

“Mais recurso ou melhor gestão local?”
Análise do impacto das transferências federais sobre a performance das políticas de saúde no Brasil¹²

Anderson Henrique da Silva³
Amanda Rafaela Domingos de Lima⁴

AREAS Y SUB AREAS TEMATICAS

VII. Administración pública y políticas públicas
Políticas públicas, toma de decisiones y administración pública

RESUMO

Qual o impacto das transferências federais sobre as políticas de saúde no Brasil? Este artigo discute sobre a qualidade do gasto público, especificamente a relação entre transferências federais, gestão local e provisão dos serviços públicos. O objetivo é analisar a interação entre gasto público e qualidade da gestão local sobre a taxa de mortalidade. O principal argumento é de que o efeito do gasto público é reduzido quando a gestão local é deficiente, logo, mais recurso não necessariamente gera melhores resultados. Um banco de dados original foi criado incluindo 697 municípios no ano de 2004. Metodologicamente, o desenho de pesquisa usa estatística descritiva e Regressão Linear de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). Os resultados indicam que a interação entre investimentos federais e gestão local não é significativa e que o efeito da transferência reduz quando a gestão local é deficiente.

Palavras-chave: Transferências Federais; Políticas públicas; Gestão local.

ABSTRACT

What is the impact of federal transfers on the performance of health policies in Brazil? This study discusses the quality of public spending, specifically the relationship between federal investment, local implementation and delivery of public policy. The objective is to analyze the interaction between public spending and the quality of local management over the mortality rate. The main argument is that the effect of public spending reduce when local management is deficient, so that more resources will not necessarily generate better results. An original dataset was created, including 697 municipalities in the year of 2004. Methodologically, the research design uses descriptive statistic and Ordinary Least Squares (OLS). The results indicate that the interaction between federal investments and local implementation is not significant and that the effect of federal investments reduces when the quality of local implementation is deficient.

Keywords: Federal Transfers; Public Policy; Local Management; Health Policy.

¹ Trabajo preparado para su presentación en el VII Consegreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica Del Perú, Lima, 22 al 24 de Julio de 2015.

² Agradecemos ao Grupo de Métodos de Pesquisa em Ciência Política (GMPCP), Lucas Silva e Willber Nascimento, em especial. Pof. Dra. Mariana Batista pelas orientações e Romero Maia pela ajuda com os dados.

³ Corresponding author, Federal University of Pernambuco (UFPE – Political Science Department), Brazil. (andersonhenri@gmail.com)

⁴ Federal University of Pernambuco (UFPE – Political Science Department). (ardlima4@gmail.com)

1. INTRODUÇÃO

O sistema federativo instituído no Brasil tem o principal objetivo de lidar de forma mais eficiente com as especificidades socioculturais e econômicas de um país com dimensões continentais. No entanto, além da descentralização de funções administrativas para os entes subnacionais (RIKER, 1975), tal sistema acaba por estabelecer um problema relacionado à distribuição de poder de tributação além das prerrogativas de implementação de políticas públicas.

Essas políticas se constituem como principal instrumento de intervenção do Estado na sociedade. Através delas, problemas sociais podem ser remediados. Tais problemas, principalmente os relacionados à saúde, estão presentes em todo território brasileiro. Dessa forma, identificar os fatores explicativos do desempenho das políticas públicas é uma iniciativa fundamental na elaboração e implementação de políticas eficientes que contribuam para a construção de uma sociedade consciente, podendo servir, também, como mecanismo de *accountability*⁵ da população para com seus governantes.

Apesar da maior descentralização da provisão de serviços públicos, parte importante da arrecadação permaneceu na União. Por isso, fora criado o mecanismo de transferências federais para os municípios na tentativa de diminuir o impacto: (1) da assimetria de arrecadação dos entes subnacionais e (2) disparidades intrarregionais.

A principal inquietude surge no âmbito da efetividade de tais transferências: qual impacto das transferências federais sobre o desempenho das políticas públicas de saúde nos municípios brasileiros? A hipótese sustentada pelos autores sugere que o efeito dos gastos públicos sobre a qualidade das políticas depende do desempenho da gestão local. Em outros termos, espera-se que o efeito do investimento seja menor quando a gestão local é deficiente. O argumento fundamental é, portanto, que maior quantidade de recursos não implica necessariamente em melhores resultados. Esse trabalho analisa a relação entre os gastos públicos, o desempenho da gestão local e a qualidade das políticas de saúde nos municípios brasileiros sorteados pela TCU no ano de 2004.

⁵ Definimos o termo *accountability* neste trabalho como capacidade de prestação de contas entre os governantes e os seus cidadãos.

Para tanto, o artigo está dividido em cinco seções. A primeira seção faz um *overview* no debate sobre o federalismo fiscal brasileiro e a implementação de políticas públicas. A segunda apresenta uma discussão acerca das transferências intergovernamentais e de que formas elas impactam na saúde, a terceira seção, por sua vez, apresenta os dados e os métodos utilizados. A quarta parte sumariza os resultados encontrados. Por fim, a quinta parte sumariza as conclusões e limitações desse artigo.

2. **OVERVIEW NO DEBATE SOBRE FEDERALISMO FISCAL.**

O sistema federativo instituído no Brasil tem o principal objetivo de lidar de forma mais eficiente com as especificidades socioculturais e econômicas de um país com dimensões continentais. Segundo a argumentação de diversos autores este arranjo institucional mostra-se o mais apropriado para facilitar a relação dos países com possíveis clivagens existentes (LIJPHART, 2003), sejam elas advindas da língua, como no caso da Suíça; da etnia, como no caso de Benin ou do tamanho geográfico do país, assim como Estados Unidos, Brasil e Índia. Na literatura da Ciência Política, há autores que sustentam a argumentação de que as instituições federativas sejam, ainda, as mais propensas à consolidação da democracia (NORRIS, 2008) e união dos entes federados (STEPAN, 1999).

Diversas são as formas de conceituação de federalismo dentro da literatura das Ciências Sociais, como um todo, e especificadamente da Ciência Política. No entanto, Souza (2008) elenca alguns problemas que surgem no arcabouço teórico existente sobre o federalismo. Dentre os cinco problemas explicitados pela autora, acreditamos que os três que seguem sejam fundamentais para a discussão aqui apresentada: (1) o tratamento do federalismo como uma forma superior de governo e (2) o fato de não ser um conceito teórico primitivo, ou seja, necessita de outros conceitos para ter validade - a exemplo de democracia constitucional.

Entre as inúmeras maneiras de conceptualização do federalismo encontra-se a de Riker (1975), que percebe o federalismo como um sistema de descentralização das instituições políticas e das atividades econômicas dentro de um território e considera os conflitos e as barganhas que envolvem os entes constitutivos da federação como as variáveis de maior importância. Dahl (1986), por sua vez, define o federalismo em termos de pacto, argumentando que há atividades que são constitucionalmente atribuídas às unidades subnacionais e outras à união. Ainda nesse sentido, outros autores como Stepan

(1999) sustentam que a associação entre democracia e federalismo são a base fundamental para que sejam cumpridas "as prerrogativas legislativas das unidades da federação" (SOUZA, 2008).

O Estado Brasileiro se divide em três níveis de governo: Governo Federal, os Governos Estaduais (26 estados e o distrito federal) e, ainda, os Governos Municipais (5.562). A promulgação da Constituição de 1988 reestabeleceu as competências e atribuições de implementação e gestão de serviços públicos. Essa modificação acabou por conferir maior descentralização nas políticas do país, ou seja, "a transferência de encargos e tarefas entre unidades administrativas ou políticas subnacionais; ou de delegação quando apenas algum grau de poder decisório é transferido" (MELO, 1996). A divisão de tal poder surge com o intuito de obter mais eficiência com a proximidade entre tomador de decisão, além da maior participação e incentivo à *accountability*.

Uma das principais argumentações a favor das instituições *power sharing* (NORRIS, 2008) e sua eficiência na provisão de serviços públicos caminham no sentido da melhoria do relacionamento entre o governo local e a sociedade. O modelo consensual é o instrumento formal de implementação de tais instituições. Por via da descentralização e do federalismo, se dá a divisão do poder político e o estabelecimento de novos pontos de veto no sistema o que ocasiona, portanto, maior poder à minoria (ARRETCHE, 2006). As instituições *power sharing* também descentralizam o poder de fortes governos subnacionais que possuem grande influência na União e nos entes-federados (LIJPHART, 1999:185-186 *apud* ARRETCHE *op. cit.*).

Conforme Almeida (2006) descentralização é um termo indescritível e que tem sido utilizado para descrever diversos níveis de modificação do governo nacional desde a transmissão da capacidade de tomada de decisão sobre política e orçamento para os ente-subnacionais até a atribuição de obrigações do governo nacional para setores privados e entidades não-governamentais. A reforma descentralizadora acontecida em 1980 no Brasil surge como remédio para a excessiva centralização do processo decisório sobre a provisão de serviços públicos e sendo visto, portanto, como herança do período militar (ARRETCHE, 2002), cujas relações entre estados e união tinham características mais caras ao modelo unitário de governo do que ao modelo federativo.

A discussão em torno de uma reforma descentralizadora surge, justamente, em um contexto de aversão a tudo aquilo que fizesse menção ao período ditatorial, à ineficiência das políticas públicas e à corrupção. Tal reforma acaba por coordenar um consenso nas correntes de esquerda e direita da política brasileira pela promessa de que

uma reforma federativa traria maior eficiência, participação popular, *accountability* e, conseqüentemente, uma diminuição na corrupção. O debate, no entanto, não esteve restringido apenas ao Brasil, mas a toda América Latina e até as democracias estáveis como França e uma das mais conhecidas experiências descentralizadoras, a Itália (PUTNAM, 2006).

A delegação de determinados tipos de competências ao menor nível dos governos subnacionais (no caso do Brasil, os Municípios) ocorre pelos benefícios advindos à maior proximidade do tomador de decisão dos cidadãos de determinada circunscrição. Essa proximidade maior acaba por trazer ganhos ainda maiores no processo de conhecimento das necessidades daquela população em especial e, ainda, existe o aumento da possibilidade de responsabilização visto que os cidadãos têm mais controles dos gestores que estão mais acercados (OATES, 1999; PUTNAM, 2006). De forma mais aprofundada, Melo (1998) explicita tais benefícios da descentralização no parágrafo que segue:

"Entendida enquanto transferência de poder decisório a municípios ou entidades e órgãos locais, a descentralização expressa, por um lado, tendências democratizantes, participativas e de responsabilização e, por outro, processos de modernização gerencial da gestão pública – em que apenas a questão da eficiência é considerada[...]. As justificativas de ordem política para a descentralização envolvem fatores políticos relacionados não só à promoção da democracia participativa, como assinalado, mas também à preservação de identidades territoriais, sobretudo em países que apresentam importantes clivagens étnicas e culturais. Este argumento tem sido reiterado sobretudo nos países de tamanho continental e organizados em estruturas federalistas, tais como Brasil, China, Índia ou Canadá; e também nas chamadas “democracias consorciativas” (Países Baixos). As justificativas de ordem econômica para a descentralização estão relacionadas aos ganhos em termos de eficiência alocativa que ela permite." (Melo, 1998:13, grifo dos autores).

No entanto, além da descentralização de funções administrativas para os entes subnacionais (RIKER, 1975), o sistema federalista acaba por estabelecer problemas fundamentais diretamente relacionados à assimetria de recurso existente tanto (1) na relação vertical, entre União e unidades subnacionais, quanto (2) na relação horizontal, onde os ente-federados disputam e reafirmam as suas disparidades.

Embora a provisão de serviços e políticas públicas estivesse descentralizada para níveis subnacionais, a maior arrecadação permaneceu com a União. O surgimento dos *gaps* tanto horizontais quanto verticais estão diretamente relacionados à capacidade de taxaço. Segundo a argumentação de Marques Júnior *et al* (2009), o problema da relação vertical ocorre pela falta de coordenação da política fiscal além de existir a disputa pela receita tributária entre os três níveis do governo. Os problemas na relação horizontal, por

sua vez, ocorrem pelo simples fato de haver distintas capacidades dos estados entre si e municípios entre si. O quadro abaixo elenca a arrecadação e os gastos dos entes governamentais.

QUADRO 1: Competências de arrecadação e gastos dos tributos no federalismo brasileiro.

TRIBUTO	ARRECADAÇÃO	GASTOS
Tributos sobre a folha de pagamento	União	União, Estados e Municípios
CPS	União	União
FGTS	União	União
SALÁRIO EDUCACIONAL	União	União, Estados
SISTEMAS	União	Entidades
Tributos sobre renda	União	União, Estados, Municípios
IR	União	União (52%), Estados (21,5%), Municípios (23,5)
IOF	União	União
CSLL	União	União
Tributos sobre o consumo	União, Estados e Municípios	União, Estados e Municípios
CONFINS	União	União
PIS/PASEP	União	União
CIDE Combustíveis	União	União (71%), Estados (21,75%), Municípios (7,25%)
IPI	União	União (42%), Estados (32%), Municípios (26%)
ICMS	Estados	Estados (75%), Municípios (25%)
ISS	Municípios	Municípios
II	União	União
Tributos sobre o patrimônio	União, Estados e Municípios	União, Estados e Municípios
IPTU	Municípios	Municípios
IPVA	Estados	Estados (50%), Municípios (50%)
ITR	União	União (50%), Municípios (50%)
ITCD	Estados	Estados
ITBI	Municípios	Municípios
Taxas e Contribuições de melhorias	União, Estados e Municípios	União, Estados e Municípios
Outros Tributos	União, Estados e Municípios	União, Estados e Municípios

Fonte: Constituição Federal (1988); Marques Júnior, Oliveira e Langemann (2009)

Com o intuito de resolver tais problemas, fora estabelecido o mecanismo de transferências federais para subsidiar o padrão mínimo de qualidade das políticas implementadas pelos governos subnacionais de modo que a capacidade de arrecadação do ente federado não tenha grande impacto na provisão das políticas – uma vez que é perceptível a caracterização do Brasil como possuidor de grande quantidade de municípios com limitado porte populacional, pouca densidade econômica e significativa

dependência de transferências federais⁶ (ARRETCHE, 1999), o que sugere que a maior descentralização das políticas para os municípios associada às transferências de recurso com pequena capacidade econômica ocasione uma maior autonomia quanto à alocação do recurso e, por consequência, maior qualidade na provisão das políticas.

A reforma descentralizadora ocorrida em meados da década de 1980 (ARRETCHE, 1995) tem se mostrado bem-sucedida no que diz respeito às políticas públicas redistribuídas aos entes subnacionais. A redefinição de atribuição de tais serviços conseguiu uma importante reforma no setor ao produzir uma articulação entre o próprio governo federal, os Ministérios e os municípios, através das transferências, possibilitando o alargamento da provisão de serviços públicos e políticas sociais em todo território.

3. AS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS E SUA IMPORTÂNCIA NA SAÚDE

As transferências intergovernamentais são um dispositivo constitucional de extrema importância de alocação de recursos da União aos seus entes federados. Eles são compostos pelos estados, Distrito Federal e municípios. Este mecanismo fiscal tem como um dos principais objetivos diminuir as disparidades entre os entes da federação (ARRETCHE, 2006) e, por consequência, estimular uma maior *accountability* da população com os governantes locais (DUARTE *et al*, 2009). O repasse dessas verbas causa um impacto sobre as contas públicas dos seus entes principalmente nas suas políticas fiscais, além de estimular maior autonomia política (SOUZA, 1999), eficiência e equidade na prestação de serviço público.

Segundo Duarte et al (2009) é possível elencar três explicações básicas para se fazer transferências intergovernamentais: (1) ganhos fiscais do governo federal, (2) possibilidade de equidade de prestação de serviços públicos e (3) fechar as lacunas fiscais existentes na federação. O primeiro item diz respeito à capacidade de o governo federal distribuir recursos fiscais - através de sua maior capacidade de receber recursos por meio de tributações e impostos - e no desempenho dos governos locais em prestar serviços públicos. A segunda explicação aparece em termos de equidade de serviço à medida que um cidadão vivendo no mesmo país pode receber o mesmo serviço público com padrões mínimos de qualidade em qualquer lugar que for. Por fim, pela baixa capacidade fiscal de alguns entes subnacionais em não arrecadar recursos suficientes, as transferências

⁶ Para uma explicação mais aprofundada sobre transferências de recursos federais e implementação de políticas públicas ver: BOADWAY e SHAH (2007)

intergovernamentais aparecem para diminuir ou acabar com os *gaps* verticais existentes na nação (BOADWAY & SHAH, 2007). Dessa forma, as transferências intergovernamentais aparecem diminuir disparidades entre os governos subnacionais.

Apesar dessas dimensões positivas das transferências federais, alguns autores vão argumentar que esta descentralização de recursos por parte da união pode ser negativa se analisado criticamente. Para Blanco (2000), no caso brasileiro, após a promulgação da CF/1988, o governo central perdeu parte de sua capacidade decisória da política macroeconômica para os estados e municípios à medida que deu mais autonomia deles legislarem sobre impostos importantes como o ICMS e IPVA.

O desenho institucional também afeta como serão feitas essas alocações. Um governo com maiores capacidades fiscais e com mais orçamento terá mais possibilidades de distribuir entre as demais esferas da federação. Em contrapartida, um governo com uma política fiscal desorganizada com baixas arrecadações terá mais dificuldade de distribuir de seu orçamento as transferências. Esse fato indica que sistema de transferência (DUARTE *et al*, 2009. p. 2) só pode promover maior equalização no acesso de serviços públicos de qualidade dependendo do mecanismo de incentivos em que está presente.

A necessidade de transferências intergovernamentais é visível na equação entre a arrecadação governo central subtraída pelas despesas efetuadas pelos governos locais. O desequilíbrio vertical (ou lacuna vertical) é “o resultado natural da equação resultante da divisão de responsabilidades *versus* concentração na arrecadação dos tributos” (DUARTE *et al*, 2006. p. 7). O desequilíbrio aparece quando a arrecadação da União é centralizada e eficaz em oposição a forma descentralizada em ter despesas públicas para os outros níveis da federação que não tem capacidade fiscal de suprir todos os gastos. Neste caso, os sistemas de transferências intergovernamentais surgem para suprir essas lacunas verticais e horizontais e diminuir as despesas dos governos locais, além de reduzir disparidades entre os governos subnacionais (ARRECHE, 2006; BOADWAY & SHAH, 2007; DUARTE *et al*, 2009; MELO, 2008). O Quadro 2 sumariza os principais objetivos das transferências que o país deve obedecer.

Quadro 2: Objetivos das Transferências Fiscais Intergovernamentais

Preencher a brecha fiscal vertical
Lidar com a separação fiscal por meio das transferências de equalização fiscal
Adotar padrões mínimos nacionais
Influenciar as prioridades locais
Lidar com as deficiências de infra-estrutura e criar estabilidade macroeconômico nas regiões mais pobres
Criar compensação para as externalidades

Fonte: Duarte *et al* (2006), adaptada de Boadway & Shah (2006).

A capacidade fiscal dos entes federados em arrecadar recursos aparece como umas das principais formas em que as alocações intergovernamentais aparecem para não só governo federal atingir seu objetivo político, mas também para tentar fechar qualquer tipo de lacuna existente. Boadway & Shah (2007) e Arretche (2006) argumentam que a principal diferença do sistema federativo, seja ele descentralizado ou centralizado, é a capacidade em que os governos subnacionais têm em arrecadar mais impostos de bases. No caso brasileiro, o arranjo institucional dá capacidade de a União tributar impostos e serviços, aos entes federados esta função. A Constituição Federal de 1988 estabelece as possibilidades de tributação da União, Estados e Municípios em seu art. 145, linhas I, II e III, que dispõe: “O art.145. União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

- impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Os governos subnacionais têm a capacidade de arrecadar seus próprios recursos a partir de impostos de sua competência em prol de investimentos de infraestruturas e políticas públicas no seu território jurídico e uma parte desses recursos arrecadados encaminhados à União. Essa possibilidade de arrecadação entre Estados e Município da metade da década de 90, gerou um efeito marginal fiscal bastante atual, a chamada “Guerra Fiscal”⁷. A dimensão da federação⁸ econômica de alocação híbrida se caracteriza

⁷ Dulci (2008) define “Guerra Fiscal” como “(...) um jogo de ações e reações travado entre governos estaduais (e adicionalmente entre governos municipais) com o intuito de atrair investimentos privados ou de retê-los em seus territórios” (DULCI, 2008. p. 1). Para mais informações sobre a Guerra Fiscal no Brasil ver Dulci (2008) e Nascimento (2008). Sobre um caso empírico do assunto ver Arbix (2002).

⁸ Duarte *et al* (2009) estabelece duas dimensões complementares do federalismo: político e econômico. Político refere-se à origem histórica do federalismo, ou seja, como aconteceu a estruturação do país. Por sua vez a dimensão econômica diz respeito ao a alocação de recursos. “Essa alocação pode ocorrer de cima para baixo, em um movimento centralizador nas quais as diversas esferas subnacionais abdicam de parte de seus poderes em prol de um governo central; ou, de baixo para cima, em um movimento descentralizador,

no Brasil, uma vez que se tem um governo central forte em termos de arrecadação e ao mesmo tempo transfere plena autonomia aos demais entes a alocar seus recursos. Entretanto, haver descentralização fiscal não significa que não possa existir um *gap* vertical fiscal entre os governos subnacionais. O argumento utilizado por Boadway e Shah (2007) é que as transferências intergovernamentais desempenham um papel importante no fechamento dessas lacunas.

O sistema de transferências intergovernamentais obedece a alguns critérios e propósitos específicos de utilização. Duarte *et al* (2006) classifica as transferências em dois grandes grupos: a) com propósitos gerais e b) propósito específicos. Essas definições do propósito e onde se destinam, e outros elementos envolvidos, surgem como critérios para distinguir uma tipologia da outra. Segundo os autores, as transferências intergovernamentais do tipo propósito geral são aquelas, normalmente expressa por lei e de natureza discricionária, transferência destinada a aumentar o orçamento geral do beneficiário subnacional, com objetivo de dar autonomia aos governos locais e aumentar a equidade da federação. Em contrapartida, as transferências de tipologia com propósito específico e exigências são conhecidas como programas de divisor de lucros, com dois ramos: a) sem impor limite de repasse, com contrapartida do receptor, transferidor pode fazer transferências e b) havendo limite de transferências, o transferidor só transfere recursos pré-estabelecidos, mesmo com a promessa da contrapartida do receptor⁹. Para os fins desse trabalho, estamos analisando as transferências intergovernamentais de saúde nos municípios do Brasil dos dois tipos abordados.

Os programas de saúde pública tiveram um avanço bem-sucedido através da reforma descentralizadora ao longo dos anos 80 até os tempos atuais (ARRETCHE, 1995). A hierarquização e descentralização dos serviços de saúde conseguiram uma grande reforma no setor ao redistribuir competências entre os níveis de governos em consonância com uma articulação positiva com o Ministério da Saúde. Os municípios passaram a ter capacidade decisória, competência e recursos de transferências da União para prestação de serviços básicos de saúde. É claro, todavia, que a heterogeneidade dos municípios e estados em todo território nacional é uma constatação: a possibilidade financeira e administrativa em algumas regiões é mais escassa e aguda, dando sinais plena falência.

no qual o governo central delega parte de seus poderes para diversos governos subnacionais” (DUARTE *et al*, 2009, p. 4).

⁹Para mais detalhes acerca das tipologias das transferências intergovernamentais ver Duarte *et al* (2006), seção 3, tópico “Tipologia das Transferências Intergovernamentais”, páginas 9 – 12.

Em outros casos, municípios apresentam capacidade de gestão mais autônomas do sistema de saúde e melhor gestão na qualidade dos serviços prestados.

No Brasil, disposto no art. 196 da CF, determina que a saúde é um dever do Estado de prover, através de políticas sociais e econômicas reduzir doenças e agravos, além de disponibilizar universalmente e igualitário os serviços públicos. Assim, fica clara a responsabilidade do Estado em prover proteção e recuperação do sistema de saúde. As transferências aparecem como um dos mecanismos para que os objetivos disposto neste artigo sejam alcançados. Segundo Duarte *et al* (2006), em 2006 no Brasil aproximadamente 42% dos recursos provenientes das transferências foram destinadas as despesas com políticas públicas de saúde. O fato de responsabilidade de garantir saúde ser da competência hierarquizada e regionalizada entre os três entes federados, presente na alinha I, art. 198, em que dispõe,

“Art. 198 . As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - Descentralização, com direção única em cada esfera de governo”
(CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1978).

Com a descentralização dos serviços públicos de saúde, os efeitos das políticas públicas podem ser sentidos com maior impacto pela população, pelo fato da saúde ser um serviço de necessidade primordial e de urgência. Desse modo, as transferências causam um efeito nos governos subnacionais forte de *accountability* afetando a prestação de contas dos governantes para com os cidadãos, o desempenho fiscal local, e, principalmente, a percepção da sociedade com a eficiência dos serviços públicos prestados. A possibilidade da maior proximidade do tomador de decisão em relação aos cidadãos que serão afetados por determinada política subsidiada pelas transferências federais, ocasiona maior conhecimento quanto às necessidades e preferencias da população, fazendo que, colateralmente, haja um efeito que maior qualidade/eficiência na provisão desses serviços.

4. METODOLOGIA

Essa seção descreve as técnicas e procedimentos utilizados com o objetivo de garantir a replicabilidade dos resultados (KING, 1995). Tal prática visa o aumento da transparência das pesquisas científicas ao divulgar dados e métodos utilizados de forma irrestrita, o que permite que qualquer pessoa refaça todos os passos da análise. A

replicação dos resultados leva a um aumento na falseabilidade de teorias e pesquisas, o que segundo Popper (1978) é a engrenagem da ciência.

No intuito de aumentar a transparência e a possibilidade de refutação de nossos resultados, o Quadro 3 destaca as principais características do desenho de pesquisa.

Quadro 3 – Desenho de pesquisa

População:	697 municípios sorteados pela Controladoria Geral da União no período de 2003 e 2004.
Fonte:	Datasus, Finanças municipais (Secretaria do Tesouro Nacional), Atlas Brasil (PNUD), relatórios da CGU.
Técnicas:	Estatística descritiva, regressão linear de mínimos quadrados ordinários.
Hipótese:	O efeito das transferências federais sobre a mortalidade diminui quando há uma gestão local deficiente.

Fonte: Elaborado pelos autores (2015)

A Controladoria Geral da União (CGU) é um órgão de controle interno da Presidência da República e que, dentre outras atribuições, tem a competência de defender o patrimônio público, realizar auditorias públicas, proporcionar transparência na utilização do dinheiro público e prevenir e combater as práticas de corrupção (RICO, 2014). Desde 2003 a CGU passou a unificar suas atribuições no Programa de Fiscalização com Base em Sorteios Públicos¹⁰, onde são escolhidos 60 municípios com população até 500mil habitantes para que sejam realizadas auditorias, análise das contas públicas e inspeção física nas obras realizadas. A partir de 2007 grandes municípios e capitais começaram a entrar na amostra (BATISTA, 2013). No entanto, para fins desse trabalho, o nosso banco de dados utiliza apenas os sorteios de 2003 e 2004 estes últimos não serão abarcados neste estudo, contabilizando 697 municípios de pequeno porte.

Tratamos como variável dependente a taxa de mortalidade infantil referente ao ano de 2010, coletada a parti do portal Atlas Brasil, iniciativa do Programa das Nações Unidas para o de Desenvolvimento (PNUD). O quadro abaixo resume as informações acerca dessa variável.

¹⁰ Segundo Batista (2013), para garantir que os sorteios ocorram de forma isenta e aleatória, o órgão utiliza o sistema de sorteios da Caixa Econômica Federal.

Quadro 4 - Variável dependente

Variável dependente	Operacionalização	Período e Unidade de Análise
Taxa de mortalidade Infantil	É obtida por meio do número de crianças que morreram antes de completar um ano de idade, referida ao número de nascidos vivos no mesmo ano, por mil habitantes.	Dados de 2010

Fonte: Elaboração dos autores (2015).

Nossas variáveis independentes são duas: (1) Transferências federais, coletadas a partir do portal de Finanças dos Municípios (finbra) vinculado à Secretaria do Tesouro Nacional e (2) Falha de gestão, que diz respeito às irregularidades encontradas nos relatórios da CGU. Ambas as variáveis são defasadas, pois, espera-se que seus efeitos sejam repercutidos nos anos subsequentes. O quadro 5 sumariza as informações sobre elas e sobre nossas variáveis de controle.

Quadro 5 - Variáveis independentes

Variável Independente	Operacionalização	Período e Unidade de Análise
Transferências federais (log)	Valor, em reais, do que fora transferido da União para os Municípios, por meio do SUS.	Dados de 2004
Falha de gestão	Número de regularidades encontradas no uso de recursos federais – não havendo diferenciação entre corrupção e má alocação.	Dados de 2004

Fonte: Elaborada pelos autores (2015).

Quadro 6 - Variáveis de controle

Variável de controle	Operacionalização	Período e Unidade de Análise
PIB per capita	É obtido a partir da soma de todas as riquezas produzidas o país dividido pelo número de habitantes.	Dados de 2004
Índice de GINI	É uma medida de concentração de renda que varia de 0 (zero) a 1. Sendo, quanto mais próximo de zero, melhor distribuição de renda.	Dados de 2004
Governo de esquerda	Variável binária, onde 1 significa governo de esquerda e 0 governo não-esquerda.	Dados de 2004
Norte	Variável binária, onde 1 significa que o estado pertence à região norte	-
Nordeste	Variável binária, onde 1 significa que o estado pertence à região nordeste	-
Sul	Variável binária, onde 1 significa que o estado pertence à região sul	-

Sudeste	Variável binária, onde 1 significa que o estado pertence à região sudeste	-
---------	---	---

Fonte: Elaborada pelos autores (2015).

A principal hipótese do trabalho sustenta que o efeito das transferências federais sobre a taxa de mortalidade infantil de 2010 seja diminuído, quanto maior for a falha na gestão. Em termos substantivos, sustentamos que quanto maior a falha de gestão local, maior será a taxa de mortalidade infantil mesmo que haja uma maior quantidade de repasse federal para o ente subnacional.

Tecnicamente utilizamos Regressão Linear e Mínimos Quadrados Ordinários para estimar o efeito das transferências federais e da falha de gestão sobre a taxa de mortalidade infantil. Computacionalmente toda a análise está calcada na utilização do *Statistical Package for Social Science (SPSS)* versão 22 e *Stata/SE 12.0*.

5. RESULTADOS

Nesta seção analisamos os dados acerca do efeito das transferências federais para o SUS por municípios sorteados pela CGU no ano 2004 e da falha de gestão, controlada pela GINI, PIB *per capita*, ideologia e as quatro regiões do país, sobre a taxa de mortalidade. A tabela abaixo apresenta os dados acerca da taxa de mortalidade no Brasil no ano de 2010.

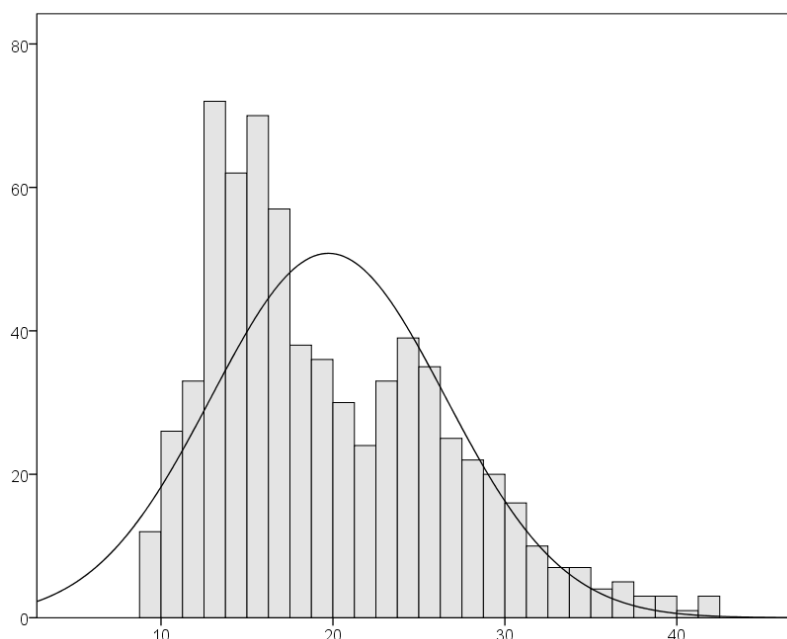
Tabela 1 – Estatística descritiva da taxa de mortalidade de 2010

N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão
693	8,90	41,60	19,73	6,80

Fonte: Elaborada pelos autores (2015).

Sobre a taxa de mortalidade temos informações para 693 casos, a média encontrada é de 19,73 e desvio padrão de 6,80. Esta distância do desvio padrão em relação à média, sugere que existem casos muito destoantes da distribuição normal. O caso com menor taxa de mortalidade se encontra no município de Presidente Lucena (8,90) no estado do Rio Grande do Sul, encontra partida o município que apresenta pior taxa de mortalidade é Flexeiras (41,60) em Alagoas. O gráfico abaixo representa a distribuição normal dos dados supracitados.

Gráfico 1 – Distribuição normal da taxa de mortalidade de 2010



Fonte: Elaboração dos autores (2015).

A respeito da variável independente (transferências federais de saúde), optamos por fazer duas estatísticas descritiva para mostrar o motivo de usarmos o *log* no nosso modelo de regressão linear (MQO). Na tabela abaixo encontra-se a estatística descritiva de transferência federal sem o *log*.

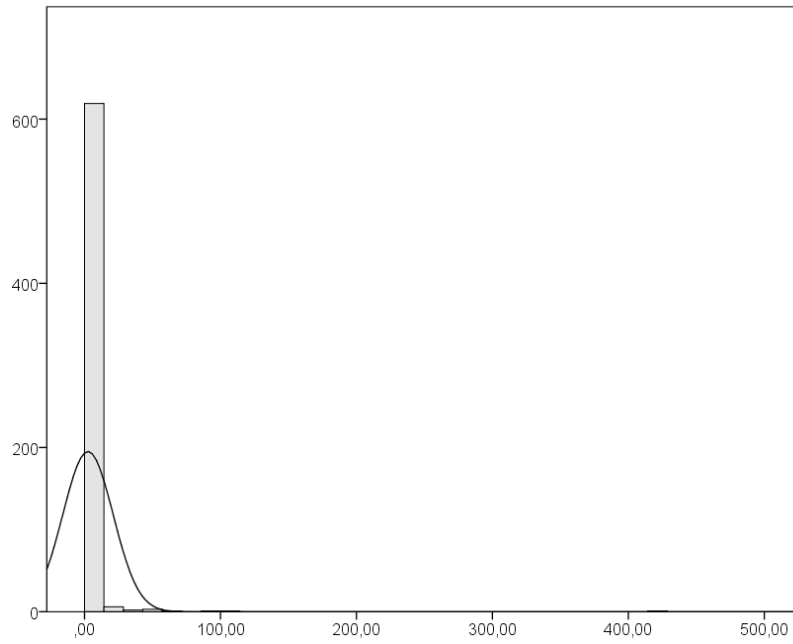
Tabela 2 – Estatística descritiva da transferência federais sem *log* de 2004

N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão
634	0	427546485,7	2514021,98	18517209,60

Fonte: Elaboração dos autores (2015).

Temos disponível 634 casos de transferências federais para saúde nos municípios brasileiros em 2004. A média de repasses para saúde encontrada é de R\$ 2.514.021,98 e o desvio padrão de 18517209,60. Novamente, o alto desvio padrão informa que existem casos muito distantes da média. Existem 59 municípios que não receberam nenhuma transferência federal (R\$ 0,00), por outro lado o caso com maior repasse é o município de Capim Branco em Minas Gerais (R\$ 427.546.485,70). O gráfico abaixo apresenta a distribuição normal desta análise.

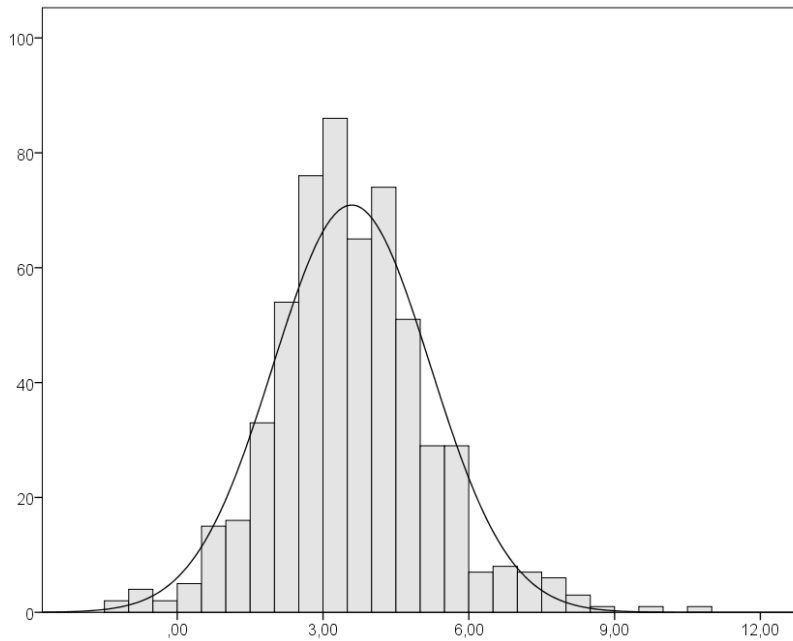
Gráfico 2 – Distribuição normal das transferências federais sem *log* em 2004



Fonte: Elaboração dos autores (2015).

Feita a estatística descritiva da variável independente (transferências federais) sem o *log*, segue a distribuição normal com o *log*. O gráfico abaixo mostra a distribuição normal da variável transferência federal em *log*.

Gráfico 3 – Distribuição normal das transferências federais com *log* em 2004



Fonte: Elaboração dos autores (2015).

Como o gráfico apresenta atribuição do logaritmo natural na variável transferências federais modificou a forma de distribuição dos dados. A variável, portanto, passa a ser distribuída normalmente. Este procedimento é importante para permitir que esta variável seja utilizada em testes estatísticos robustos sem violar alguns de seus pressupostos, tais quais: normalidade, linearidade e ausência de *outliers*.¹¹

E m relação a nossa segunda variável independente (falha de gestão), a tabela abaixo mostra informações sobre os municípios no Brasil que apresentaram números de irregularidades no ano de 2004.

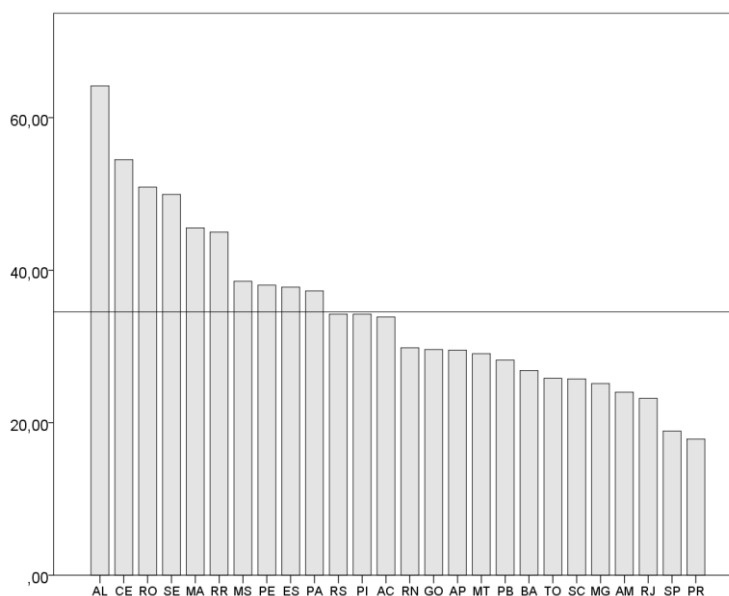
Tabela 3 – Estatística descritiva da falha de gestão nos municípios em 2004

N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão
697	0,0	252,00	31,71	26,27

Fonte: Elaborada pelos autores (2015).

Os dados acima sugerem uma média de irregularidades de 31,71 e desvio padrão de 26,71. O município que apresentou piores resultados na auditoria feita pela CGU fora Poço das Trincheiras em Alagoas (252,00), entretanto, apenas 11 municípios da amostra em 2004 não apresentaram nenhum tipo de irregularidade¹². Para melhor visualização, agrupamos estas informações por Unidade Federativa, o gráfico abaixo representa esta informação.

Gráfico 4 – Falha da gestão por unidade federativa no Brasil em 2004



Fonte: Elaboração dos autores (2015).

¹² Os municípios sem irregularidade foram: Itaja (RS), Conceição da Feira (BA), Horizonte (CE), São Lourenço do Sul (RS), Caninde (CE), Santa Adelia (SP), Campo Alegre (SC), Itai (PE), Campo Brito (Sergipe), Novo Brasil (GO) e Pirai (RJ).

A média de falhas de gestão entre as Unidades da Federação é de 34,52. Alagoas é o estado que apresenta a maior quantidade de falhas de gestão (64,15) seguido do Ceará (54,49) e Roraima (50,89). Enquanto, o Paraná (17,82) seguido de São Paulo (18,91) e Rio de Janeiro (23,19). Os cinco estados que mais falham estão na região do Norte e Nordeste, por outro lado, os cinco que menos falham estão localizados no Sul e Sudeste, com exceção do Amazonas.

A tabela abaixo descreve os quatro modelos de Regressão Linear de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) que utilizamos para testar o impacto das transferências federais e as falhas de gestão sobre a taxa de mortalidade infantil.

Tabela 4 - Regressão linear de mínimos quadrados ordinários (MQO)

Variável	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Transferências (log)	.081 (.106)	-	0,115 (0,107)	-.033 (.166)
Falha de Gestão	-	.013** (.005)	0,014** (0,007)	-.004 (.016)
Transferências (log) *Falha	-	-	-	.005 (.004)
GINI	7.097** (3.062)	5.515** (2.862)	6,589** (3,064)	6.516** (3.063)
PIB per capita	-.032*** (.002)	-.034*** (.002)	-0,032*** (0,002)	-.032*** (.002)
Esquerda	.412 (.456)	.535 (.433)	0,420 (0,455)	.434 (.454)
Norte	2.202*** (.760)	2.461*** (.668)	2,214*** (0,758)	2.119*** (.762)
Nordeste	6.020*** (.673)	6.123*** (.606)	6,000*** (0,672)	5.878*** (.679)
Sul	-2.023*** (.671)	-1.752*** (.619)	-1,678*** (0,670)	-2.013*** (.671)
Sudeste	1.574** (.620)	1.936*** (.566)	1,678*** (0,621)	1.595** (.624)
Constante	18.335*** (1.973)	19.274*** (1.765)	17,985*** (1,975)	18.683*** (2.063)
F	142.17***	165.90***	127,56***	115.02***
Pseudo R2	0.663	0.656	0,666	0.665
N	573	690	573	573

Fonte: Elaboração dos autores (2015)

*** significante a 0,01

** significante a 0,05

Entre parênteses encontra-se o erro padrão.

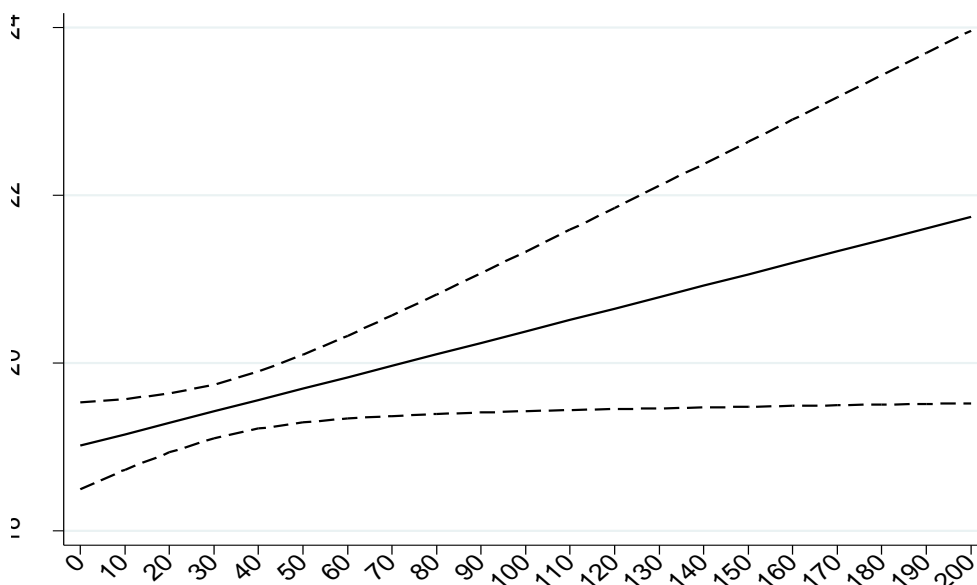
O modelo 1 apresenta que o aumento em uma unidade do logaritmo das transferências federais de saúde, há o aumento de 1% na taxa de mortalidade infantil de 2010. Em outras palavras, quanto maior a transferência federal de saúde, maior o a taxa de mortalidade infantil. O índice de GINI foi significativo a 0,05 com um impacto positivo (7,08), PIB per capita teve uma influência negativa (-0,32) e estatisticamente significativa ao nível 0,01. A variável binária que classifica os governos entre esquerda e não esquerda não possui influência em nenhum dos modelos, ou seja, um governo de esquerda não influencia a taxa de mortalidade de forma significativa. Todas as variáveis que representam as regiões do país foram estatisticamente significativas (aos níveis de 0,01 e 0,05), sendo o nordeste o que teve impacto positivo maior em todos os modelos e o sul influência negativo. Em outras palavras, um município pertencente ao nordeste tende a ter maiores taxas de mortalidades enquanto no sul, menores. O modelo possui capacidade explicativa de 66%.

O modelo 2, por sua vez, apresenta a influência da falha de gestão na taxa de mortalidade infantil. A cada aumento de uma unidade de falha de gestão aumenta de 0,13 na taxa de mortalidade infantil, tal impacto é estatisticamente significativo a 0,01. O índice de GINI possui impacto positivo (5,51) e estatisticamente significativo, enquanto o PIB *per capita* possui influência negativa (-0,034) e significativa. O poder explicativo do modelo é de 65%.

O modelo 3 testa a influência tanto do logaritmo das transferências quanto à falha na gestão. Nesse caso, percebe-se que apesar de haver um maior coeficiente do logaritmo das transferências sobre a taxa de mortalidade (0,115), esta não é significativa. A variável falha de gestão, por sua vez, apresenta um coeficiente menor (0,014), mas estatisticamente significativo. Já o GINI possui influência positiva (6,58) e significante enquanto PIB *per capita* é negativa, porém, significante (-0,032). O poder de explicação é de 66%.

O último modelo estimado apresenta, ainda, um termo interativo entre as transferências e a falha de gestão. Este termo, no entanto, não é significativo e possui magnitude muito próxima à zero. Além disso, apesar de não significativos, o logaritmo das transferências apresenta o sentido esperado. Ou seja, quanto maior a transferência, menor a taxa de mortalidade. O poder de explicação é de 66%.

Gráfico 5 - Efeito marginal da falha de gestão na taxa de mortalidade infantil



Fonte: Elaboração dos autores (2015)

De maneira ilustrativa, o gráfico acima demonstra o efeito marginal entre taxa de mortalidade infantil e a falha de gestão, mantendo as outras variáveis constantes.

6. CONCLUSÕES E LIMITAÇÕES

Este trabalho testou o argumento de que o efeito do gasto público é reduzido quando a gestão local é deficiente, no entanto, não obteve respaldo estatístico para afirmar que maiores recursos não significam necessariamente melhores resultados. Em termos substantivos, a hipótese de que quanto maior a falha de gestão local, maior será a taxa de mortalidade infantil mesmo que haja uma maior quantidade de repasse federal para o ente subnacional não foi corroborada.

Os principais resultados encontrados nos modelos de Regressão Linear (MQO) sugerem que: (1) as transferências federais de saúde não são significativas em termos estatísticos, mesmo quando ponderadas pelo logaritmo; (2) a falha da implementação local é variável importante para explicação do nosso modelo, (3) GINI, PIB per capita e região onde o município se encontra são essenciais para a explicação do efeito de recursos federais e taxa de mortalidade, mesmo quando há presença da falha de implementação e, por fim, (4) a posição ideológica do partido que está no governo não é estatisticamente significativa.

Este trabalho encontrou limitações fundamentais e significativas: (1) no que diz respeito aos dados de transferências federais, não há como distinguir qual tipo de

transferência se trata (constitucionais ou voluntárias), o que acaba por prejudicar a estimativa do trabalho; (2) o número de casos está limitado a um único ano de sorteio dos municípios da CGU, visto que ainda não eram abarcados municípios com população acima de 5000 habitantes.

7. BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 51, n. 1, p. 13-34, 2001.

_____. Decentralization and centralization in a federal system: the case of democratic Brazil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 1, n. SE, p. 0-0, 2006.

ARBIX, Glauco. Políticas do desperdício e assimetria entre público e privado na indústria automobilística: Políticas do desperdício e assimetria entre público e privado na indústria automobilística brasileira. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 109-129, 2002.

ARRETCHE, Marta. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas, **BIB 39**, 1995

_____. **Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais**. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2006.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

_____. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.

BOADWAY, Robin W.; SHAH, Anwar (Ed.). Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices. **World Bank Publications**, 2007.

DAHL, Robert. "Federalism and the democratic process", in Democracy, identity and equality, Oslo, **Norwegian University Press**, pp. 114-26, 1985.

DULCI, Otávio Soares. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. **Revista Sociologia e Política**. Curitiba, n. 18, p. 95-107, June 2002.

KING, Gary. Replication, replication. **PS: Political Science & Politics**, v. 28, n. 03, p. 444-452, 1995.

LAGEMANN, Eugenio. O jogo da política fiscal entre união, estados e municípios no federalismo fiscal brasileiro. **Fórum BNB de Desenvolvimento (2009, 16-17 jul.: Fortaleza, CE).[Anais..]. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2009.**

LIJPHART, Arend. Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: **Editora Civilização Brasileira**, 2003

MELO, Marcus A. Crise Federativa, Guerra Fiscal e Hobbesianismo Municipal: Efeitos Perversos da Descentralização?, São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação SEADE, 10(3), 1996.

MARQUES JUNIOR, Liderau dos Santos; OLIVEIRA, Cristiano Aguiar de; MELO, Marcus A. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social, **Dados**, 48,4: 845-89. 2005.

NASCIMENTO, Sidnei Pereira do. Guerra fiscal: uma avaliação comparativa entre alguns estados participantes. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto , v. 12, n. 4, p. 677-706, Dec. 2008.

OATES, Wallace. Na Essay on Fiscal Federalism. **Journal of Economic Literature**. Vol. 37. No 3. 1999.

PARANHOS, R., FIGUEIREDO FILHO, D. B., da ROCHA, E. C., da Silva Jr, J. A., & SANTOS, M. L. W. D. Levando Gary King a sério: desenhos de pesquisa em Ciência Política. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 3, n. 1-2, 2013.

POPPER, Karl R. Lógica das ciências sociais. Brasília: **Universidade de Brasília**, 1978.

PUTNAM, Robert. Comunidade e Democracia. Rio de Janeiro: **FGV**, 2006.

RICO, Bruno. O papel do controle interno no combate à corrupção: a experiência da Controladoria-geral da União no Executivo Federal Brasileiro in MOISÉS, José (org). o congresso nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade Representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro : **Konrad Adenauer Stiftung**, 2014.

RIKER, William. Federalism. In: Fred Geenstein e Nelson Polsby. Handbook of Political Science. **Reading, Mass.** 1975.

SOUZA, C. e Blumm, Márcia. Autonomia política local: uma revisão da literatura, **BIB** 48, 1999

_____. “Federalismo e conflitos distributivos: Disputa dos estados por recursos orçamentários federais”, **Dados**, 46, 2: 345-84, 2003.

_____. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **BIB** 65, 2008

STEPAN, Alfred. “Para uma análise comparativa do federalismo e da democracia: Federações que restringem ou ampliam o poder do demos”, **Dados**, 42, 2: 1-37, 1999.