado pelo autor (adaptado de Atlas Brasil, 2013).

Insta observar que nas regiões sul, sudeste e centro-oeste, não há nenhum município classificado como muito baixo. Ademais, nas regiões norte e nordeste, não há nenhum município na faixa muito alta.

Esta classificação por região brasileira corrobora com estudos que ratificam as desigualdades regionais existentes no País, ressaltando que o município com melhor IDH-M é São Caetano do Sul/SP, e o pior, o município de Melgaço/PA, ou seja, sudeste e norte, suas localizações regionais respectivas.

A classificação do IDH-M no Brasil cresceu 47,5% entre 1991 e 2010. A classificação mudou de muito baixo (0,493 em 1991) para alto desenvolvimento (0,727 em 2010). Ressalva-se que esta melhora foi grandemente observada nos municípios que tinham posições menores de IDH-M.

No que tange às unidades federativas (UF's), o Distrito Federal é o que melhor apresenta IDH-M, com índice de 0,824, logo, classificado como alto desenvolvimento humano. Na sequência, encontram-se São Paulo e Santa Catarina, com índices de 0,783 e 0,774, respectivamente.

Como destaque negativo, encontram-se Alagoas e Maranhão, com índices de 0,631 e 0,639, respectivamente, estando localizados na faixa de médio desenvolvimento.

Vários fatores podem ser apontados como motivador da situação encontrada nos estados de Alagoas e Maranhão, fato que nos impossibilita na presente pesquisa destacar o motivo ensejador dessa situação. Contudo, semelhante aos estados da região nordeste, os estados da região norte não apresentam classificação de destaque nesse cenário, coincidentemente, as regiões que apresentam piores índices de Gini (indicador que mede a desigualdade de renda, quanto mais próximo de 1, pior), sendo, em 2017, 0,567 e 0,544, para as regiões nordeste e norte, respectivamente, quando os das regiões sudeste e sul, apresentaram, respectivamente, 0,529 e 0,477 (REVISTA EXAME, 2018).

### **1.3 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)**

Outros indicadores vêm sendo apresentados de forma a refletir o mais próximo possível o progresso de uma localidade. Deste modo, foi criado o IDH-M.

O IDH-M é composto pelas mesmas dimensões que compõem o IDH global: longevidade, educação e renda, contudo, são feitas algumas ponderações de forma a adequar a metodologia global às disponibilidades dos índices brasileiros, segundo discorre o PNUD.

O índice varia de 0 a 1, sendo que quanto mais perto de um, melhor, representando, desta forma, maior desenvolvimento humano. Para o PNUD, "O IDH-

M ajusta o IDH para a realidade dos municípios ‘brasileiros’ e reflete as especificidades e desafios regionais no alcance do desenvolvimento humano no Brasil”.

<b>CÁLCULO DO IDH-M BRASILEIRO</b>	
<b>VIDA LONGA E SAUDÁVEL</b>	Mensurada pela expectativa de vida ao nascer, sendo 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.
<b>ACESSO AO CONHECIMENTO</b>	Medido pela composição de indicadores de escolaridade da população adulta e do fluxo escolar da população jovem. A escolaridade da população adulta é medida pelo percentual de pessoas de 18 anos ou mais de idade com fundamental completo, com peso 1. O fluxo escolar da população jovem é medido pela média aritmética do percentual de crianças entre 5 e 6 anos frequentando a escola, do percentual de jovens entre 11 e 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental (6º a 9º ano), do percentual de jovens entre 15 e 17 anos com ensino fundamental completo e do percentual de jovens entre 18 e 20 anos com ensino médio completo; e tem peso 2. A medida acompanha a população em idade escolar em quatro momentos importantes da sua formação. A média geométrica desses dois componentes resulta no IDH-M Educação. Os dados são do Censo Demográfico do IBGE.
<b>CÁLCULO DO IDH-M BRASILEIRO</b>	
<b>PADRÃO DE VIDA</b>	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. Os dados são do censo demográfico do IBGE.

Quadro 6: Metodologia de cálculo do IDH-M brasileiro.  
 Fonte: Elaborado pelo autor (adaptado de PNUD, 2016).

Essas três dimensões, representadas pela saúde, educação e renda, são ajustadas para mensurar o desenvolvimento em consonância com a realidade dos municípios brasileiros. Deste modo, os três componentes são agrupados por meio da média geométrica.

Cabe destacar que no cálculo do IDH-M duas adaptações foram formalizadas:

- na dimensão renda, o PIB *per capita* foi substituído pela renda familiar *per capita*;

- referente à educação, a taxa de matrícula foi substituída pela taxa de frequência à escola.

O IDH-M pode ser usado no Brasil como um todo, todavia, não há de se comparar com o IDH, mesmo quando relativos à mesma localidade. Ademais, como consequência de suas adaptações, o valor numérico do IDH-M tende a ser menor que o do IDH quando comparáveis na mesma localidade e calculados no mesmo período (SCARPIN, 2006).

Insta mencionar que o IDH-M está em consonância com a realidade dos municípios brasileiros. Conforme Mello (2008, p. 67), “pode-se dizer que o IDH-M é um indicador mais adequado, no entanto, está aquém do ideal”.

Veiga apud Mello (2008, p. 67) ressalta que “em muitos municípios brasileiros, a qualidade de vida vem melhorando com extraordinária rapidez, no entanto, esse fenômeno não é captado pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal”. Assim como o IDH, percebe-se também limitações no IDH-M.

### **1.3.1 IDH-M no Amazonas**

O Estado do Amazonas apresentou no ano de 2010 IDH-M de 0,674, ou seja, superior ao índice de 2000 que era de 0,515, representando um aumento de aproximadamente 31%. Com relação ao índice apresentado em 1991, que era de 0,430, representou um aumento aproximado de 57%.

Pertinente aos municípios amazonenses, excetuando a capital que desponta com índice de 0,737, o município que apresenta melhor IDH-M é Parintins, cujo índice é de 0,658, seguido de Itapiranga e Presidente Figueiredo, cujos índices são de 0,654 e 0,657, respectivamente.

No que tange à faixa de desenvolvimento humano, o estado do Amazonas apresenta um município com IDH-M alto, Manaus, estando 14 (quatorze) municípios na faixa média de desenvolvimento, 40 (quarenta) localizados na faixa baixa e 07 (sete) na faixa muito baixa. Observa-se abaixo, o *ranking* dos municípios amazonenses segundo apresentado pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil:

<b>Posição</b>	<b>Município/AM</b>	<b>IDHM (2010)</b>	<b>Faixa de desenvolvimento</b>
1ª	Manaus	0.737	Alta
2ª	Parintins	0.658	Média
3ª	Itapiranga	0.654	Média
4ª	Presidente Figueiredo	0.647	Média
5ª	Itacoatiara	0.644	Média
6ª	Tefé	0.639	Média
7ª	Apuí	0.637	Média
8ª	Silves	0.632	Média
9ª	Urucará	0.620	Média
10ª	Tabatinga	0.616	Média
11ª	Manacapuru	0.614	Média
12ª	Iranduba	0.613	Média
13ª	Rio Preto da Eva	0.611	Média
14ª	São Gabriel da Cachoeira	0.609	Média
15ª	Humaitá	0.605	Média
16ª	Manaquiri	0.596	Baixa
17ª	Anamá	0.594	Baixa
18ª	Boca do Acre	0.588	Baixa
18ª	Maués	0.588	Baixa
18ª	Urucurituba	0.588	Baixa
21ª	Coari	0.586	Baixa
21ª	Nhamundá	0.586	Baixa
23ª	Manicoré	0.582	Baixa
24ª	Autazes	0.577	Baixa
24ª	São Sebastião do Uatumã	0.577	Baixa
26ª	Benjamin Constant	0.574	Baixa
26ª	Barreirinha	0.574	Baixa
28ª	Novo Airão	0.570	Baixa
29ª	Caapiranga	0.569	Baixa
30ª	Careiro da Várzea	0.568	Baixa
31ª	Boa Vista do Ramos	0.565	Baixa
32ª	Eirunepé	0.563	Baixa
<b>Posição</b>	<b>Município</b>	<b>IDHM (2010)</b>	<b>Faixa de desenvolvimento</b>
32ª	Codajás	0.563	Baixa
34ª	Anori	0.561	Baixa
35ª	Amaturá	0.560	Baixa
35ª	Borba	0.560	Baixa
37ª	Nova Olinda do Norte	0.558	Baixa
38ª	Careiro	0.557	Baixa
39ª	Novo Aripuanã	0.554	Baixa
40ª	Carauari	0.549	Baixa

41 <sup>a</sup>	Tonantins	0.548	Baixa
42 <sup>a</sup>	Guajará	0.532	Baixa
43 <sup>a</sup>	Lábrea	0.531	Baixa
44 <sup>a</sup>	Fonte Boa	0.530	Baixa
44 <sup>a</sup>	Canutama	0.530	Baixa
46 <sup>a</sup>	Alvarães	0.527	Baixa
46 <sup>a</sup>	Uarini	0.527	Baixa
48 <sup>a</sup>	Japurá	0.522	Baixa
48 <sup>a</sup>	Juruá	0.522	Baixa
50 <sup>a</sup>	São Paulo de Olivença	0.521	Baixa
51 <sup>a</sup>	Jutaí	0.516	Baixa
52 <sup>a</sup>	Envira	0.509	Baixa
53 <sup>a</sup>	Beruri	0.506	Baixa
54 <sup>a</sup>	Tapauá	0.502	Baixa
55 <sup>a</sup>	Barcelos	0.500	Baixa
56 <sup>a</sup>	Maraã	0.498	Muito baixa
57 <sup>a</sup>	Pauini	0.496	Muito baixa
58 <sup>a</sup>	Santo Antônio do Içá	0.490	Muito baixa
59 <sup>a</sup>	Ipixuna	0.481	Muito baixa
60 <sup>a</sup>	Santa Isabel do Rio Negro	0.479	Muito baixa
61 <sup>a</sup>	Itamarati	0.477	Muito baixa
62 <sup>a</sup>	Atalaia do Norte	0.450	Muito baixa

Quadro 7: *Ranking* IDH-M dos municípios amazonenses.  
Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2010.

Dos 20 (vinte) municípios que apresentam piores IDH-M do Brasil, 4 (quatro) deles estão localizados no estado do Amazonas. A coincidência desses municípios consiste no fato de que todos apresentam IDH-M Educação como menor índice que compõe o cálculo.

Quanto ao município amazonense mais bem localizado no *ranking*, exceto a capital, está Parintins, localizado na posição 2.946<sup>o</sup>, seguido do município de Itapiranga, cuja posição é de 3030<sup>o</sup> e o município de Presidente Figueiredo na posição 3172<sup>o</sup>. Desta forma, observa-se que apesar da boa classificação no âmbito estadual, o mesmo não se pode concluir em âmbito nacional, quando o melhor município amazonense fica localizado na segunda metade da classificação dos municípios do Brasil.

Assim, a colocação dos municípios citados acima vem ao encontro da situação da região norte em termos de classificação do IDH-M, ademais, juntamente com a

região nordeste, representam as áreas com menor desenvolvimento do país, fato mencionado anteriormente, sendo importante reiterar os indicadores de Gini dessas regiões que representam os maiores do país.

O indicador Gini representa uma medida que reflete a concentração de renda de uma localidade. Segundo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2004), esse indicador é utilizado para “medir o grau de concentração de renda de determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos”.

Apresenta variação que oscila entre 0 e 1, quanto mais próximo de zero, melhor a distribuição de renda e quanto mais próximo de um, mais a renda estará concentrada. Relativo aos municípios amazonenses, as maiores concentrações de renda estão em Itamarati e São Gabriel da Cahoeira (ambos apresentando índice de 0,8) seguidos de Barcelos e Guajará (ambos com 0,74). Na melhor classificação, estão os municípios de Presidente Figueiredo, com 0,52, e Rio Preto da Eva, com 0,55 de Gini (ATLAS BRASIL, 2013).

#### **1.4 Caracterização do Estado do Amazonas**

Com dimensões continentais, o estado do Amazonas é composto em sua estrutura geográfica por 62 (sessenta e dois) municípios, incluindo a capital do Estado, Manaus. Estão distribuídos sobre uma área de 1.559.148,890 km<sup>2</sup>, que segundo informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) supera a soma dos territórios sul e sudeste.

Segundo dados do PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios)/IBGE (2019), a população estimada do Estado é de 4.144.597 habitantes, com densidade demográfica de 2,23 (hab./km<sup>2</sup>). Apresenta características específicas que o diferem do restante dos estados brasileiros, já que a maioria de seus municípios, mais precisamente 37 (trinta e sete) municípios localiza-se às margens do rio Solimões.

Sendo um Estado recortado por rios, lagos, igapós e igarapés forma mais de 20 mil quilômetros de vias navegáveis, por isso a principal via de acesso aos seus municípios é a fluvial. Considerando o clima do estado, quente e úmido, com frequentes chuvas no inverno (novembro a abril), em parte do ano os municípios

encaram as cheias dos rios e, parte do ano, as vazantes e secas. Dependendo da intensidade desses fenômenos, alguns municípios chegam a decretar estado de calamidade por ficarem inacessíveis, já que as estiagens, impedem a chegada de embarcações com alimentos e remédios.

Ademais, registra-se que no período de cheia a população se depara com inundações de suas áreas de cultivo agrícola, sendo estas a sua principal fonte de renda. Em consequência, tem-se assim, o comprometimento da renda familiar, necessitando ainda mais de investimentos em políticas públicas do governo.

Nota-se que a heterogeneidade dos municípios do Amazonas pode ser influenciada por uma gama de fatores, podendo estar relacionados com os aspectos culturais, com o desenvolvimento de cultivos inerentes ao solo daquela localidade, com o meio de acesso à capital, bem como a proximidade com ela. Todas essas peculiaridades, além de outras, em menor ou maior grau, podem ensejar a característica do desenvolvimento desses municípios.

Outro atributo observável do Estado é a concentração da população em Manaus. Cerca de 60% da população amazonense está concentrada na capital. Em 2010, apenas um município, Parintins, apresentava população acima de 100.000 hab., além da Capital. Contudo, na estimativa 2019 apresentada pela PNAD (2019), incluiu-se nesse grupo Itacoatiara, conforme observável no Quadro 8 a seguir.

<b>MUNICÍPIOS/AM</b>	<b>POPULAÇÃO (CENSO 2010)</b>	<b>POPULAÇÃO (ESTIMATIVA 2019)</b>
Alvarães	14.088	16.041
Amaturá	9.467	11.536
Anamá	10.214	13.614
Anori	16.317	21.010
Apuí	18.007	21.973
Atalaia do Norte	15.153	19.921
Autazes	32.135	39.565
Barcelos	25.718	27.502
Barreirinha	27.355	32.041
Benjamin Constant	33.411	42.984
Beruri	15.486	19.679
Boa Vista do Ramos	14.979	19.204
Boca do Acre	30.632	34.308
Borba	34.961	41.161
Caapiranga	10.975	13.081

Canutama	12.738	15.629
Carauari	25.774	28.294
Careiro	32.734	37.869
Careiro da Várzea	23.930	30.225
Coari	75.965	85.097
Codajás	23.206	28.637
Eirunepé	30.665	35.273
Envira	16.338	20.033
Fonte Boa	22.817	17.609
Guajará	13.974	16.678
Humaitá	44.227	55.080
Ipixuna	22.254	29.689
Iranduba	40.781	48.296
<b>Itacoatiara</b>	<b>86.839</b>	<b>101.337</b>
Itamarati	8.038	7.851
Itapiranga	8.211	9.148
Japurá	7.326	2.755
Juruá	10.802	14.712
Jutaí	17.992	14.317
Lábrea	37.701	46.069
Manacapuru	85.141	97.377
Manaquiri	22.801	32.105
<b>Manaus</b>	<b>1.802.014</b>	<b>2.182.763</b>
Manicoré	47.017	55.751
Maraã	17.528	18.224
Maués	52.236	63.905
Nhamundá	18.278	21.173
Nova Olinda do Norte	30.696	37.378
Novo Airão	14.723	19.454
Novo Aripuanã	21.451	25.644
<b>Parintins</b>	<b>102.033</b>	<b>114.273</b>
Pauini	18.166	19.426
Presidente Figueiredo	27.175	36.279
Rio Preto da Eva	25.719	33.347
Santa Isabel do Rio Negro	18.146	25.156
Santo Antônio do Içá	24.481	21.602
São Gabriel da Cachoeira	37.896	45.564
São Paulo de Olivença	31.422	39.299
São Sebastião do Uatumã	10.705	14.020
Silves	8.444	9.171
Tabatinga	52.272	65.844
Tapauá	19.077	17.156
Tefé	61.453	59.849
Tonantins	17.079	18.755
Uarini	11.891	13.540
Urucará	17.094	16.256

Urucurituba	17.837	23.065
-------------	--------	--------

Quadro 8: Municípios do estado do Amazonas e estimativa da população.  
Fonte: PNAD/IBGE (2019).

É possível perceber que em 2010, 60% dos municípios do estado, ou seja, 41 (quarenta e um) deles apresentaram população abaixo de 30 mil hab. Destes, 05 (cinco) possuíam população abaixo de 10 mil, tendo como o menos populoso o município de Japurá, com população estimada em 7.326 habitantes. Já na estimativa de 2019, observa-se que o número de municípios com o quantitativo de habitantes abaixo de 30 mil caiu para 36 (trinta e seis), já os com 10mil hab., caiu para 4 (quatro) (PNAD/IBGE, 2019).

Para justificar essa concentração populacional na capital, destaca-se que 80% da economia do estado gira em torno de Manaus por abrigar o principal centro industrial do Amazonas, o Polo Industrial de Manaus (PIM). Esse núcleo industrial recebe incentivos fiscais para a produção, propiciando geração de emprego, renda e aumento da arrecadação.

Apresenta relevância econômica para a cidade de Manaus, pois mesmo com vagas de emprego cada vez mais escassas, ainda oferta oportunidades para uma parcela significativa dos trabalhadores amazonenses.

A baixa dinamização da economia do estado, a incipiente arrecadação tributária, a desigualdade social, mau uso e gestão dos recursos públicos sintetizam os entraves na implementação de políticas públicas, dentre elas as destinadas às áreas sociais. Tal quadro acirra-se quando se acrescenta fatores como a estrutura geográfica, dificuldade de acesso aos municípios, a distância em relação à capital e a escassez de recursos.

De forma sucinta, é possível perceber as dificuldades que cercam o estado do Amazonas na implementação de políticas públicas, mormente aquelas na esfera municipal. As dificuldades vão desde a estrutura geográfica até a escassez de recursos, o que exigem maior eficiência na alocação de recursos e na condução de políticas públicas e sociais. Garantindo, deste modo, o acesso as condições mínimas de acesso aos bens e serviços públicos, considerados essenciais, portanto, obrigação do Estado a sua prestação.

As garantias mínimas de acesso aos bens e serviços públicos considerados essenciais, portanto, obrigação do Estado o seu atendimento, vai assim exigir dele, como condição *sine qua non*, maior eficiência na implementação de políticas públicas e na alocação de recursos.

## CAPÍTULO II

### O DESENHO E TENDÊNCIAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

#### 2.1 DEFINIÇÕES CONCEITUAIS

Inicialmente, antes de adentrar no tema de políticas públicas e abordar os principais pontos que as envolvem, faz-se necessário entender o conceito de políticas públicas. Desde já, ressalva-se que não se trata de um conceito uníssono firmado pelos doutrinadores da área, logo, não se pode falar em única e melhor definição de políticas públicas. “Não existe apenas uma definição para o conceito de políticas públicas” (AGUM, RISCADO e MENEZES, 2015, p.15)

Para trazer à tona os principais conceitos de política pública, insta mencionar o que vem a ser política. Sendo a diferenciação social uma característica da sociedade moderna, disto surgem normalmente os conflitos. Assim, para que a sociedade possa sobreviver, faz-se necessária manter os conflitos dentro dos limites de tolerância, de forma a possibilitar a convivência harmônica no seio da sociedade.

A política é então utilizada para manutenção desse ambiente tolerável. Segundo Matias-Pereira (2012, p. 262), “o termo política (*politics*) pode ser definido de forma sucinta, como conjunto de procedimento formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica de conflitos quanto aos bens públicos”.

Para Schmitter *apud* Matias Pereira (1999, p. 105), a “função política é a de resolver conflitos entre indivíduos e grupos, sem que este conflito destrua um dos partidos em conflito”.

Dye *apud* Agum, Riscado e Menzes (2015, p. 15) afirma que política pública é “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Ainda, “a posição do governo de “não se fazer nada” mediante um dado problema, pode ser considerado uma maneira de produzir políticas públicas” (BACHRACHIB e BARATAZ *apud* AGUM, RISCADO e MENEZES, 2015, p. 15).

Matias-Pereira (2012, p. 262) define que “políticas públicas (*policy policies*), por sua vez, são *outputs*, resultantes da atividade política (*politics*), ou seja, compreendem o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores”.

Conforme Secchi (2013), política pública consiste em algo intangível que toma forma somente por intermédio de meios variados, consistindo, para o autor, em alguma ação com vistas a sanar algum problema.

Teixeira (2002, p. 2), contribuindo nessa discussão, assevera que políticas públicas são “políticas explicitadas, sistematizadas, ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicação de recursos públicos”.

Souza (2006), de forma resumida, conceitua políticas públicas como parte da ciência que visa colocar, sincronicamente, o governo em ação, analisando essa ação e, precisando, provocando mudanças no procedimento dessas ações.

Sendo as políticas públicas o Estado em ação, faz-se assim, oportuno pontuar as diferenças predominantes entre as políticas de governo e as políticas de Estado. A princípio, nem sempre política governamental será política pública, embora possam ser realizadas pelo Estado.

As políticas de governo expressam a vontade de determinado governo em dar respostas às demandas inseridas na agenda pública. Essa demanda é processada pela dinâmica interna (econômica ou política-parlamentar) ou mesmo externa, seja por imposição ou resultados de acordos internacionais (CAVALCANTE, 2015).

As políticas públicas, por sua vez, resultam de estudos técnicos, levantamentos de soluções ou alternativas para o problema de identificação de possíveis impactos da ação, de sua viabilidade técnica, financeira e política, e, ainda, da garantia do orçamento e de alterações em legislações e normativas pré-existentes.

As políticas governamentais, em virtude de sua inquestionável importância, são as que recebem mais atenção da literatura pertinente ao assunto. A figura a seguir ilustra bem a posição das políticas governamentais frente às políticas públicas.

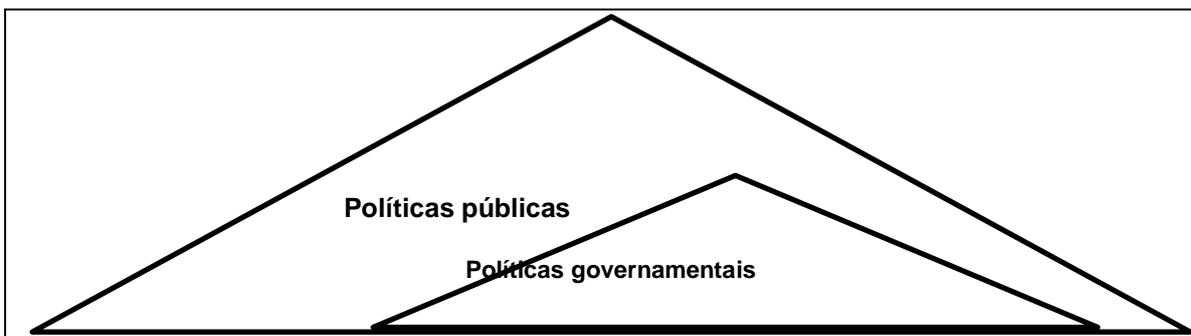


Figura 03: Posição das políticas governamentais.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018.

Desta forma, ratifica-se o entendimento de que não há consenso quanto à definição de políticas públicas. Alguns pontos de conflitos merecem destaque. De início, o questionamento predominante diz respeito se as políticas públicas seriam somente aquelas que teriam como protagonista o Estado.

Registra-se que há uma corrente de doutrinadores que segue essa linha de raciocínio, adotando uma posição estatista, cujo cerne se envolve na personalidade jurídica do implementador da ação. Dentro dessa corrente, serão políticas públicas quando as ações forem implementadas pelo Estado.

Na visão estatista, o enquadramento das políticas públicas passa pelos atores envolvidos e serão consideradas como tais quando o monopólio de sua execução for o Estado e somente eles podem executá-las (AGUM, RISCADO e MENEZES, 2015). A participação de outros atores, além do Estado, até seria possível, desde que não seja na constituição da política pública (RAEDER, 2014).

Destaca-se que a visão estatista sobre políticas públicas se reconhece a existência de outros atores capazes de influenciar ou não nessas políticas. Contudo, a capacidade de liderança na condução do processo das políticas públicas caberá somente ao Estado.

No entanto, outra corrente adota posicionamento multicêntrico, cujo pensamento considera irrelevante o constituidor da ação, caracterizando como políticas públicas quando o problema a ser tratado for público.

Na corrente multicentrista, irrelevante do protagonismo da ação. Segundo Raeder (2014, p. 124), nessa abordagem “admite-se o protagonismo de organizações privadas, não governamentais, na constituição de políticas públicas”.

Secchi (2013), segue essa vertente multicêntrica, apresentando várias justificativas para isso. Nesse sentido, adota um pensamento mais interpretativo, fugindo do positivismo legal. Para esse autor, a abordagem multicêntrica tem um campo mais amplo de aplicação das políticas públicas, portanto desnecessário o debate de políticas públicas entre esfera pública e esfera privada, sendo que a área de atuação do Estado é deveras abrangente, por isso, prescindível esse discurso.

Outro ponto de divergência conceitual encontra-se na classificação de políticas públicas tanto a ação quanto a omissão, nestes termos, seriam também políticas públicas aquilo que o Estado deixa de fazer. Para Fernandes (apud Secchi, 2013), a omissão do governo na resolução de algum problema, também consiste em política pública. Já para Matias-Pereira (2012) políticas públicas são definidas apenas por ações que buscam atender a algum tipo de problema.

Além do escopo conceitual de políticas públicas, é importante dispor sobre os tipos de demandas por políticas públicas, bem como alguns exemplos das políticas públicas em algumas áreas.

## **2.2 Tipos de demandas por políticas públicas e áreas de atuação**

A doutrina aponta diversos tipos de demandas por políticas públicas, contudo, as mais comuns se definem em três categorias, isto é, demandas novas, demandas recorrentes e demandas reprimidas.

As demandas novas ocorrem quando surgem novos personagens políticos ou a aparição de novos problemas. Isso não quer dizer que os novos personagens não existiam, mas, de certa forma, não se encontravam devidamente estruturados a ponto de impor a execução de políticas públicas.

Já a ocorrência de novos problemas são ocasiões nas quais não existiam os infortúnios e que com a existência passam a demandar ações do Estado via implementação de políticas públicas. Como exemplo, cita-se a aparição do surto do vírus H1N1, no qual imperava a necessidade de vacinação da população.

Relativo às demandas recorrentes, estas representam aqueles problemas que não foram resolvidos de forma eficaz, ocasionando novamente sua inserção no âmbito das políticas públicas, estas muito comum no Brasil. Exemplificando, mencionamos

as obras objetivando resolver os problemas de buracos nas ruas, que, quase sempre são malfeitas, resultando em retrabalhos constantes e desperdícios de recursos públicos.

Quando os problemas se acumulam e os personagens políticos não conseguem dirimir soluções para o imbróglio, surgem as demandas reprimidas. Estas, dependendo do grau de sua problemática para o sistema institucional, podem cindir a estrutura da governabilidade, sendo reflexo das pressões políticas que a sobrecarga de problemas pode resultar.

Como demanda reprimida, temos os problemas das estradas no país, nos quais os produtores exigem melhores rodovias para o transporte de sua produção por meio do uso de caminhões. Uma malha rodoviária deficitária afeta, por vezes, diretamente a relação comercial dos produtores com os seus clientes.

Quanto às áreas de atuação das políticas públicas, conforme visto na parte conceitual de políticas públicas, estas aparecem como conceito abstrato, que tende a se concretizar por meio de programas de governo, projetos, leis, subsídios públicos, contratação de servidores e muitos outros mais.

Para melhor atingir os objetivos desta pesquisa, apresenta-se as principais áreas de intervenção estatal via políticas públicas. Em termos de importância, inicia-se pelas áreas de saúde, seguida da educação, segurança e saneamento. Contudo, destaca-se que as áreas de intervenção não se resumem nas aqui explicitadas.

A saúde é uma área de suma importância na agenda de políticas públicas, não só no Brasil, mas no mundo. Em território brasileiro, detém importância prevista na Constituição Federal de 1988 (CF 1988), inclusive, com a determinação de valor mínimo para aplicação orçamentária, sendo a sua inobservância motivo ensejador de intervenção política no ente que não cumprir:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:  
I – [...]  
VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:  
a) [...]  
e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e **desenvolvimento do ensino** e nas **ações e serviços públicos de saúde**. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000) (grifo nosso).

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Como exemplos, nas ações de saúde têm-se a distribuição de medicamentos, as ações preventivas de combate à dengue, campanhas de vacinação, ações de sensibilização quanto ao uso de preservativos. Essas ações ocorrem mediante a parceria entre as esferas municipais, estaduais e federais.

No art. 34, inc. VII, alínea “e” da CF 1988, observa-se que além da saúde, o dispositivo constitucional faz menção à educação, quando prioriza ações para o desenvolvimento do ensino. Igualmente como faz com a saúde, a Carta Magna de 1988 também detém importância constitucional, conforme se observa no Art. 205:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Não diferente das áreas de saúde e educação, a segurança também tem previsão constitucional no Art. 14.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Na área da segurança são observadas várias implementações de políticas públicas, como exemplo, as ações da polícia federal em áreas de fronteiras visando combater o tráfico de drogas e outras atividades ilícitas.

Outras áreas de atuação, porém, não menos importantes são: saneamento, habitação e planejamento urbano. Na área de saneamento, que de certa forma está relacionada com a saúde, temos a implantação de estrutura de tratamento de esgotos.

Na habitação, temos como exemplo o programa do governo federal denominado “*Minha Casa, Minha Vida*”, que atua em parceria com os outros entes estatais na construção de casas populares destinadas à compra para população de baixa renda.

No que tange à questão do planejamento urbano, temos nos municípios a figura do “*Plano Diretor*”, que representa instrumento básico da política de desenvolvimento dos municípios, visando à construção de espaços urbanos e rurais na oferta dos serviços públicos essenciais, proporcionando melhores condições de vida para a população.

Destaca-se que as áreas de atuação das políticas públicas não se resumem nas aqui expostas. Representa apenas um rol exemplificativo, porquanto, as ações na implementação dessas políticas de fato são vastas, fugindo ao escopo da pesquisa a menção de todas elas.

Porém, para melhor compreensão do tema, Secchi (2013) assevera a importância de se analisar o conteúdo de políticas públicas, de modo a capturar os elementos essenciais que a compõem. Para isso, são estabelecidas tipologias de políticas públicas.

### **2.3 Tipologias de políticas públicas**

Segundo Secchi (2013), tipologia representa um esquema de interpretação e análise de um fenômeno baseado em variáveis e categorias analíticas. O autor ainda acrescenta que, as tipologias de políticas públicas são formas de classificar os conteúdos, os atores, os estilos, as instituições, dentro de um processo de política pública.

Agum, Riscado e Menezes (2015) afirmam que dentre as contribuições de Lowi, uma delas foi apontar a necessidade de identificar o tipo de política pública utilizada “uma das contribuições trazidas por Lowi foi indicar que há necessidade de reconhecer o tipo de política pública e que esta, por vezes, poderá determinar a própria dinâmica política.

“Theodore Lowi apresentou provavelmente a mais conhecida tipologia de políticas públicas, elaborada por uma máxima: a política pública faz a política” (HOCHMAN, 2007, p. 72). Ainda, segundo este autor, Lowi afirmou que a política pública pode assumir quatro formatos, sendo:

- *Políticas regulatórias*: delimitam os padrões para os atores públicos e privados;
- *Políticas distributivas*: proporcionam benefício para um pequeno grupo de pessoas, proporcionando privilégios para um grupo em detrimento de outros;
- *Políticas redistributivas*: afetam um maior grupo de pessoas, refletindo em perdas concretas e a curto prazo para um grupo de pessoas e ganho incerto e futuro para outro grupo; e
- *Políticas constitutivas*: se materializam como sendo aquelas que definem as competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas (SECCHI 2013).

Sublinha-se que “cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupo de vetos e de apoio diferentes, processando-se dentro do sistema político de forma também diferente” (HOCHMAN, 2007, p. 74).

## **2.4 Ciclo de políticas públicas**

As políticas públicas surgem de uma série de procedimentos que envolvem um conjunto de atores visando atender demandas da sociedade. Compreender como funciona esse processo é de grande importância para entender a conformação das políticas públicas.

Rodrigues (2013, p. 46) afirma que “o modelo dos ciclos das políticas públicas vem sendo amplamente discutido pelos especialistas como forma simples de compreender o processo de formação das políticas”. O ciclo de políticas públicas, também denominado de *policycle*, representa uma forma de visualização das fases de elaboração das políticas públicas, sendo estas fases apresentadas de forma sucessivas e correlatas.

Destaca-se a existência de muitas variantes na apresentação das fases que compõem o processo de elaboração de políticas públicas. Contudo, será adotada como modelo para esta pesquisa a que apresenta os seguintes momentos:

- Identificação do problema;
- Formação da agenda;
- Formulação de alternativas;
- Tomada de decisão;
- Implementação;
- Avaliação; e
- Extinção.

Dispõe-se na Figura 04 a visualização gráfica das fases que compõem o ciclo de políticas públicas.

O primeiro momento trata da identificação do problema, o que não significa somente perceber que o problema existe. Na identificação, inclui-se a definição do problema, suas causas, o conhecimento do tamanho do mesmo, empecilhos e consequências. Nessa fase, é mister o uso de indicadores, tendo em vista que apontam uma situação quantitativa de determinada situação na sociedade. Quando o indicador apresenta valor muito aquém da situação ideal, já fica sinalizada a existência de um problema que poderá ser atacado a partir da implantação ou melhoria de políticas públicas.

Todavia, a atuação do Poder Público é limitada, não tendo como atender todos os problemas de uma só vez. Por isso, a priorização dos problemas é necessária, de maneira que as demandas entrem na agenda de intervenção. A inclusão de determinados problemas na pauta de prioridades do governo é a fase do ciclo de políticas públicas denominada de formulação da “agenda”.



Figura 04: Ciclo de políticas públicas.  
Fonte: Elaborado pelo autor (Adaptado de Secchi, 2013).

A constituição da agenda, de forma sucinta, representa a inclusão de uma demanda oriunda de um problema ou de uma necessidade social, na lista de prioridades do Poder Público. Segundo Secchi (2013), é um grupo de questões ou assuntos tratados como relevantes. Nesta fase, define-se se o problema vai ser incluído na pauta de prioridades, se vai ser mantido ou, até mesmo, excluído. Assim, os problemas podem entrar e sair da agenda e, em determinado momento, ganham expressão e depois acabam sendo olvidados.

Uma série de fatores pode ser mencionada para a inclusão, a manutenção e a exclusão de um problema da agenda. De forma exemplar, citam-se questões de interesses políticos de demandas, questões de interesses pessoais de agentes formuladores de políticas públicas e, ainda, o de custos e de tempestividade.

Cobb e Elder (apud Secchi, 2013), afirmam a existência de dois tipos de agenda, sendo uma a agenda política e a outra formal. A primeira, também conhecida como agenda sistêmica, representa o grupo de problemas que a “comunidade política” define como prioridade de implementação de políticas públicas.

Quanto à agenda formal, ou também denominada pelo autor como “agenda institucional”, representa os problemas cujas intervenções já estão decididas. Secchi (2013) ainda faz menção a um tipo de agenda denominada de “agenda da mídia”, estando representada pelos problemas que recebem maior atenção dos meios de comunicação.

Após a definição da agenda, tem-se início a apresentação de viabilidades para enfrentar os problemas. Nesse momento, desenvolve-se debate com o propósito de encontrar ações para suprir o problema. Essa fase consiste na formulação de alternativas.

Na fase de formulação de alternativas procura-se encontrar, dentre as diversas possíveis, a melhor ação para se combater o problema. “É o espaço de forças em que as correntes estruturantes de uma política se apresentam com maior clareza” (AGUM, RISCADO e MENEZES, 2015, p. 26). Nesse momento, discute-se cada alternativa para solução e suas potenciais consequências, envolvendo a análise de custos e de benefícios.

Schattchneider citado por Secchi (2013) afirma que “a definição das alternativas é o instrumento supremo de poder, porque a definição de alternativas é a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos aloca poder”. Muitos resultados da implantação de políticas públicas derivam de uma análise quantitativa que não se aproxima dos resultados reais. Assim, estabelecer uma meta deve observar critérios que proporcionem uma melhor análise de resultados.

No processo de tomada de decisão tem-se a apresentação de políticas nas quais os atores manifestam as intenções em enfrentar o problema. Bobbio mencionado por Agum, Riscado e Menezes (2015) afirma que a forma de implantação de políticas públicas pode ser compreendida por três prismas: o político (governantes sobre governados), econômico (quando imposto pela posse certos bens) e o ideológico (quando influenciado por ideias idealizadas e postas em ação, mormente pelo poder dominante).

Posteriormente tem-se a de implementação de políticas públicas, a qual precede o momento de avaliação. Conforme Rodrigues (2013, p. 51), a implementação representa de forma geral “a aplicação da política pela máquina

burocrática de governo. Essa etapa refere-se também ao estágio de planejamento administrativo e de recursos humanos do processo político”.

Neste momento, a teoria se transforma em ações concretas, entrando em cena outros atores, os quais acompanharão a execução das políticas, num mesmo grau de importância que os demais agentes envolvidos em outras fases.

Em seguida, tem-se a fase da avaliação das políticas públicas, significando, de forma sucinta, a análise dos efeitos da implementação das políticas públicas. Conforme Rodrigues (2013, p. 52) refere-se a uma “análise *a posteriori* dos efeitos produzidos pelas políticas públicas”. Desta forma, é possível perceber os efeitos das políticas públicas implantadas e seus reflexos nos problemas, de forma a conhecer o *quantum* da redução dos problemas.

Sublinha-se que são vários os instrumentos utilizados no processo de formulação de políticas públicas. Neste contexto, os indicadores apresentam-se como elementos principais, destacando-se que quanto maior sua relevância, mais justificável será sua utilização para a formulação de políticas públicas.

A legitimidade de um indicador manifesta-se quanto maior for sua aproximação entre a situação de fato e a medida apresentada. Contudo, para isso, deve contar com diversas propriedades desejáveis, tais como a questão da relevância social, confiabilidade comunicabilidade e historicidade.

Deste modo, Secchi (2013, p. 40) afirma que:

a disponibilidade de um sistema de indicadores sociais relevantes, válidos e confiáveis, certamente potencializadas chances de sucesso do processo de formulação e implementação de políticas públicas, na medida em que permite, em tese, diagnósticos sociais, monitoramento de ações e avaliações de resultados mais abrangentes e, tecnicamente, mais bem respaldados.

Apesar de sua importância no contexto das políticas públicas, os indicadores não se limitam a instrumentos no âmbito da formulação de políticas públicas, devendo ser levados em consideração outros fatores.

Destarte, mesmo diante do acúmulo de conhecimentos legal e constitucional, distintas decisões de governos estaduais e municipais se moldam conforme o jogo político presente, o que produzirá políticas públicas, muitas das vezes, distanciadas uma das outras, expressando também diferentes resultados.

## CAPÍTULO III

### O IDH-M E A EFICIÊNCIA DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA: INFLEXÕES E IMPACTOS

#### 3.1 CONCEITO DE TRIBUTAÇÃO

Os governos atuam em prol do bem comum. Nesse propósito, necessitam dispor de recursos financeiros visando a atender as mais variadas demandas. Alexandre (2016, p. 38) aponta classificação levando-se em conta a utilização de prerrogativas do Estado no alcance de recursos, sendo receitas originárias e derivadas.

Na ideia de Alexandre (2016), as receitas originárias são aquelas obtidas pelo Estado sem uso do seu poder de império, havendo manifestação de vontade do particular em dispor desse recurso a favor do ente. Já as receitas derivadas, o Estado obtém recursos por intermédio de seu poder, independente da vontade do particular.

Neste estudo, o objeto envolverá somente tipo de receita derivada dos tributos arrecadados pelos municípios amazonense, sem olvidar da importância dos recursos municipais oriundo das transferências governamentais, como exemplo desse tipo de recurso está o Fundo de Participação do Município (FPM).

O Código Tributário Nacional (CTN) conceitua tributo no seu art. 3º apontando três características que os distinguem de outras receitas públicas, sendo: prestação pecuniária compulsória que não represente sanção por ato ilícito, instituída por lei e cobrado por atividade administrativa plenamente vinculada.

Do conceito, destaca-se a imprescindibilidade do Poder Legislativo em impor a cobrança dos tributos mediante lei, denominadas obrigações *ex lege*. Para isso, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) dispõe sobre as competências tributárias de cada ente federativo.

Antes de adentrar sobre as competências, importante diferenciar tributo de imposto. Imposto representa tipo de receita pública que integra o rol de tributos, sendo apenas um tipo de tributo. Na visão do Supremo Tribunal Federal (STF, 1993) são

tributos, além dos impostos, as taxas, as contribuições (sendo de melhoria, sociais e especiais) e os empréstimos compulsórios, dispondo de uma classificação mais abrangente que a CF/88, na qual se limita à visão tripartite, apontando como tributos apenas os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria.

O atual sistema tributário nacional está presente entre os artigos 145 e 162 da Constituição de 1988 e ainda em leis complementares discutidas pelo Congresso. Neles estão contidas as leis sob as competências das esferas federais, estaduais e municipais. Segundo o Art. 146, as delimitações estabelecidas pela Constituição afirmam que o poder de tributar é de responsabilidade federativa (SEMEGHINI, 2015).

O art. 156 da Carta Magna brasileira rege a competência dos municípios na instituição dos seguintes tipos de impostos: imposto predial e territorial urbana (IPTU), transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI) e os sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN). Ademais, podem instituir as taxas, as contribuições de melhoria e a contribuição para custeio da iluminação pública, denominada de COSIP.

### **3.2 IMPORTÂNCIA DOS TRIBUTOS PARA O ESTADO**

Segundo Melo Campos (2016), a maneira pela qual os governos aumentam e gastam a receita arrecadada tem um impacto substancial no desenvolvimento econômico e social das nações. Nesta entrada, analisa-se os dados disponíveis e a pesquisa empírica sobre uma fonte principal de receita do governo: a tributação. Embora esta não seja a única fonte de receita do governo, ela é em geral a fonte mais importante em quase todos os países. De acordo com as estimativas mais recentes do Centro Internacional de Impostos e Desenvolvimento (2019), a receita total de impostos representa mais de 80% da receita total do governo em cerca de metade dos países do mundo - e mais de 50% em quase todos os países.

Borges (2000) afirma, a partir da perspectiva histórica, que o crescimento dos governos e a extensão destes possibilitou a coleta de receitas de seus cidadãos, sendo esta uma característica econômica marcante dos últimos dois séculos. Os dados disponíveis a longo prazo mostram que, no processo de desenvolvimento, os

estados aumentaram os níveis de tributação e, ao mesmo tempo, mudaram os padrões de tributação, principalmente ao dar uma ênfase crescente à base tributária mais ampla.

Os padrões de tributação em todo o mundo hoje revelam grandes diferenças entre países, especialmente entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Em particular, os países desenvolvidos hoje coletam uma parcela muito maior de sua produção nacional em impostos do que os países em desenvolvimento; e eles tendem a confiar mais no imposto de renda para fazer isso. Os países em desenvolvimento, por outro lado, dependem mais fortemente de impostos sobre o comércio e de impostos sobre o consumo (BORGES, 2000).

Além disso, os dados mostram que os países desenvolvidos realmente coletam receitas tributárias muito mais altas do que os países em desenvolvimento, apesar das taxas de tributação estatutárias comparáveis, mesmo depois de controlar as diferenças subjacentes na atividade econômica. Isso sugere que a heterogeneidade entre países na capacidade fiscal é amplamente determinada por diferenças no cumprimento e na eficiência dos mecanismos de cobrança de impostos. Ambos esses fatores parecem ser afetados pela força das instituições políticas (BORGES, 2000).

De acordo com estudos do CETAD (Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros, 2015), o crescimento da receita tributária que ocorreu nos países industrializados após a Primeira Guerra Mundial foi amplamente apoiado pela extensão do imposto de renda. Isso exigia que os estados construíssem sistemas de administração tributária e implementassem retenção na fonte, a fim de aumentar efetivamente a conformidade.

Como aponta ainda o CETAD (2016), nos últimos dois séculos, os EUA, por exemplo, passaram por três sistemas distintos de financiamento do governo. No primeiro sistema financeiro, de 1790 a 1842, os governos estaduais desempenharam um papel importante no aumento da receita do governo, principalmente ao gerar 'renda de ativos' por meio de atividades como a venda de terras. No segundo sistema financeiro, a partir de 1840, os governos locais se tornaram mais importantes, contribuindo com uma parcela crescente da receita do governo com impostos sobre a propriedade. E no terceiro sistema, começando com a Grande Depressão, o governo

federal se tornou mais importante, gerando receitas cada vez maiores a partir da cobrança de impostos sobre a renda.

Destarte, pode-se notar a importância que a arrecadação de tributos possui tanto no âmbito financeiro de uma nação como na própria estruturação de seus governos e da história propriamente dita.

### 3.3 PANORAMA DA TRIBUTAÇÃO NO BRASIL

De acordo com a Receita Federal do Brasil (RFB, 2017) até 2017, a carga tributária no Brasil apresentou aumento pelo terceiro ano consecutivo, alcançando 32,43% do PIB. Conforme quadro abaixo, possível visualizar a evolução da tributação no país.

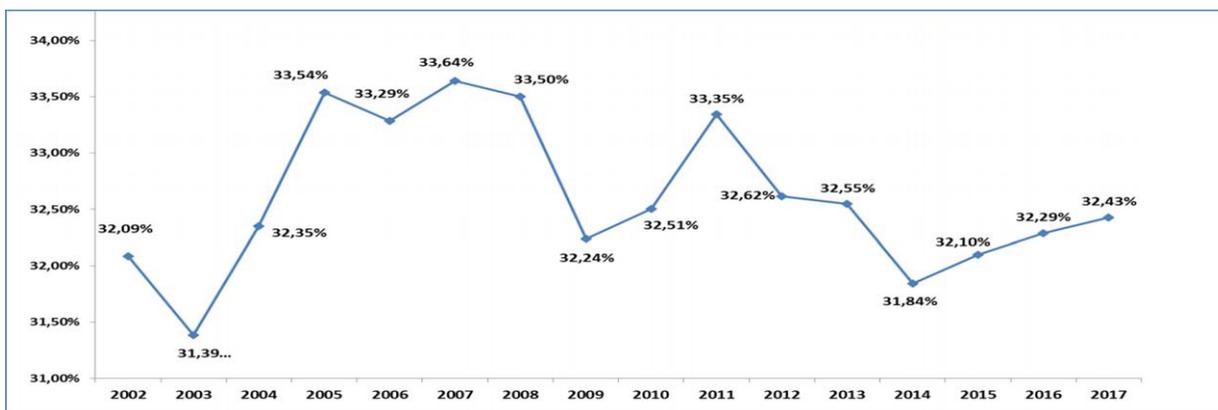


Figura 05: Evolução da carga tributária no Brasil.  
Fonte: RFB (2017).

Ainda sobre a evolução da carga tributária brasileira, a Empresa Brasileira de Comunicação (EBC, 2019), por meio da Agência Brasil, divulgou o crescimento dela em 2018, mantendo-se o histórico de evolução, atingindo 33,58% do PIB. No que tange aos municípios, esse panorama apresentou crescimento em relação ao ano de 2017, segundo a EBC, saiu de 2,06% para 2,27%, apontando como principais responsáveis pelo aumento o ISSQN, 0,11 ponto, e o IPTU com 0,08.

Em conformidade com as Figuras 5 e 6, pode-se notar que o Brasil desponta nos *rankings* mundiais no que se refere às tributações, apresentando posição relevantes tanto na aplicação de impostos diretos como indiretos.

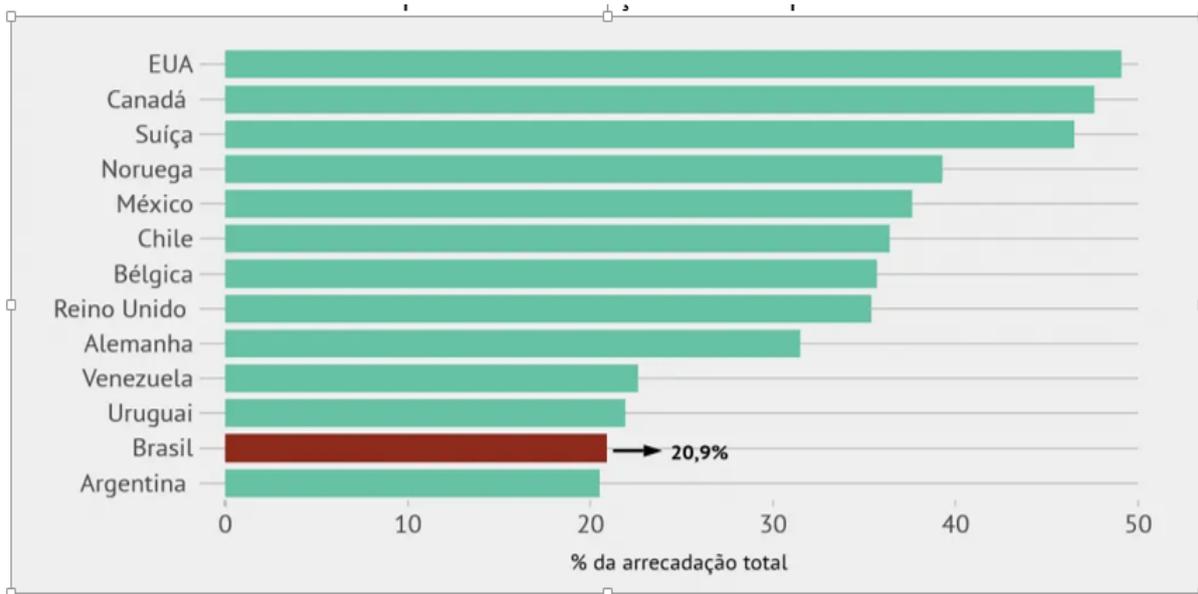


Figura 6: Percentual de tributos diretos sobre renda, lucro e ganho de capital na arrecadação total dos países.  
 Fonte: OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), 2019.

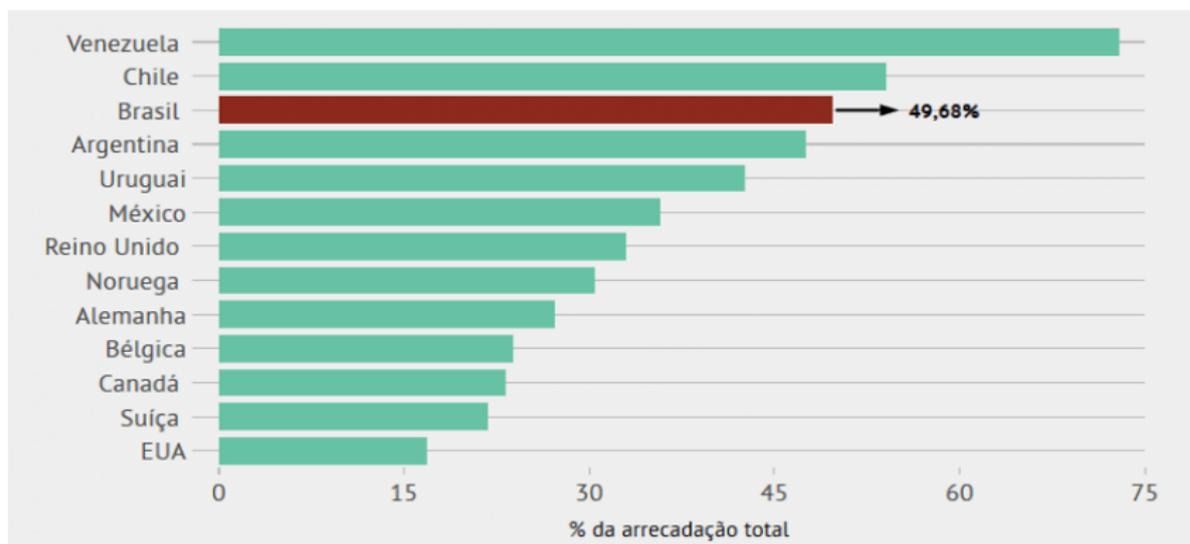


Figura 7: Percentual de tributos indiretos sobre renda, lucro e ganho de capital na arrecadação total dos países.  
 Fonte: OCDE, 2019.

Apesar do destaque no cenário internacional no que diz respeito à aplicação de tributos, os municípios ainda não acompanham essa agressividade, tendo em vista que muitos desses entes não procedem à cobrança dos tributos incluídos em sua competência tributária.

### 3.3.1 Panorama da tributação dos municípios do Amazonas

Os municípios do Amazonas, exceto pela capital, não apresentam receitas tributárias que os tornem autossuficientes para atendimento dos seus objetivos estatais, contudo não representa característica somente deles. Da Silva e Da Silva (2018, p.41) afirmam que “a imensa maioria, sobretudo as menores municipalidades nos rincões do Brasil, longe estão de concretizar o princípio da autonomia pela suficiência de recursos próprios oriundos dos tributos de sua competência constitucional”.

Nesse contexto, as transferências governamentais apresentam-se como solução para suprir a lacuna de recursos demandados pelos municípios. Diversos motivos podem ser apontados como responsáveis por essa dependência de recursos. Mendonça, Ferreira e Costa (2018, p. 172) com base em pesquisa realizada afirmam que “Municípios pequenos e pouco industrializados possuem baixos índices de esforço fiscal e conseqüentemente alto nível de dependência do FPM, decorrente de uma ineficaz capacidade de exploração e arrecadação”.

A partir de dados extraídos do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SINCOFI), consegue-se observar o comportamento das receitas tributárias frente ao total das receitas correntes, estas representam o somatório tributária, de contribuição, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e os recursos recebidos de outras pessoas jurídicas de direito público ou privado:

<b>Município</b>	<b>Receitas correntes</b>	<b>Receitas com tributos municipais</b>	<b>% do total dos tributos municipais em relação às receitas correntes</b>
Alvarães	43.547.496,68	66.479,56	0,15%
Amaturá	31.307.229,37	185.626,50	0,59%
Anamá	33.510.862,96	548.408,60	1,64%
Anori	35.197.155,51	882.574,78	2,51%
Apuí	43.171.528,75	1.630.125,75	3,78%
Atalaia do Norte	50.647.532,73	659.731,58	1,30%
Autazes	87.044.504,67	162.704,30	0,19%
Barcelos	47.504.817,52	648.255,90	1,36%
Barreirinha	82.468.447,14	476.128,51	0,58%
Benjamin Constant	97.100.467,54	221.599,10	0,23%
Beruri	51.851.054,02	332.623,00	0,64%

Boa Vista do Ramos	48.100.897,27	311.087,80	0,65%
Boca do Acre	66.286.256,91	1.475.078,16	2,23%
Borba	84.537.851,56	1.150.448,00	1,36%
Caapiranga	22.923.837,11	715.578,55	3,12%
Canutama	37.199.451,21	703.706,53	1,89%
Carauari	63.075.936,66	1.872.816,42	2,97%
Careiro	83.105.413,56	3.450.292,78	4,15%
Careiro da Várzea	49.483.337,85	856.233,58	1,73%
Coari	294.716.710,50	29.441.669,93	9,99%
Codajás	40.711.239,46	757.728,62	1,86%
Eirunepé	74.873.537,28	1.155.198,01	1,54%
Envira	44.903.509,90	535.485,69	1,19%
Fonte Boa	61.248.629,69	1.139.974,81	1,86%
Guajará	36.937.247,53	1.312.091,13	3,55%
Humaitá	109.376.874,43	5.512.583,98	5,04%
Ipixuna	45.049.798,83	481.432,74	1,07%
Iranduba	114.920.228,63	5.667.175,67	4,93%
Itacoatiara	225.694.831,44	16.403.321,79	7,27%
Itamarati	18.021.170,86	949.218,11	5,27%
Itapiranga	16.673.443,66	584.182,31	3,50%
Japurá	34.002.911,96	376.561,49	1,11%
Juruá	37.604.479,76	398.496,09	1,06%
Jutaí	52.485.630,58	974.861,57	1,86%
Lábrea	48.353.467,32	2.114.696,99	4,37%
Manacapuru	184.759.150,30	5.945.438,87	3,22%
Manaquiri	56.752.964,91	567.442,65	1,00%
Manaus	5.055.040.068,97	1.192.244.291,63	23,59%
Manicoré	96.062.095,70	3.051.574,47	3,18%
Maraã	52.649.156,15	599.020,91	1,14%
Maués	150.663.753,45	6.343.013,64	4,21%
Nhamundá	49.238.587,10	789.965,80	1,60%
Nova Olinda do Norte	32.432.602,56	1.268.399,23	3,91%
Novo Airão	26.852.468,65	1.077.475,36	4,01%
Novo Aripuanã	45.819.604,41	747.689,24	1,63%
Parintins	210.686.139,74	9.605.870,08	4,56%
Pauini	44.424.135,92	319.055,74	0,72%
Presidente Figueiredo	201.470.168,44	7.339.677,40	3,64%
Rio Preto da Eva	85.205.994,96	3.118.321,25	3,66%
Santa Isabel do Rio Negro	43.401.563,52	556.978,60	1,28%
Santo Antônio do Içá	64.417.970,66	926.214,29	1,44%
São Gabriel da Cachoeira	93.184.379,12	2.484.680,75	2,67%
São Paulo de Olivença	76.712.218,34	746.551,84	0,97%
São Sebastião do Uatumã	27.973.362,10	364.787,57	1,30%

Silves	28.027.046,54	615.435,46	2,20%
Tabatinga	117.700.785,59	6.232.324,12	5,30%
Tapauá	49.552.886,54	457.488,68	0,92%
Tefé	157.686.824,75	14.897.721,85	9,45%
Tonantins	48.465.368,67	885.536,63	1,83%
Uarini	39.177.210,40	724.283,27	1,85%
Urucará	48.581.435,97	832.538,46	1,71%
Urucurituba	53.848.397,42	718.413,24	1,33%

Quadro 09: Participação dos tributos municipais nas receitas correntes dos municípios.  
Elaborado pelo autor. Fonte SINCOFI (2018).

Dos dados apresentados acima, possível observar que apenas sete municípios, incluída a capital, apresentam percentagem de receita tributária municipal superior a 5% do total das receitas correntes, e nove municípios apresentam percentagem inferior a 1% das receitas correntes. Depois de Manaus, o município que apresenta melhor obtenção de recursos tributários municipais é Coari, justificável pela existência de plataforma da Petrobrás de onde se tira petróleo e gás. Já o extremo da tabela, temos o município de Alvarães com apenas 0,15%.

Conforme discutido anteriormente, percebemos que os municípios amazonenses possuem duas características marcantes que contribuem para ineficiência frente à obtenção de recursos tributários. Primeira, a pequena população da grande maioria dos municípios, tendo em vista que apenas dois municípios, além da capital, possuem população superior a 100.000 habitantes.

Ainda, pelo setor primário representar a maior atividade econômica da maioria dos municípios e por ser o menos relevante para a economia estadual, cerca de 6% da economia (IBGE, 2017), há pouca circulação de recursos nesses municípios, sendo essa outra característica dos municípios do estado do Amazonas.

Massardi e Abrantes *apud* Mendonça, Ferreira e Costa (2018, p. 172), concluíram que, em relação aos municípios mineiros, no período de 2004 a 2009, a dependências desses entes federativos relaciona-se com o tamanho dos municípios e da população, “tal fenômeno provoca uma preguiça fiscal”.

Apesar da pouca participação dos tributos na composição das receitas dos municípios, esta pesquisa apresenta sua importância acadêmico-científico e social, tendo em vista o cenário inversamente proporcional de recursos escassos e demandas por políticas públicas crescentes, assim, analisar o comportamento do IDH-

Em frente à arrecadação dos municípios é um fator a ser observado e explorado pelo gestor público. Na visão de Da Silva e Da Silva (2018, p. 41), fortalecer a arrecadação municipal é “medida de efetivação do federalismo fiscal”.

## CAPÍTULO IV

### TRAJETÓRIA METODOLÓGICA DA PESQUISA

#### 4.1 METODOLOGIA

A metodologia científica é a disciplina que “estuda os caminhos do saber”, fazendo com que o aluno seja inserido na prática de pesquisa científica, com vistas a compor a presente dissertação.

Prodanov (2013, p.14) define metodologia como “uma disciplina que consiste em estudar, compreender e avaliar os vários métodos disponíveis para a realização de uma pesquisa acadêmica”. No que diz respeito ao método científico, esse autor define como “conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para atingirmos o conhecimento” (2013, p. 24).

Gil (2008, p. 8) define método científico como “conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para atingir o conhecimento”. Ainda, conceitua pesquisa como “processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico” (2008, p. 26).

Para o desenvolvimento deste estudo, foi necessária a pesquisa, que é a fonte da ciência, com vistas ao exame de aspectos importantes da realidade que exercem relação com os objetivos propostos.

O abordar dos elementos científicos permitiu a definição do método mais adequado a ser utilizado no processo de investigação do problema. Conforme ensinam Mentzer e Flint (1997), na obra de Drestch, Lacerda e Antunes (2015),

é essencial que o método de trabalho esteja muito bem estruturado e que seja seguido adequadamente, a fim de assegurar a replicabilidade do estudo. Um método de trabalho adequadamente definido também permite maior clareza e transparência na condução da pesquisa, o que possibilita que a sua validade seja, de fato, reconhecida por outros pesquisadores.

Neste sentido, o presente estudo utilizou como procedimento metodológico para análise de dados o método descritivo-quantitativo. Contudo, primeiramente

procedeu-se ao procedimento técnico da pesquisa bibliográfica a respeito do tema. Mesmo em pesquisas exploratórias, a realização de pesquisas bibliográfica é sempre bem-vinda, porquanto pesquisa alguma parte de um ponto totalmente desconhecido, sendo essencial sua realização para não incorrer em repetição de pesquisas anteriormente realizadas (LAKATOS, 1992).

Neste capítulo, em um primeiro momento, empreende-se em justificar a abordagem da pesquisa; em seguida, elucida-se os processos e os critérios de escolha bibliográficas e da coleta de dados; por fim, discute-se os aspectos da análise das informações colhidas para o alcance dos objetivos propostos e a resposta da questão de pesquisa.

#### **4.1.1 Posição descritiva da pesquisa**

A pesquisa descritiva “expõe as características de determinada população ou fenômeno, demandando técnicas padronizadas de coleta de dados” (PRODANOV E FREITAS, 2013, p. 127).

Conforme Gil (2008, p. 28), “são pesquisas descritivas aquelas que visam descobrir a existência de associações entre variáveis”. Ainda destaca o autor que esse tipo de pesquisa apresenta como objetivo “estudar as características de um grupo”.

Tendo em vista o objetivo geral da pesquisa, a utilização da metodologia descritiva coaduna-se com ele, na qual busca-se analisar a existência de relação entre o IDH-M e as receitas tributárias dos municípios do Amazonas.

A coleta de dados se deu por meio de dados e informações secundárias disponibilizadas em endereços eletrônicos oficiais, segundo descrição abaixo:

1. População levantada para as cidades do estado do Amazonas ao longo de 2000 a 2010: fez-se uso dos dados disponibilizados pelo IBGE concernente aos levantamentos realizados mensalmente com data de referência para o dia 01 de julho de cada ano correspondente;

2. Receita tributária dos municípios do Estado do Amazonas ao longo do período entre 2000 e 2010: fez-se uso das informações obtidas por meio do chamado

"Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios – 2010" para todos os anos do período citado. Esta documentação é de responsabilidade do Tesouro Nacional e disponibilizado pela instituição citada;

3. Receita tributária dos Estados de 2000 a 2010: fez-se uso das informações disponibilizadas via tabela de "Arrecadação por Estado", acumulado entre os meses de janeiro a dezembro de cada ano. Os dados foram utilizados apenas a título de conferência e encontrados no site da Receita Federal do Brasil;

4. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal: fez-se uso dos valores de IDH-M dos municípios do Estado do Amazonas referentes ao período de 2000 e 2010, por meio de dados obtidos pelo Censo Demográfico de 2010 e divulgados pelo Atlas Brasil de 2013.

#### **4.1.2 Posição quantitativa da pesquisa**

A pesquisa quantitativa baseia-se na concepção científica moderna, que pode ser cristalizada na figura do positivismo. Nessa concepção, é forte a crença de que a ciência é imparcial, uma vez que se defende que os dados puros não têm lado, ou seja, são imparciais.

Uma abordagem quantitativa exige a utilização de ferramentas estatísticas, de forma a dispor em números aquilo que foi obtido pelo pesquisador (PRODONOV e DE FREITAS, 2013).

A análise das relações quantitativas pode calcular a relação entre duas ou mais variáveis, testando o significado das relações encontradas (FLICK, 2013). Com uso de técnica estatística, os dados podem ser representados em números, analisados e avaliados, representando a abordagem qualitativa (DALFOVO, LANA e SILVEIRA, 2008).

Richardson *apud* Dalfovo, lana e silveira (1989) expõe que este método é frequentemente aplicado nos estudos descritivos (aqueles que procuram descobrir e classificar a relação entre variáveis), os quais propõem investigar "o que é", ou seja, a descobrir as características de um fenômeno como tal.

Gil (2008) afirma que há um crescimento no âmbito das pesquisas sociais da análise de múltiplas variáveis em único relacionamento, denominando-as de análise multivariada. Ainda, que esse tipo de análise, apesar de complexo, vem sendo difundido em virtude de pacotes estatístico, citando o Statistical Package for the Social Sciences (SPSS).

Os métodos quantitativos, por suas possibilidades de réplica, pelo fato de adotarem procedimentos intersubjetivamente controláveis e por seu rigor de indicar as margens de erro que podem ocorrer na formulação da inferência, são aptos a dar sólidos fundamentos às descobertas e às hipóteses formuladas (DELLI ZOTTI *apud* SERAPIONI, 2000).

A hipótese que será estudada na presente pesquisa se refere à existência da relação entre a arrecadação de tributos municipais e o valor do IDH-M. Quanto aos tributos municipais, de acordo com Afonso (1998), pode-se afirmar que estes correspondem àqueles tributos cuja cobrança se faz unicamente por meio dos municípios, sendo eles o ISSQN, ITBI, IPTU, além das contribuições de melhorias, taxas de alvarás e licenciamentos e taxas de coleta de lixo.

Dessa forma, frente aos objetivos pretendidos, observa-se a aplicabilidade dessa metodologia na pesquisa em questão, tendo em vista a existência dos dados, bem como a possibilidade de aplicação de técnicas estatísticas na análise.

## **CAPÍTULO V**

### **RESULTADOS E DISCUSSÕES**

#### **5.1 DA TEORIA À AÇÃO: A ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL E OS REFLEXOS NOS INDICADORES SOCIAIS NOS MUNICÍPIOS AMAZONENSES**

Como já citado, a pesquisa tem como hipótese a existência da relação existente entre a arrecadação de tributos municipais e o valor do IDH-M. Quanto aos tributos municipais, de acordo com Afonso (1998), pode-se afirmar que estes correspondem àqueles tributos cuja cobrança se faz unicamente por intermédio dos municípios, sendo eles o ISSQN, ITBI, IPTU, além das contribuições de melhorias, taxas de alvarás e licenciamentos e taxas de coleta de lixo.

Assim, fez-se uso da modalidade descritiva e quantitativa da pesquisa, tendo como apoio o método estatístico, o qual viabilizou a realização da análise quantitativa da hipótese levantada, cujos resultados podem ser compreendidos pela sua descrição. Os processos estatísticos utilizados possibilitam a obtenção de limitantes complexos solucionados e transformados em representações simplificadas passíveis de entendimentos, propiciando oportunidade de averiguações (MARCONI e LAKATOS, 2003).

A coleta de dados se deu por meio de dados e informações secundários disponibilizados em endereços eletrônicos oficiais e demonstrados anteriormente, dispostos conforme abaixo:

Município	Pop. 2000	Pop. 2002	Pop. 2004	Pop. 2006	Pop. 2008	Pop. 2010	Média populacional
Alvarães	12.150	12.922	13.636	14.775	13.445	14.088	13.637
Amaturá	7.308	7.849	8.350	9.152	8.694	9.467	8.511
Anamã	6.563	6.676	6.780	6.949	8.483	10.214	7.418
Anori	11.320	11.813	12.264	12.989	14.386	16.317	13.035
Apuí	13.864	15.574	17.159	19.698	18.170	18.007	17.426
Atalaia do Norte	10.049	10.483	10.883	11.523	14.292	15.153	11.891
Autazes	24.345	25.868	27.277	29.534	31.107	32.135	28.440
Barcelos	24.197	26.967	29.534	33.632	25.318	25.718	28.364
Barreirinha	22.579	23.894	25.116	27.068	27.664	27.355	25.779
Benjamin Constant	23.219	24.252	25.208	26.739	30.476	33.411	26.956
Beruri	11.038	11.796	12.501	13.620	14.374	15.486	13.126
Boa Vista do Ramos	10.482	11.112	11.693	12.617	13.677	14.979	12.381
Boca do Acre	26.959	27.370	27.752	28.479	30.858	30.632	28.636
Borba	28.619	31.019	33.242	36.791	32.160	34.961	33.185
Caapiranga	8.803	9.220	9.604	10.216	10.958	10.975	9.985
Canutama	10.737	10.439	10.163	9.722	11.844	12.738	10.756
Carauari	23.421	24.289	25.093	26.379	25.950	25.774	25.313
Careiro	27.554	26.656	25.825	24.499	32.190	32.734	27.666
Careiro da Várzea	17.267	17.079	16.905	16.625	24.030	23.930	18.904
Coari	67.096	73.075	78.615	87.468	67.055	75.965	76.149
Codajás	17.507	18.357	19.145	20.409	16.418	23.206	18.986
Eirunepé	26.074	27.273	28.387	30.126	30.473	30.665	28.973
Envira	19.060	19.635	20.164	13.744	17.148	16.338	17.325
Fonte Boa	31.509	34.682	37.616	39.144	19.783	22.817	32.008
Guajará	13.220	13.583	13.919	12.227	14.684	13.974	13.473
Humaitá	32.796	31.534	30.363	28.499	40.027	44.227	33.471
Ipixuna	14.759	15.832	16.827	17.804	17.850	22.254	17.351
Iranduba	32.303	35.130	37.746	41.928	33.834	40.781	37.333
Itacoatiara	72.105	74.913	77.517	81.677	87.896	86.839	80.299
Itamarati	8.406	8.263	8.131	7.920	8.300	8.038	8.155
Itapiranga	7.309	7.769	8.189	8.868	9.515	8.211	8.444
Japurá	10.285	10.180	10.086	13.097	5.025	7.326	9.710
Juruá	6.584	6.910	7.208	7.684	9.032	10.802	7.985
Jutaí	22.500	24.103	25.586	27.959	17.337	17.992	23.307
Lábrea	28.956	28.092	27.295	26.021	38.451	37.701	30.370
Manacapuru	73.695	77.172	80.395	85.542	85.279	85.141	81.633
Manaquiri	12.711	13.132	13.518	14.139	20.095	22.801	15.616
Manaus	1.405.835	1.488.805	1.565.709	1.688.524	1.709.010	1.802.014	1.614.045
Manicoré	38.038	38.074	38.111	38.170	45.996	47.017	40.425
Maraã	17.079	18.183	19.204	20.835	18.051	17.528	18.823
Maués	40.036	42.044	43.903	46.872	48.808	52.236	45.584
Nhamundá	15.355	15.797	16.208	16.864	18.198	18.278	16.769
Nova Olinda do Norte	23.725	25.994	28.094	31.451	30.357	30.696	28.753
Novo Airão	9.651	8.733	7.879	6.518	15.343	14.723	9.930

Quadro 10: População dos municípios do Amazonas e média do período entre 2000 e 2010.

Fonte: Dados de pesquisa, 2019.

Município	Pop. 2000	Pop. 2002	Pop. 2004	Pop. 2006	Pop. 2008	Pop. 2010	Média populacional
Novo Aripuanã	17.119	18.270	19.342	21.052	18.796	21.451	19.424
Parintins	90.150	96.750	102.867	112.635	105.742	102.033	103.306
Pauini	17.092	17.096	17.120	17.128	18.938	18.166	17.561
Presidente Figueiredo	17.394	19.561	21.576	24.782	25.474	27.175	22.994
Rio Preto da Eva	17.582	19.907	22.067	25.514	26.004	25.719	23.217
Santa Isabel do Rio Negro	10.561	9.536	8.592	7.076	17.780	18.146	11.215
Santo Antônio do Itá	28.213	30.524	32.672	36.102	30.176	24.481	31.437
São Gabriel da Cachoeira	29.947	31.382	32.707	34.828	40.806	37.896	34.721
São Paulo de Olivença	23.113	25.107	26.961	29.913	32.067	31.422	28.322
São Sebastião do Uatumã	7.160	7.711	8.223	9.039	9.079	10.705	8.610
Silves	7.785	8.224	8.627	9.279	8.479	8.444	8.576
Tabatinga	37.919	40.023	41.971	45.087	47.051	52.272	43.851
Tapauá	20.595	19.586	18.651	17.160	19.966	19.077	19.051
Tefé	64.457	66.665	68.710	71.974	64.703	61.453	67.269
Tonantins	15.512	16.665	17.733	19.440	19.858	17.079	18.075
Uarini	10.254	11.274	12.219	13.731	10.130	11.891	11.790
Urucará	18.372	19.853	21.227	23.423	16.035	17.094	19.854
Urucurituba	12.264	11.127	10.071	8.386	17.971	17.837	12.285
	<b>2.812.557</b>	<b>2.961.804</b>	<b>3.100.136</b>	<b>3.311.046</b>	<b>3.341.096</b>	<b>3.483.985</b>	<b>3.177.880</b>

Quadro 10: Continuação – População dos municípios do Amazonas e média do período entre 2000 e 2010.

Fonte: Dados de pesquisa, 2019.

Município	IDHM 2000	IDHM 2010	Média dos IDHM
Alvarães	0,647	0,527	0,587
Amaturá	0,631	0,560	0,596
Anamã	0,637	0,594	0,616
Anori	0,634	0,561	0,598
Apuí	0,676	0,637	0,657
Atalaia do Norte	0,559	0,450	0,505
Autazes	0,661	0,577	0,619
Barcelos	0,593	0,500	0,547
Barreirinha	0,645	0,574	0,610
Benjamin Constant	0,64	0,574	0,607
Beruri	0,575	0,506	0,541
Boa Vista do Ramos	0,642	0,565	0,604
Boca do Acre	0,611	0,588	0,600
Borba	0,599	0,560	0,580
Caapiranga	0,624	0,569	0,597
Canutama	0,546	0,530	0,538
Carauari	0,575	0,549	0,562
Careiro	0,63	0,557	0,594
Careiro da Várzea	0,658	0,568	0,613
Coari	0,627	0,586	0,607
Codajás	0,593	0,563	0,578
Eirunepé	0,562	0,563	0,563
Envira	0,513	0,509	0,511
Fonte Boa	0,532	0,530	0,531
Guajará	0,504	0,532	0,518
Humaitá	0,678	0,605	0,642
Ipixuna	0,487	0,481	0,484
Iranduba	0,694	0,613	0,654
Itacoatiara	0,711	0,644	0,678
Itamarati	0,505	0,477	0,491
Itapiranga	0,694	0,654	0,674
Japurá	0,577	0,522	0,550
Juruá	0,546	0,522	0,534
Jutaí	0,533	0,516	0,525
Lábrea	0,598	0,531	0,565
Manacapuru	0,663	0,614	0,639
Manaquiri	0,663	0,596	0,630
Manaus	0,774	0,737	0,756
Manicoré	0,621	0,582	0,602
Maraã	0,56	0,498	0,529

Quadro 11: IDH-M do Estado do Amazonas de 2000 e 2010 e suas respectivas médias.  
Fonte: Atlas Brasil, 2019

Município	IDHM 2000	IDHM 2010	Média dos IDHM
Maués	0,689	0,588	0,639
Nhamundá	0,656	0,586	0,621
Nova Olinda do Norte	0,629	0,558	0,594
Novo Airão	0,656	0,570	0,613
Novo Aripuanã	0,624	0,554	0,589
Parintins	0,696	0,658	0,677
Pauini	0,532	0,496	0,514
Presidente Figueiredo	0,741	0,647	0,694
Rio Preto da Eva	0,677	0,611	0,644
Santa Isabel do Rio Negro	0,548	0,479	0,514
Santo Antônio do Içá	0,525	0,490	0,508
São Gabriel da Cachoeira	0,673	0,609	0,641
São Paulo de Olivença	0,536	0,521	0,529
São Sebastião do Uatumã	0,659	0,577	0,618
Silves	0,675	0,632	0,654
Tabatinga	0,699	0,616	0,658
Tapauá	0,498	0,502	0,500
Tefé	0,663	0,639	0,651
Tonantins	0,587	0,548	0,568
Uarini	0,599	0,527	0,563
Urucará	0,698	0,620	0,659
Urucurituba	0,663	0,588	0,626

Quadro 11: Continuação – IDH-M do Estado do Amazonas de 2000 e 2010 e suas respectivas médias.  
Fonte: Atlas Brasil, 2019.

Os dados atrelados às receitas tributárias dos municípios do estado do Amazonas foram totalizados por todas as cidades que compõem esse ente federativo e divididos pela população estimada para o respectivo município e anos analisados. Os valores das médias das receitas tributárias totais e média da receita tributária *per capita* para todos os municípios ao longo do período entre 2000 e 2010 encontram-se evidenciados no Quadro 12.

<b>Município</b>	<b>Média da receita tributária</b>	<b>Média da receita tributária per capita</b>
Alvarães	R\$ 22.890.739,91	1.679
Amaturá	R\$ 14.312.373,52	1.682
Anamá	R\$ 12.465.225,64	1.680
Anori	R\$ 21.917.130,72	1.681
Apuí	R\$ 29.390.697,80	1.687
Atalaia do Norte	R\$ 20.031.045,91	1.685
Autazes	R\$ 47.840.655,18	1.682
Barcelos	R\$ 47.683.144,74	1.681
Barreirinha	R\$ 43.322.735,18	1.681
Benjamin Constant	R\$ 45.340.827,79	1.682
Beruri	R\$ 22.096.323,20	1.683
Boa Vista do Ramos	R\$ 20.832.372,58	1.683
Boca do Acre	R\$ 47.961.853,17	1.675
Borba	R\$ 55.778.529,71	1.681
Caapiranga	R\$ 16.774.152,89	1.680
Canutama	R\$ 17.955.070,21	1.669
Carauari	R\$ 42.421.577,30	1.676
Careiro	R\$ 46.230.174,84	1.671
Careiro da Várzea	R\$ 31.727.465,81	1.678
Coari	R\$ 127.841.571,98	1.679
Codajás	R\$ 31.820.135,39	1.676
Eirunepé	R\$ 48.621.894,72	1.678
Envira	R\$ 28.734.613,46	1.659
Fonte Boa	R\$ 53.393.858,11	1.668
Guajará	R\$ 22.510.541,36	1.671
Humaitá	R\$ 55.986.822,67	1.673
Ipixuna	R\$ 29.190.102,12	1.682
Iranduba	R\$ 62.740.095,51	1.681
Itacoatiara	R\$ 134.796.723,23	1.679
Itamarati	R\$ 13.594.086,07	1.667
Itapiranga	R\$ 14.196.036,09	1.681
Japurá	R\$ 16.157.043,83	1.664
Juruá	R\$ 13.419.829,56	1.681
Jutaí	R\$ 38.945.232,45	1.671
Lábrea	R\$ 50.870.308,70	1.675
Manacapuru	R\$ 136.979.385,37	1.678
Manaquiri	R\$ 26.345.022,74	1.687
Manaus	R\$ 2.712.749.809,38	1.681
Manicoré	R\$ 67.724.825,38	1.675
Maraã	R\$ 31.565.757,75	1.677

Quadro 12: Médias das receitas tributárias totais e receitas tributárias *per capita*.

Fonte: Dados de pesquisa, 2019.

Município	Média da receita tributária	Média da receita tributária per capita
Maués	R\$ 76.590.755,55	1.680
Nhamundá	R\$ 28.124.769,82	1.677
Nova Olinda do Norte	R\$ 48.430.641,54	1.684
Novo Airão	R\$ 16.633.143,80	1.675
Novo Aripuanã	R\$ 32.621.118,61	1.679
Parintins	R\$ 173.571.327,22	1.680
Pauini	R\$ 29.362.124,62	1.672
Presidente Figueiredo	R\$ 38.807.636,41	1.688
Rio Preto da Eva	R\$ 39.216.635,13	1.689
Santa Isabel do Rio Negro	R\$ 18.820.462,01	1.678
Santo Antônio do Içá	R\$ 52.734.516,98	1.677
São Gabriel da Cachoeira	R\$ 58.393.547,85	1.682
São Paulo de Olivença	R\$ 47.740.139,69	1.686
São Sebastião do Uatumã	R\$ 14.500.720,45	1.684
Silves	R\$ 14.384.764,84	1.677
Tabatinga	R\$ 73.737.596,93	1.682
Tapauá	R\$ 31.644.756,44	1.661
Tefé	R\$ 112.519.819,82	1.673
Tonantins	R\$ 30.393.770,83	1.682
Uarini	R\$ 19.802.695,28	1.680
Urucará	R\$ 33.248.783,28	1.675
Urucurituba	R\$ 20.548.367,71	1.673

Quadro 12: Continuação – Médias das receitas tributárias totais e *per capita*.

Fonte: Dados de pesquisa, 2019.

Tendo como base as informações destacadas no Quadro 12, estas foram usadas como variáveis independentes e, por meio do *software IBM SPSS*<sup>1</sup>, foram encontrados os índices referentes às defasagens temporais existentes. Dessa forma, foi possível notar em quais anos o IDH-M estava mais atrelado às receitas tributárias totais *per capita*. Para tal fim foram realizados os cálculos referentes aos coeficientes de determinação de R<sup>2</sup> para o período entre 2000 e 2010 levando-se em consideração os dois modelos de regressão: linear e logarítmico.

Importante ressaltar que o coeficiente de determinação é capaz de indicar o percentual da variação total. Este deve estar entre 0 e 1 e segue a seguinte regra de

<sup>1</sup> De acordo com JAVA (2019), SPSS é um software aplicativo do tipo científico. Originalmente o nome era acrônimo de Statistical Package for the Social Sciences - pacote estatístico para as ciências sociais, mas na atualidade a parte SPSS do nome completo do software não tem significado.

interpretação: quanto mais próximo de 1, menores serão os desvios em torno da função estimada e, portanto, melhor será a capacidade desta em representar a realidade.

Loesch (2014) afirma que o coeficiente de determinação  $R^2$  é usado para analisar como as diferenças em uma variável podem ser explicadas por uma diferença em uma segunda variável. Mais especificamente, o quadrado  $R$  fornece a variação percentual em  $y$  explicada pelas variáveis  $x$ . O intervalo é de 0 a 1 (ou seja, 0% a 100% da variação em  $y$  pode ser explicado pelas variáveis  $x$ ). O coeficiente de determinação  $R^2$  é semelhante ao coeficiente de correlação  $R$ . A fórmula do coeficiente de correlação informará o quão forte é uma relação linear entre duas variáveis.  $R$  ao quadrado é o quadrado do coeficiente de correlação  $r$  (daí o termo  $r$  ao quadrado).

O coeficiente de determinação pode ser pensado como um percentual que fornece uma ideia de quantos pontos de dados se enquadram nos resultados da linha formada pela equação de regressão. Quanto maior o coeficiente, maior a porcentagem de pontos pela qual a linha passa quando os pontos e a linha de dados são plotados. Se o coeficiente for 0,80, 80% dos pontos deverão estar dentro da linha de regressão. Valores de 1 ou 0 indicariam que a linha de regressão representa todos ou nenhum dos dados, respectivamente. Um coeficiente mais alto é um indicador de uma melhor qualidade de ajuste para as observações. O coeficiente de determinação pode ser negativo, embora isso geralmente significa que seu modelo não é adequado para seus dados. Também pode se tornar negativo se você não tiver interceptado (LOESCH, 2014).

A utilidade do  $R^2$ , ainda segundo Loesch (2014), é sua capacidade de encontrar a probabilidade de eventos futuros que se enquadram nos resultados previstos. A ideia é que, se mais amostras forem adicionadas, o coeficiente mostraria a probabilidade de um novo ponto cair na linha. Mesmo se houver uma forte conexão entre as duas variáveis, a determinação não prova causalidade.

	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
<b>Linear</b>	0,498	0,436	0,463	0,489	0,425	0,499	0,502	0,510	0,481	0,487	0,485
<b>Logarítmica</b>	0,789	0,801	0,813	0,796	0,781	0,813	0,802	0,799	0,803	0,798	0,803

Quadro 13: Coeficientes de determinação.

Fonte: Dados de pesquisa, 2019.

Quanto maiores são os valores encontrados para  $R^2$ , maior é o potencial deste em representar o modelo desejado. Esta situação encontrada pode ser compreendida pela seguinte razão descrita por Anand Sen, 2000 (*apud* Programa, 2010, p. 255): “como cada índice de dimensão é uma representação das capacidades da dimensão correspondente, a função da transformação do rendimento nas capacidades será provavelmente côncava”.

Com base nessa informação e sabendo que o presente estudo tem como intuito fazer uso de uma função de regressão logarítmica, pode-se afirmar que há a transformação logarítmica das variáveis através de um modelo de regressão, sendo essa uma forma bastante conhecida para compreender a relação não-linear existente entre variáveis. Assim, faz-se uso do logaritmo de quantas variáveis forem necessárias por meio da função não-logarítmica de uma ou mais variáveis.

Pode-se notar que o maior valor encontrado foi de 0,813 obtido nos anos de 2008 e 2005. Contudo, para que se mostre o *ranking* dos IDH-M presentes no estado do Amazonas, faz-se uso das receitas tributárias *per capita* entre os anos 2000 e 2010. Os valores, como já citados, correspondem a todo o período estudado desde o primeiro até o último censo disponibilizado pelo IBGE.

Nota-se que a continuidade da hipótese inicial é viável, pois não foram encontrados valores discrepantes de  $R^2$  evidenciando que todos os anos do período elencado possuem a possibilidade de serem representados a partir do modelo proposto. É possível evitar as distorções nos resultados de apenas um ano específico. Os valores relativos às médias estão descritos no Quadro 14.

Município	Média da receita tributária per capita	Média dos IDHM
Alvarães	1.679	0,587
Amaturá	1.682	0,596
Anamã	1.680	0,616
Anori	1.681	0,598
Apuí	1.687	0,657
Atalaia do Norte	1.685	0,505
Autazes	1.682	0,619
Barcelos	1.681	0,547
Barreirinha	1.681	0,610
Benjamin Constant	1.682	0,607
Beruri	1.683	0,541
Boa Vista do Ramos	1.683	0,604
Boca do Acre	1.675	0,600
Borba	1.681	0,580
Caapiranga	1.680	0,597
Canutama	1.669	0,538
Carauari	1.676	0,562
Careiro	1.671	0,594
Careiro da Várzea	1.678	0,613
Coari	1.679	0,607
Codajás	1.676	0,578
Eirunepé	1.678	0,563
Envira	1.659	0,511
Fonte Boa	1.668	0,531
Guajará	1.671	0,518
Humaitá	1.673	0,642
Ipixuna	1.682	0,484
Irlanduba	1.681	0,654
Itacoatiara	1.679	0,678
Itamarati	1.667	0,491
Itapiranga	1.681	0,674
Japurá	1.664	0,550
Juruá	1.681	0,534
Jutaí	1.671	0,525
Lábrea	1.675	0,565
Manacapuru	1.678	0,639
Manaquiri	1.687	0,630
Manaus	1.681	0,756
Manicoré	1.675	0,602

Quadro 14: Médias das receitas tributárias *per capita*s e média dos IDHM.

Fonte: Dados da pesquisa, 2019.

Município	Média da receita tributária per capita	Média dos IDHM
Maraã	1.677	0,529
Maués	1.680	0,639
Nhamundá	1.677	0,621
Nova Olinda do Norte	1.684	0,594
Novo Airão	1.675	0,613
Novo Aripuanã	1.679	0,589
Parintins	1.680	0,677
Pauini	1.672	0,514
Presidente Figueiredo	1.688	0,694
Rio Preto da Eva	1.689	0,644
Santa Isabel do Rio Negro	1.678	0,514
Santo Antônio do Içá	1.677	0,508
São Gabriel da Cachoeira	1.682	0,641
São Paulo de Olivença	1.686	0,529
São Sebastião do Uatumã	1.684	0,618
Silves	1.677	0,654
Tabatinga	1.682	0,658
Tapauá	1.661	0,500
Tefé	1.673	0,651
Tonantins	1.682	0,568
Uarini	1.680	0,563
Urucará	1.675	0,659
Urucurituba	1.673	0,626

Quadro 14: Continuação – Médias das receitas tributárias *per capita*s e média dos IDHM.

Fonte: Dados da pesquisa, 2019.

Assim, a partir dos valores encontrados no Quadro 14 é possível gerar a regressão logarítmica demonstrado no gráfico a seguir:

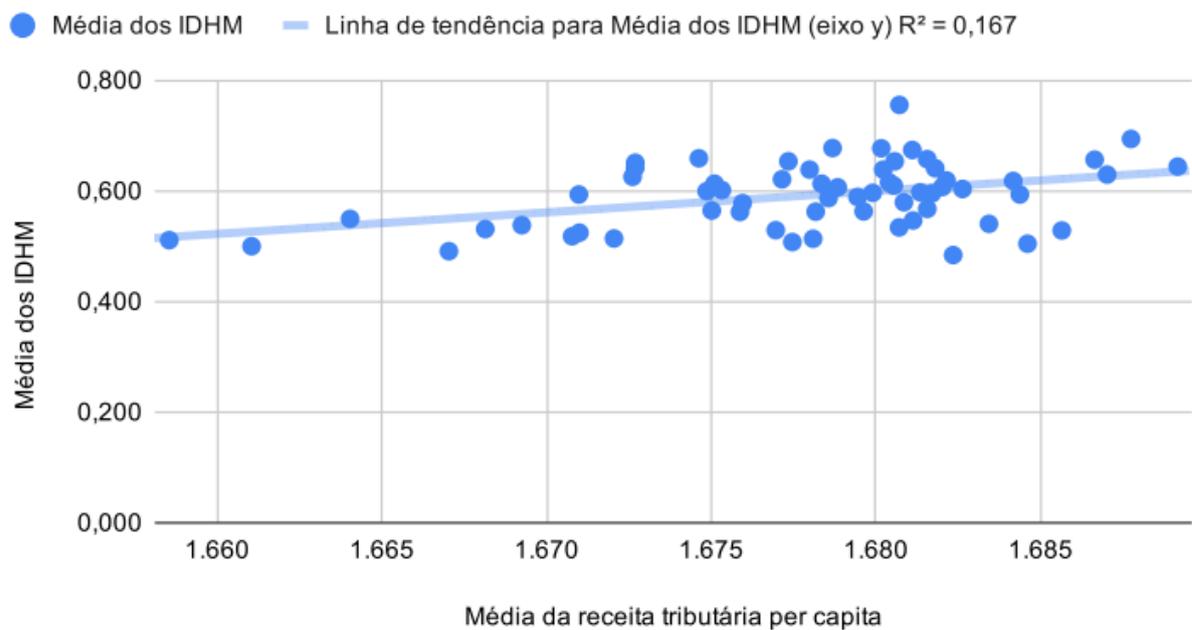


Figura 8: Função de regressão logarítmica.  
 Fonte: Dados da pesquisa, 2019.

Assim, o modelo estatístico capaz de representar o IDH esperado (IDHe) dos municípios em função da receita tributária *per capita* média (RTM) é representado, em conformidade com os itens extraídos do Quadro 14, pela equação a seguir:

$$\text{IDHe} = 0,129 + 0,047 * \text{Ln (RTM)}$$

Modelo estimado	Coeficientes não-padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.
	B	Erro padrão	Beta		
Ln (RTM)	0,047	0,004	0,753	9,23	0,00
Constante	0,129	0,025		6,98	0,00

Quadro 15: Coeficientes das variáveis.  
 Fonte: Dados da pesquisa, 2019.

Assim, com a construção do modelo estatístico, a expressão obtida resultou nos valores esperados de IDH-M em função das arrecadações realizadas nos municípios do Estado do Amazonas. Foi construída uma tabela com os valores esperados de IDH-M e os observados, os quais se encontram ordenados no *ranking* do Quadro 16.

Posição	Cidade	IDH observado	IDH esperado	Diferença
1	Atalaia do Norte	0,450	0,411	0,039
2	Itamarati	0,477	0,439	0,038
3	Santa Isabel do Rio Negro	0,479	0,442	0,037
4	Ipixuna	0,481	0,446	0,035
5	Santo Antônio do Içá	0,496	0,464	0,032
6	Pauini	0,496	0,465	0,031
7	Maraã	0,500	0,468	0,030
8	Barcelos	0,500	0,471	0,029
9	Tapauá	0,500	0,472	0,028
10	Beruri	0,506	0,478	0,028
11	Envira	0,509	0,482	0,027
12	Jutaí	0,516	0,489	0,027
13	São Paulo de Olivença	0,521	0,495	0,026
14	Juruá	0,522	0,500	0,022
15	Japurá	0,522	0,503	0,019
16	Uarini	0,527	0,509	0,018
17	Alvarães	0,527	0,516	0,011
18	Fonte boa	0,530	0,521	0,009
19	Canutama	0,530	0,522	0,008
20	Lábrea	0,531	0,525	0,006
21	Guajará	0,532	0,528	0,004
22	Tonantins	0,548	0,544	0,004
23	Carauari	0,549	0,546	0,003
24	Novo Aripuanã	0,554	0,552	0,002
25	Careiro	0,557	0,556	0,001
26	Nova Olinda do Norte	0,558	0,558	0,000
27	Borba	0,560	0,561	- 0,001
28	Amaturá	0,560	0,561	- 0,001
29	Anori	0,561	0,563	- 0,002
30	Eirunepé	0,563	0,566	- 0,003
31	Codajás	0,563	0,567	- 0,004
32	Boa Vista do Ramos	0,565	0,569	- 0,004
33	Careiro da Várzea	0,569	0,574	- 0,005
34	Caapiranga	0,569	0,575	- 0,006
35	Novo Airão	0,570	0,577	- 0,007
36	Benjamin Constant	0,574	0,582	- 0,008
37	Barreirinha	0,574	0,582	- 0,008
38	São Sebastião do Uatumã	0,577	0,585	- 0,008
39	Autazes	0,577	0,585	- 0,008
40	Manicoré	0,582	0,591	- 0,009
41	Nhamundá	0,586	0,596	- 0,010
42	Coari	0,586	0,597	- 0,011
43	Urucurituba	0,588	0,603	- 0,015
44	Maués	0,588	0,605	- 0,017
45	Boca do Acre	0,588	0,606	- 0,018
46	Anamá	0,594	0,619	- 0,025
47	Manaquiri	0,596	0,623	- 0,027
48	Humaitá	0,605	0,633	- 0,028
49	São Gabriel da Cachoeira	0,609	0,645	- 0,036
50	Rio Preto da Eva	0,611	0,659	- 0,048
51	Iranduba	0,613	0,663	- 0,050
52	Manacapuru	0,614	0,666	- 0,052
53	Tabatinga	0,616	0,668	- 0,052
54	Urucará	0,620	0,673	- 0,053
55	Silves	0,632	0,686	- 0,054
56	Apuí	0,637	0,691	- 0,054
57	Tefé	0,639	0,694	- 0,055

Posição	Cidade	IDH observado	IDH esperado	Diferença
58	Itacoatiara	0,644	0,699	- 0,055
59	Presidente Figueiredo	0,647	0,705	- 0,058
60	Itapiranga	0,654	0,713	- 0,059
61	Parintins	0,658	0,718	- 0,060
62	Manaus	0,737	0,798	- 0,061

Quadro 16: *Ranking* dos IDH-M do Estado do Amazonas.

Fonte: Dados de pesquisa, 2019.

A diferença de valores encontradas corresponde ao IDH-M observado menos aquele esperado. Dessa forma, aquelas diferenças positivas fazem indicação aos municípios que deveriam ter IDH-M menor frente à arrecadação tributária, mas se observa índice superior em face do esperado; quanto às negativas, representam que os municípios obtiveram IDH-M esperado maior que o observado, ou seja, frente aos recursos tributários deveriam apresentar melhor classificação do índice em relação ao observado. Por conseguinte, Manaus foi o município que obteve a maior diferença negativa, apesar de dispor da maior receita tributária municipal; enquanto Atalaia do Norte apresentou a maior diferença positiva.

Foi possível observar que a relação existente entre os municípios do *ranking* das diferenças de IDH-M obtidos e esperados apresenta ordenamento distinto daqueles que considera apenas o ranqueamento dos IDH-M. Enquanto este último evidencia a eficácia dos municípios na obtenção dos níveis desejados de desenvolvimento humano, o *ranking* das diferenças demonstra esta relação de eficiência frente aos tributos municipais arrecadados, já que realiza a comparação entre os valores dos municípios em termos de arrecadações tributárias.

Enquanto alguns municípios que apresentaram maiores valores de IDH conseguiram melhoras ou se manter nas proximidades das posições anteriores, outros foram ultrapassados no *ranking*, apesar de terem obtidos valores maiores do que aqueles estipulados, sendo este um ponto bastante positivo. Mas, também ocorreu o contrário em que municípios com valores de IDH-M mais altos, apresentaram quedas em suas posições.

Outro ponto relevante observado é que alguns municípios com valores relativos menores de receitas tributárias *per capita* obtiveram um melhor posicionamento no *ranking* realizado.

## CONCLUSÃO

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um indicador utilizado e difundido em todo o mundo com o objetivo de medição e comparação entre o desenvolvimento humano e o bem-estar dentro dos países/territórios analisados. Detém grande aplicabilidade no planejamento das políticas públicas, mormente, no contexto hodierno no qual os recursos públicos encontram-se cada vez mais escassos, enquanto as demandas sociais crescem de forma inversamente proporcional. Apesar de sua importância e difusão, ele apresenta limitações que não o invalidam, contudo, demonstram impedimentos em seu uso e aplicabilidade de forma generalizada, já que desconsidera as características específicas de cada localidade.

Deste modo, sobretudo em virtude da grande quantidade de municípios que integram o Brasil, com particularidades diversas, expressas na quantidade diminuta da população e na necessidade de se ter indicadores que refletissem de forma aproximada o progresso e o desenvolvimento (social e econômico) de uma localidade, foi desenvolvido o IDH-M. Embora este indicador, em sua composição, leve em consideração as mesmas dimensões que compõe o IDH global, quais sejam a longevidade, a educação e a renda, algumas ponderações foram circunscritas para adequação à realidade dos municípios brasileiros.

Nota-se que o comportamento desses indicadores está diretamente atrelado ao atendimento das demandas da população local, mormente as relacionadas com as dimensões que as compõem. Contudo, foi observado que, exceto pela capital, as receitas tributárias municipais do Amazonas representam ínfima porção do total das receitas públicas municipais.

Mesmo diante desse cenário, os resultados respondem à questão de pesquisa, porquanto a análise do IDH-M em face da arrecadação tributária representa ferramenta útil ao gestor público. Porém, diante da grande representatividade das receitas oriundas de transferências governamentais é mister analisar relação entre esse tipo de receita e o comportamento do IDH-M.

A partir da hipótese do trabalho que consistiu na existência de relação entre a arrecadação desses tributos municipais e o IDH-M, desenhou-se a pesquisa, tendo como população os 62 (sessenta e dois) municípios amazonenses. Por intermédio da metodologia aplicada, pôde-se verificar que a dimensionalidade e os indicadores passíveis de uso para a determinação do índice reservam em si relação com os anseios dos gestores públicos no Brasil.

Como resultado da aplicação do modelo estatístico foi possível relacionar os valores de IDH-M ao total das receitas *per capita* dos municípios do Amazonas. Dessa maneira, atingiu-se o objetivo geral da pesquisa, considerando os resultados relativos ao IDH-M encontrado em torno das receitas tributárias de cada município.

Da pesquisa, também foi possível o atendimento dos objetivos específicos, pois foi possível comparar os valores dos IDH-M esperados com os observados na classificação tradicional. Ainda, com base na diferença entre esses valores, tornou-se exequível o desenvolvimento de um *ranking* com a indicação dos municípios que conseguiram retribuir às arrecadações tributárias pagas pela sociedade mediante a implementação de ações envolvendo o bem-estar social.

No cotejo dos resultados obtidos, Manaus foi o município que obteve a maior diferença negativa, apesar do alto volume de arrecadação, propiciando um resultado de - 0,061, o que mostra que em circunstâncias das receitas tributárias deveria apresentar indicador maior que o observado. Na outra ponta, encontra-se o município de Atalaia do Norte, apresentando uma diferença positiva de 0,039, que dispõe de indicador esperado, diante das receitas tributárias, superior ao observado. Assim, enquanto o ranqueamento tradicional evidencia a eficácia das políticas públicas nos números do IDH-M, o ranking das diferenças mostra a relação de eficiência delas em relação às receitas tributárias municipais.

Observações positivas de destaque cabem aos municípios que apresentaram maiores valores nos indicadores e conseguiram se manter nas proximidades das posições anteriores ou até mesmo melhorá-las. Ainda, outro ponto a destacar refere-se aos municípios que apresentaram valores relativos menores de receitas tributárias *per capita*, todavia, obtiveram um melhor posicionamento.

Dessa forma, o estudo permitiu apresentar uma alternativa de avaliação para os municípios na busca dos valores relativos ao IDH-M, considerando-se não apenas

os aspectos primários, como também a comparação e relativização em conformidade com as tributações municipais arrecadadas. A partir do uso desse método, foi viável a avaliação e comparação dos resultados conquistados pelos municípios, evidenciando a eficiência - ou não - destes.

A contribuição do estudo representa a oportunidade em realizar uma análise do IDH-M dos municípios do estado do Amazonas a partir da arrecadação dos tributos municipais, além dos pragmáticos existentes, permitindo aos gestores públicos dispor de outros meios de análise e aplicabilidade para promover a melhoria das condições de vida ou a implantação de novas políticas. Além de contribuir para a transparência no uso e gestão dos gastos públicos, demandada paulatinamente pela sociedade.

Em virtude da relevância do tema, sugere-se para futuras pesquisas sobre a temática de políticas públicas, o estudo do comportamento do IDH-M dos municípios do Amazonas, levando-se em consideração as receitas oriundas das transferências governamentais, tendo em vista a representatividade delas no total das receitas correntes municipais.

Acredita-se que, assim, será possível mensurar o quanto cada dimensão poderá impactar na leitura do indicador, resultando numa ferramenta de análise mais enriquecedora aos gestores públicos e, de certa forma, qualificadoras das ações, já que permitirão uma maior aproximação com a realidade.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues, et al. **Tributação no Brasil: Características marcantes e diretrizes para reforma.** Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 5, n. 9, p. 25-50, jun. 1998.

AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. **Políticas públicas: conceitos e análise em revisão.** *Agenda Política*, 2015, 3.2: 12-42.

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado** / Ricardo Alexandre. – 10. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016.

Atlas municipal de Manaus. Disponível em:  
<[http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas\\_manaus/Release\\_Atlas.pdf](http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas_manaus/Release_Atlas.pdf)>  
Acesso em: 12 de fev. de 2016.

ATLAS BRASIL. **DESENVOLVIMENTO HUMANO.** Disponível em:  
<[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o\\_atlas/desenvolvimento\\_humano/](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/desenvolvimento_humano/)>  
Acesso em: 10 de janeiro de 2016.

ATLAS BRASIL. CONSULTA. Disponível em:  
<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>. Acesso em: 18/10/2019.

\_\_\_\_\_. **PERGUNTAS FREQUENTES.** Disponível em:  
<[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o\\_atlas/perguntas\\_frequentes](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/perguntas_frequentes)>.  
Acesso em: 03 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. **RANKING TODO BRASIL (2010).** Disponível em:  
<<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking>>.  
Acesso em: 25 de janeiro de 2016.

BISPO, Romanul de Souza. **IDH de Roraima: Condicionantes e especificidades.** 2009. Dissertação (Mestrado Profissional Interstitucional em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre; Universidade Federal de Roraima, Núcleo de Estudos Avançados da Amazônia e do Caribe, 2009.

BOGDAN, Roberto C.; BIKLEN, Knopp Sari. **Investigação qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos.** Portugal: Porto Editora, 1994.

BORGES, H. M. **Gerência de impostos: IPI, ICMS e ISS.** 3.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

BRAGA, Aleno Chagas; COSTA, Júlio César Zozenon. **Estudo da Correlação entre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e os Tributos Arrecadados nos Estados Brasileiros.** In: Interfaces Científicas – Humanas e Sociais. Aracaju. v. 5, p. 69-84, fev. 2017.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO FEDERAL DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.** Brasília: Senado Federal, 1988.

CAVALCANTE, Andreia S. **Atendimento e Inclusão: impactos sócio ambientais da política pública de energia elétrica na construção da sustentabilidade em contexto amazônico.** 2015. 229 p. Tese de Doutorado (Universidade Federal do Amazonas – UFAM). Manaus. Junho/2015.

CETAD: Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. **Carga Tributária no Brasil** (Análise por Tributo e Bases de Incidência). Brasília, 2016. Disponível em: <https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2015.pdf/view>. Acesso em: 29 out. 2019.

CHALMERS, Alan Francis; FIKER, Raul. **O que é ciência afinal?** São Paulo: Brasiliense, 1993.

COBO, Barbara; SABÓIA, Ana Lúcia. **Uma contribuição para a discussão sobre a construção de indicadores para implementação e acompanhamento de políticas públicas.** *Anais*, 2016, 1-16.

DA SILVA, Albertino Dias; DA SILVA, Alex Dias. **Autonomia Municipal no Federalismo Fiscal Brasileiro: eficiência na administração tributária municipal.** *In: Dom Helder Revista de Direito*. V.1, 2019. Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara, 2019.

DA SILVA, Allan Gustavo Freire et al. **A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro.** *Revista Debates*, v. 11, n. 1, p. 25-42, 2017.

DALBERTO, Cassiano Ricardo, et al. **Índice de Desenvolvimento Humano Eficiente: uma mensuração alternativa do bem-estar das nações.** 2015.

DALFOVO, Michael Samir; LANA, Rogério Adilson; SILVEIRA, Amélia. Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico. **Revista interdisciplinar científica aplicada**, v. 2, n. 3, p. 1-13, 2008.

DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO. DISPONÍVEL EM: [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2048:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28&Itemid=23). Acesso em: 07 de agosto de 2019.

EMPRESA BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-03/carga-tributaria-sobe-em-2018-e-atinge-3358-do-pib-estima-tesouro>. Acesso em: 12 de dezembro de 2019.

FAGUNDES, Helenara; DE MOURA, Alessandra Ballinhas. **Avaliação de programas e políticas públicas.** *Textos & Contextos (Porto Alegre)*, 2009, 8.1: 89-103.

FERREIRA, Rodrigo. **Tributos: origem e evolução**. Breve abordagem histórica sobre a evolução dos tributos. JusBrasil. 2015.

Flick, Uwe. **Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes** / Uwe Flick; tradução: Magda Lopes; revisão técnica: Dirceu da Silva. – Porto Alegre: Penso, 2013.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas SA, 2008.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares; DE MARTINO JANNUZZI, Paulo. **IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 7, n. 1, p. 73-90, 2011.

\_\_\_\_\_, José Ribeiro Soares; JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: Limites e Legitimidades**. Trabalho apresentado no XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambú-MG-Brasil, de 20-24 de Setembro de 2004. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/site\\_eventos\\_abep/PDF/ABEP2004\\_296.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/site_eventos_abep/PDF/ABEP2004_296.pdf)>. Acesso: 02 de fevereiro de 2016.

HOCHMAN, Gilberto (org.). **Políticas públicas no Brasil (livro eletrônico)**. organizado por Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques – Rio de Janeiro: Editora FioCruz: 2007.

IBGE. CIDADES. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/pesquisa/10060/60147>. Acesso em: 02 de janeiro de 2019.

IBGE. **CURIOSIDADES**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default\\_territ\\_area.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm)> Acesso em: 04 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. **ESTADOS**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?lang=&sigla=am>> Acesso: 02 de janeiro de 2016.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais**. RAP Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, 2002.

JANNUZZI, P.M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações**. 5. ed. Revisada. Campinas: Alínea, 2012

LOESCH, C. **Probabilidade e estatística**. Rio de Janeiro: LCT, 2014.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 108p

MELO CAMPOS ADVOGADOS (Org.). **Quais os regimes tributários existentes no Brasil?** 2016. Disponível em: <http://blog.melocampos.com.br/quais-os-regime-tributarios-existent-no-brasil/>. Acesso em: 05 out. 2019.

MELO, Samuel Chaves de. Atlas de Desenvolvimento humano: uma análise da espacialização territorial na construção e apresentação de indicadores socioeconômicos em áreas urbanas. 2008. 99 p. Dissertação (Universidade Federal do Amazonas – UFAM). Manaus.

MENDONÇA, Maurício Brilhante; FERREIRA, Deósio Cabral; COSTA, André Ricardo Reis. **Dependência Financeira dos Municípios Amazonenses de transferências da União.** In: Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional. V.6, n. 2, 2018.

MENDONÇA, Maurício Brilhante de. **O PROCESSO DE DECISÃO POLÍTICA E A ZONA FRANCA DE MANAUS.** Manaus: Editora Valer/FAPEAM, 2015.

MICHAELLIS. Dicionário eletrônico. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=desenvolvimento>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2017.

MONTEIRO, José Carlos Braga. **A relação da história da humanidade e os tributos.** Guia tributário. 2014.

NERI, Marcelo Côrtes. **O IDH percebido.** *Revista Conjuntura Econômica*, 2008.

PNAD/IBGE. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default\\_territ\\_area.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm). Acesso em: 04 de outubro de 2019.

IBGE. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25700-pnad-continua-2018-10-da-populacao-concentram-43-1-da-massa-de-rendimentos-do-pais>. Acesso em: 04 de outubro de 2019.

PNUD. **ATLAS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL.** Disponível em: <http://www.pnud.org.br/arquivos/idhm-do-brasil.pdf>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2016.

PNUD. **O QUE É DESENVOLVIMENTO HUMANO.** Disponível em: [http://www.pnud.org.br/IDH/DesenvolvimentoHumano.aspx?indiceAccordion=0&li=li\\_DH](http://www.pnud.org.br/IDH/DesenvolvimentoHumano.aspx?indiceAccordion=0&li=li_DH). Acesso em: 08 de janeiro de 2016.

PNUD. **RANKING IDHM MUNICÍPIOS 2010.** Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2019.

\_\_\_\_\_. **O QUE É O IDH.** Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li\\_IDH](http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH)> Acesso em: 08 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. **O QUE É IDHM.** Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/IDH/IDHM.aspx?indiceAccordion=0&li=li\\_IDHM](http://www.pnud.org.br/IDH/IDHM.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDHM)> Acesso: em 12 de fevereiro de 2016.

\_\_\_\_\_. **NOTÍCIAS.** Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=4237>>. Acesso: 30 de janeiro de 2016.

PEREIRA, Danielle Ramos de Miranda; PINTO, Marcelo de Rezende. **A importância do entendimento dos indicadores na tomada de decisão de gestores públicos.** 2012.

PRODANOV, C.C; FREITAS, E.C. **Metodologia do trabalho científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico.** 2ª ed. Universidade Feevale – Novo Hamburgo, Rio Grande do Sul, 2013. Disponível em: <http://www.feevale.br/Comum/midias/8807f05a-14d0-4d5b-b1ad-1538f3aef538/E-book%20Metodologia%20do%20Trabalho%20Cientifico.pdf>. Acesso em: 22 out. 2019.

PROGRAMA das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (Org.). **Relatório de desenvolvimento humano 2010.** Disponível em: [http://www.pnud.org.br/HDR/arquivos/\\_RDHglobais/PNUD\\_HDR\\_2010.pdf](http://www.pnud.org.br/HDR/arquivos/_RDHglobais/PNUD_HDR_2010.pdf). Acesso em: 21 out. 2019.

PROGRAMA das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. **Relatório de desenvolvimento humano Brasil 2009/2010.** Disponível em: [http://www.pnud.org.br/HDR/arquivos/rdh\\_brasil\\_2009\\_2010.pdf](http://www.pnud.org.br/HDR/arquivos/rdh_brasil_2009_2010.pdf). Acesso em: 21 out. 2019.

PROGRAMA das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. **O que é o IDH. 2012.** Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>. Acesso em: 21 out. 2019.

REZENDE, Amaury José; SLOMSKI, Valmor; CORRAR, Luiz João. **A gestão pública municipal e a eficiência dos gastos públicos: uma investigação empírica entre as políticas públicas e o índice de desenvolvimento humano (IDH) dos municípios do Estado de São Paulo.** Revista Universo Contábil, v. 1, n. 1, p. 24-40, 2005.

ROSS, Steven Dutt; PIRES, Leonardo Lobo; FERNANDES, Janaina de Mendonça. **A Utilização do IDH para Políticas Públicas de Inclusão Digital nos Municípios Brasileiros: Conceitos Metodológicos e Legitimidade desse Critério.** 2007.

SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Mário Jorge França. **As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas.** *Desenvolvimento em questão*, 2013, 11.22: 35-61.

SCARPIN, Jorge Eduardo. **Estudos dos fatores condicionantes do índice de desenvolvimento humano nos municípios do Estado do Paraná**: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão governamental. 2006. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-24052006-145759/>>. Acesso em: 2016-01-12.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – FINBRA. Disponível em: [https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf). Acesso em: 18/06/2019.

SEMEGHINI, Victor Theodosio. **A origem da tributação no Brasil**. Portal JusBrasil. 2015.

SERAPIONI, Mauro. **Métodos qualitativos e quantitativos na pesquisa social em saúde: algumas estratégias para a integração**. Ciência & Saúde Coletiva, v. 5, p. 187-192, 2000.

SOUZA, Celina et al. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%201380>. Acesso em: 22 de outubro de 2019.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: AATR, 2002.

# **ANEXO 1**

## **Tabela base referente ao ano de 2000**

**ANEXO 1: Tabela base referente ao ano de 2000.**

<b>Município</b>	<b>Receita tributário per capita em 2000</b>	<b>Receita Total/ município</b>	<b>IDHM</b>
Alvarães	R\$ 1.178,72	R\$ 14.321.448,00	0,647
Amaturá	R\$ 1.178,72	R\$ 8.614.085,76	0,631
Anamá	R\$ 1.178,72	R\$ 7.735.939,36	0,637
Anori	R\$ 1.178,72	R\$ 13.343.110,40	0,634
Apuí	R\$ 1.178,72	R\$ 16.341.774,08	0,676
Atalaia do Norte	R\$ 1.178,72	R\$ 11.844.957,28	0,559
Autazes	R\$ 1.178,72	R\$ 28.695.938,40	0,661
Barcelos	R\$ 1.178,72	R\$ 28.521.487,84	0,593
Barreirinha	R\$ 1.178,72	R\$ 26.614.318,88	0,645
Benjamin Constant	R\$ 1.178,72	R\$ 27.368.699,68	0,64
Beruri	R\$ 1.178,72	R\$ 13.010.711,36	0,575
Boa Vista do Ramos	R\$ 1.178,72	R\$ 12.355.343,04	0,642
Boca do Acre	R\$ 1.178,72	R\$ 31.777.112,48	0,611
Borba	R\$ 1.178,72	R\$ 33.733.787,68	0,599
Caapiranga	R\$ 1.178,72	R\$ 10.376.272,16	0,624
Canutama	R\$ 1.178,72	R\$ 12.655.916,64	0,546
Carauari	R\$ 1.178,72	R\$ 27.606.801,12	0,575
Careiro	R\$ 1.178,72	R\$ 32.478.450,88	0,63
Careiro da Várzea	R\$ 1.178,72	R\$ 20.352.958,24	0,658
Coari	R\$ 1.178,72	R\$ 79.087.397,12	0,627
Codajás	R\$ 1.178,72	R\$ 20.635.851,04	0,593
Eirunepé	R\$ 1.178,72	R\$ 30.733.945,28	0,562
Envira	R\$ 1.178,72	R\$ 22.466.403,20	0,513
Fonte Boa	R\$ 1.178,72	R\$ 37.140.288,48	0,532
Guajará	R\$ 1.178,72	R\$ 15.582.678,40	0,504
Humaitá	R\$ 1.178,72	R\$ 38.657.301,12	0,678
Ipixuna	R\$ 1.178,72	R\$ 17.396.728,48	0,487
Iranduba	R\$ 1.178,72	R\$ 38.076.192,16	0,694
Itacoatiara	R\$ 1.178,72	R\$ 84.991.605,60	0,711
Itamarati	R\$ 1.178,72	R\$ 9.908.320,32	0,505
Itapiranga	R\$ 1.178,72	R\$ 8.615.264,48	0,694
Japurá	R\$ 1.178,72	R\$ 12.123.135,20	0,577
Juruá	R\$ 1.178,72	R\$ 7.760.692,48	0,546
Jutaí	R\$ 1.178,72	R\$ 26.521.200,00	0,533
Lábrea	R\$ 1.178,72	R\$ 34.131.016,32	0,598
Manacapuru	R\$ 1.178,72	R\$ 86.865.770,40	0,663
Manaquiri	R\$ 1.178,72	R\$ 14.982.709,92	0,663
Manaus	R\$ 1.178,72	R\$ 1.657.085.831,	0,774
Manicoré	R\$ 1.178,72	R\$ 44.836.151,36	0,621
Maraã	R\$ 1.178,72	R\$ 20.131.358,88	0,56
Maués	R\$ 1.178,72	R\$ 47.191.233,92	0,689
Nhamundá	R\$ 1.178,72	R\$ 18.099.245,60	0,656
Nova Olinda do Norte	R\$ 1.178,72	R\$ 27.965.132,00	0,629
Novo Airão	R\$ 1.178,72	R\$ 11.375.826,72	0,656

**ANEXO 1 - Continuação:** Tabela base referente ao ano de 2000.

<b>Município</b>	<b>Receita tributário per capita em 2000</b>	<b>Receita Total/ município</b>	<b>IDHM</b>
Novo Aripuanã	R\$ 1.178,72	R\$ 20.178.507,68	0,624
Parintins	R\$ 1.178,72	R\$ 106.261.608,00	0,696
Pauini	R\$ 1.178,72	R\$ 20.146.682,24	0,532
Presidente Figueiredo	R\$ 1.178,72	R\$ 20.502.655,68	0,741
Rio Preto da Eva	R\$ 1.178,72	R\$ 20.724.255,04	0,677
Santa Isabel do Rio Negro	R\$ 1.178,72	R\$ 12.448.461,92	0,548
Santo Antônio do Içá	R\$ 1.178,72	R\$ 33.255.227,36	0,525
São Gabriel da Cachoeira	R\$ 1.178,72	R\$ 35.299.127,84	0,673
São Paulo de Olivença	R\$ 1.178,72	R\$ 27.243.755,36	0,536
São Sebastião do Uatumã	R\$ 1.178,72	R\$ 8.439.635,20	0,659
Silves	R\$ 1.178,72	R\$ 9.176.335,20	0,675
Tabatinga	R\$ 1.178,72	R\$ 44.695.883,68	699
Tapauá	R\$ 1.178,72	R\$ 24.275.738,40	0,498
Tefé	R\$ 1.178,72	R\$ 75.976.755,04	0,663
Tonantins	R\$ 1.178,72	R\$ 18.284.304,64	0,587
Uarini	R\$ 1.178,72	R\$ 12.086.594,88	0,599
Urucará	R\$ 1.178,72	R\$ 21.655.443,84	0,698
Urucurituba	R\$ 1.178,72	R\$ 14.455.822,08	0,663

## **ANEXO 2**

# **Tabela base referente ao ano de 2010**

**ANEXO 2: Tabela base referente ao ano de 2010.**

<b>Município</b>	<b>Receita tributário per capita em 2010</b>	<b>Receita Total/ município</b>	<b>IDHM</b>
Alvarães	R\$ 3.900,88	R\$ 54.955.597,44	0,527
Amaturá	R\$ 3.900,88	R\$ 36.929.630,96	0,560
Anamá	R\$ 3.900,88	R\$ 39.843.588,32	0,594
Anori	R\$ 3.900,88	R\$ 63.650.658,96	0,561
Apuí	R\$ 3.900,88	R\$ 70.243.146,16	0,637
Atalaia do Norte	R\$ 3.900,88	R\$ 59.110.034,64	0,450
Autazes	R\$ 3.900,88	R\$ 125.354.778,80	0,577
Barcelos	R\$ 3.900,88	R\$ 100.322.831,84	0,500
Barreirinha	R\$ 3.900,88	R\$ 106.708.572,40	0,574
Benjamin Constant	R\$ 3.900,88	R\$ 130.332.301,68	0,574
Beruri	R\$ 3.900,88	R\$ 60.409.027,68	0,506
Boa Vista do Ramos	R\$ 3.900,88	R\$ 58.431.281,52	0,565
Boca do Acre	R\$ 3.900,88	R\$ 119.491.756,16	0,588
Borba	R\$ 3.900,88	R\$ 136.378.665,68	0,560
Caapiranga	R\$ 3.900,88	R\$ 42.812.158,00	0,569
Canutama	R\$ 3.900,88	R\$ 49.689.409,44	0,530
Carauari	R\$ 3.900,88	R\$ 100.541.281,12	0,549
Careiro	R\$ 3.900,88	R\$ 127.691.405,92	0,557
Careiro da Várzea	R\$ 3.900,88	R\$ 93.348.058,40	0,568
Coari	R\$ 3.900,88	R\$ 296.330.349,20	0,586
Codajás	R\$ 3.900,88	R\$ 90.523.821,28	0,563
Eirunepé	R\$ 3.900,88	R\$ 119.620.485,20	0,563
Envira	R\$ 3.900,88	R\$ 63.732.577,44	0,509
Fonte Boa	R\$ 3.900,88	R\$ 89.006.378,96	0,530
Guajará	R\$ 3.900,88	R\$ 54.510.897,12	0,532
Humaitá	R\$ 3.900,88	R\$ 172.524.219,76	0,605
Ipixuna	R\$ 3.900,88	R\$ 86.810.183,52	0,481
Iranduba	R\$ 3.900,88	R\$ 159.081.787,28	0,613
Itacoatiara	R\$ 3.900,88	R\$ 338.748.518,32	0,644
Itamarati	R\$ 3.900,88	R\$ 31.355.273,44	0,477
Itapiranga	R\$ 3.900,88	R\$ 32.030.125,68	0,654
Japurá	R\$ 3.900,88	R\$ 28.577.846,88	0,522
Juruá	R\$ 3.900,88	R\$ 42.137.305,76	0,522
Jutai	R\$ 3.900,88	R\$ 70.184.632,96	0,516
Lábrea	R\$ 3.900,88	R\$ 147.067.076,88	0,531
Manacapuru	R\$ 3.900,88	R\$ 332.124.824,08	0,614
Manaquiri	R\$ 3.900,88	R\$ 88.943.964,88	0,596
Manaus	R\$ 3.900,88	R\$ 7.029.440.372,32	0,737
Manicoré	R\$ 3.900,88	R\$ 183.407.674,96	0,582
Maraã	R\$ 3.900,88	R\$ 68.374.624,64	0,498

**ANEXO 2 - Continuação:** Tabela base referente ao ano de 2000.

<b>Município</b>	<b>Receita tributário per capita em 2010</b>	<b>Receita Total/ município</b>	<b>IDHM</b>
Maués	R\$ 3.900,88	R\$ 203.766.367,68	0,588
Nhamundá	R\$ 3.900,88	R\$ 71.300.284,64	0,586
Nova Olinda do Norte	R\$ 3.900,88	R\$ 119.741.412,48	0,558
Novo Airão	R\$ 3.900,88	R\$ 57.432.656,24	0,570
Novo Aripuanã	R\$ 3.900,88	R\$ 83.677.776,88	0,554
Parintins	R\$ 3.900,88	R\$ 398.018.489,04	0,658
Pauni	R\$ 3.900,88	R\$ 70.863.386,08	0,496
Presidente Figueiredo	R\$ 3.900,88	R\$ 106.006.414,00	0,647
Rio Preto da Eva	R\$ 3.900,88	R\$ 100.326.732,72	0,611
Santa Isabel do Rio Negro	R\$ 3.900,88	R\$ 70.785.368,48	0,479
Santo Antônio do Itá	R\$ 3.900,88	R\$ 95.497.443,28	0,490
São Gabriel da Cachoeira	R\$ 3.900,88	R\$ 147.827.748,48	0,609
São Paulo de Olivença	R\$ 3.900,88	R\$ 122.573.451,36	0,521
São Sebastião do Uatumã	R\$ 3.900,88	R\$ 41.758.920,40	0,577
Silves	R\$ 3.900,88	R\$ 32.939.030,72	0,632
Tabatinga	R\$ 3.900,88	R\$ 203.906.799,36	0,616
Tapauá	R\$ 3.900,88	R\$ 74.417.087,76	0,502
Tefé	R\$ 3.900,88	R\$ 239.720.778,64	0,639
Tonantins	R\$ 3.900,88	R\$ 66.623.129,52	0,548
Uarini	R\$ 3.900,88	R\$ 46.385.364,08	0,527
Urucará	R\$ 3.900,88	R\$ 66.681.642,72	0,620
Urucurituba	R\$ 3.900,88	R\$ 69.579.996,56	0,588