

Descentralização de Políticas, Decisões Alocativas do Setor Público e o Impacto no Desenvolvimento Econômico das Cidades: o Caso dos Municípios Paraibanos¹

Ítalo Fittipaldi

Universidade Federal da Paraíba

Saulo Felipe Costa

Universidade Federal de Campina Grande

Cletiane Medeiros Araújo

Universidade Federal de Pernambuco

1 INTRODUÇÃO

A municipalização de políticas públicas tem sido objeto de estudos acerca dos ganhos e perdas de tal opção institucional. Defensores da *descentralização endógena* justificam o processo de transferência de políticas aos entes subnacionais em razão da otimização na implementação das ações de governo, derivadas da proximidade espacial entre produtor e o consumidor de políticas públicas. Por outro lado, os críticos de tal concepção analítica admitem que existam vantagens comparativas na descentralização de políticas, mas que estas encontram nas tensões entre as funções alocativas, distributivas e estabilizadoras do setor público seu elemento anulante. Tais atritos analíticos têm trazido para o centro do debate acadêmico o papel da capacidade institucional do setor público como importante vetor para a definição da taxa de sucesso (fracasso) na execução de políticas públicas em geral, e de sua descentralização em particular (FUKUYAMA, 2005; TENDLER, 1998).

A operacionalização do orçamento público municipal torna-se, portanto, instrumento de promoção de dinamismo econômico das cidades ou entrave para a superação do quadro de

¹ Somos gratos aos pareceristas da Revista Estudos de Política por seus comentários, que ajudaram a tornar o trabalho mais inteligível. Contudo, os erros, falhas e/ou omissões remanescentes são de nossa inteira responsabilidade.

atraso social dos municípios em ambientes federados detentores de fortes assimetrias regionais. Assim, ao menos duas questões emergem do debate sobre despesas governamentais e descentralização de políticas: *i) qual o impacto dos gastos públicos municipais sobre o desenvolvimento econômico das cidades? ii) Que tipo de despesa apresenta maior efeito positivo sobre o Produto Interno Bruto (PIB) per capita?*

Para tentar responder estas questões, optou-se pelo estudo de caso dos 223 municípios paraibanos, com a utilização de dados secundários do gasto público por função, compreendendo os dispêndios com saúde, educação e urbanismo, referentes aos anos de 2003, 2004 e 2008. Com vistas ao tratamento quantitativo dos dados selecionados utilizou-se o estimador Swamy-Arora através do método dos mínimos quadrados generalizados (GLS) para identificar o possível efeito do gasto governamental sobre o desenvolvimento econômico dos municípios, que, aqui, se denominou de *efeito despesa*.

No mais, este trabalho está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. Na seção 2 apresenta-se um panorama do debate teórico sobre as vantagens e dificuldades da descentralização de políticas públicas, com especial atenção para as disfunções constitutivas do federalismo fiscal em ambientes de forte assimetria regional, subsumido nas vantagens (desvantagens) comparativas entre os entes federados na execução de *polícies*. A seção 3 exhibe o quadro socioeconômico dos municípios da Paraíba para o período em análise, destacando a fragilidade fiscal dos governos locais. Já na seção 4 desenvolve-se o modelo de estimação dos coeficientes de mensuração do *efeito da despesa* mediante o método GLS, utilizando-se o estimador Swamy-Arora, com erro padrão ajustado para o agrupamento (*clustering*), nos municípios. E finalmente, na seção 5, são apresentadas as considerações finais do trabalho.

2 A MUNICIPALIZAÇÃO DE POLÍTICAS E AS PERSPECTIVAS DE SUAS VANTAGENS COMPARATIVAS²

A lógica da estrutura organizacional do sistema federalista baseia-se no princípio de promoção de uma maior aderência da oferta de políticas públicas a uma clientela distribuída em grandes espaços territoriais. O argumento desenvolvido desde Rousseau e Montesquieu destaca a existência de ganhos de eficiência e eficácia no gerenciamento das ações de governo quando se distribui espacialmente as responsabilidades na produção de políticas. Autores contemporâneos (OATES, 1972; MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1984; ALESINA e SPOLAORE, 1997;

² Esta seção está baseada, em larga medida, na seção 3 de Fittipaldi (2009).

PANIZZA, 1999) identificam uma correlação positiva entre o provimento de demandas de políticas públicas através do processo de descentralização do gasto público, sendo este – segundo tais autores – o paradigma organizacional otimizador das ações governamentais inerentes a vastos territórios com populações heterogêneas, por proporcionar ganhos de efetividade na *delivery policies* e de *accountability*. Assim, a municipalização (descentralização) de parte do conjunto de políticas públicas ofertado à sociedade produziria o efeito de elevar a *performance* executora da ação governamental, derivada de vantagens comparativas advindas de uma implementação autárquica. Ou seja, a ótica do *paradigma otimizador* atribui ao ente federado mais próximo do cidadão a capacidade de, *per se*, efetivar as ações de governo no tempo.

Esta linha argumentativa de primeira geração – denominada na literatura de *descentralização endógena* –, todavia, não contempla os desvios derivados do processo de federalização das ações governamentais. Se, por um lado, a maior proximidade com a clientela das políticas pode se traduzir em um maior grau de adequabilidade e de respostas às demandas sociais, decorrentes da vantagem da “proximidade espacial” das esferas subnacionais na execução de determinadas políticas públicas, por outro lado, comprometem a existência de economias de escala e de capacidade de coordenação na implementação destas políticas. Afinal, estudos empíricos demonstram que “[...] a descentralização fiscal e o federalismo não se traduzem facilmente em ganhos de eficiência e *accountability*, previstos pela primeira geração da teoria” (RODDEN, 2005, p.24). Assim,

Quando um governo começa a se descentralizar, segundo enfoques amplamente aceitos sobre a descentralização nos países em desenvolvimento, o governo central recua e faz menos do que fazia antes [...] [esta divisão do trabalho] entre as unidades locais mais centralizadas segue a “vantagem comparativa” [grifo no original] de cada uma (TENDLER, 1998, p. 40).

Em outros termos, políticas públicas que necessitem de grandes volumes de recursos e técnicas mais elaboradas de implementação seriam otimizadas ao serem executadas por agências centrais, haja vista que os ganhos de escala estão diretamente relacionados à cobertura espacial da política.

Por outro lado, políticas que exigem maior flexibilidade implementadora e, voltam-se para serviços públicos de atendimento direto à clientela local, apresentariam ganhos de implementação ao serem realizadas por órgãos descentralizados. De fato, essas *vantagens comparativas* não estariam presentes apenas entre unidades subnacionais, mas, inclusive, no interior da estrutura organizacional de uma mesma política pública ofertada por determinado ente federativo (*cf.* OSTROM, 1983). Todavia, disfunções e assimetrias na capacidade institucional do agente

executor da política podem reduzir (anular) possíveis vantagens comparativas das ações implementadas.

Ademais, a definição da agenda de políticas públicas (*agenda setting*) em ambientes de descentralização da ação governamental pode tornar-se suscetível à atuação de grupos sociais locais dotados de recursos de poder diferenciados, conduzindo à captura, por essas elites regionais, da oferta de bens públicos, anulando as possíveis vantagens da descentralização. (cf. JONES e BAUMGARTNER, 2004, WORLD BANK REPORT, 1997).³

Dentre os desvios decorrentes do federalismo fiscal, e das políticas dele derivadas, – sumarizados por Giambiagi e Além (2002) – destacam-se as tensões entre a *função alocativa*, a *função distributiva* e a *função estabilizadora* do setor público. No caso da primeira, notadamente em territórios marcados por fortes disparidades regionais, um elevado grau de descentralização de políticas produz baixo nível de eficiência no atendimento à população, originária da baixa capacidade implementadora dos entes subnacionais mais pobres, contribuindo para a reprodução do padrão existente de pobreza local. Ou seja:

Tendo em vista que o fornecimento de determinados bens públicos básicos – como educação fundamental e saúde – de forma insuficiente pode prejudicar as perspectivas de desenvolvimento do país no longo prazo, a descentralização desse tipo de gasto poderia implicar custos de eficiência significativos. (*op.cit.*, p: 310).

Por sua vez, ao se transferir poder decisório concernente à (re)distribuição de bens públicos às unidades detentoras de maior proximidade espacial do cidadão – *e.g.* municípios – incorre-se na possibilidade da existência de deslocamentos populacionais e tensões demográficas para localidades mais desenvolvidas, em busca de melhores serviços públicos. Isto, *e.g.*, compromete a função distributiva estatal com vistas à redução de assimetrias regionais. Finalmente, no que tange à função estabilizadora, as “tensões da descentralização” podem obliterar as metas de políticas de estabilização macroeconômica ao desarticular o processo decisório sobre o gasto público nas diversas esferas de governo como resultado da dispersão administrativa.

Em linhas gerais, a crítica à abordagem da *descentralização endógena* chama a atenção para a concepção linear que este modelo analítico atribui à capacidade de execução de políticas públicas de unidades subnacionais diferenciadas, em especial, ao desconsiderar aquelas destituídas de recursos materiais e humanos adequados ao desenvolvimento das ações de governo. Ou seja, a

³ A análise da construção da agenda de políticas públicas, bem como da mensuração de seu processo constitutivo, fogem ao escopo deste artigo. Para uma abordagem analítica da *agenda setting* cf. Baumgartner e Jones (2002); Talbert e Potoski(2002); Kingdon (1995); O’Toole (1989); Mills (1956). Já para uma abordagem acerca da mensuração do processo de construção da agenda de *polícies* cf. Baumgartner, Jones e Wilkerson (2002); Walker (1997).

capacidade institucional e os instrumentos gerenciais da unidade local para a implementação de políticas não se constituem em variáveis independentes no *modelo endógeno*. Giambiagi e Além (2002), ao se debruçarem sobre a importância do potencial de gerenciamento de políticas, afirmam:

Um outro fator importante a considerar é que os ganhos de eficiência decorrentes da descentralização da responsabilidade por determinados gastos públicos podem ser compensados por dificuldades institucionais das unidades subnacionais. Por um lado, a capacidade administrativa destas pode ser fraca, refletindo-se na existência de funcionários pouco qualificados e na incapacidade de formular e implementar programas eficientes de gastos que possam aproveitar ao máximo o potencial das fontes financeiras. (*op.cit.*, p: 311).

Estas possíveis disfunções do processo de descentralização de políticas públicas produzem baixa eficiência na ação governamental, anulando (reduzindo) as eventuais *vantagens comparativas* do sistema federativo preditas nas teorias da descentralização endógena. Percebe-se, assim, a existência de um *trade-off* quanto ao tamanho organizacional ótimo para a oferta de políticas. Se o tamanho otimizador para o fornecimento de bens públicos é determinado pela dimensão da comunidade local a ser atendida, também há de se considerar que a centralização de políticas possibilita ganhos de escala na oferta de bens públicos e capacidade de coordenação em grandes espaços geográficos. Em outros termos, aos custos derivados de um “federalismo centralizado” – *e.g.* oferta de serviços públicos pouco aderente à demanda e baixa *accountability* – seguem-se os custos decorrentes da baixa capacidade institucional de políticas (alocação e execução orçamentária ineficientes) e da perda de escala em sua implementação, oriundos de um modelo descentralizado de ação governamental.

Esse *dilema federativo*, ao se materializar em arranjos institucionais, desencadeia efeitos que repercutem, dentre outros, na condução de políticas de desenvolvimento local, notadamente em ambientes organizacionais pautados por fortes assimetrias socioeconômicas. Ou seja, os arranjos federativos, que refletem a natureza dilemática deste tipo de organização político-administrativa, produzem efeitos não antecipados sobre as agências governamentais, com impactos significativos no padrão performático de tais organizações e das políticas públicas.

Com a redemocratização do país e a entrada em vigor da nova Constituição Federal de 1988, o paradigma federalista brasileiro desloca-se para a vertente descentralizadora, com União, estados e municípios dotados de equivalência jurídica, mas possuidores de escassos instrumentos de coordenação (SOUZA, 2003). A transferência de políticas públicas (formulação e execução) para os entes subnacionais, em particular para os municípios, não foi seguida de um arranjo institucional que tornasse possível às cidades reduzir os “custos de fornecimento” advindos de

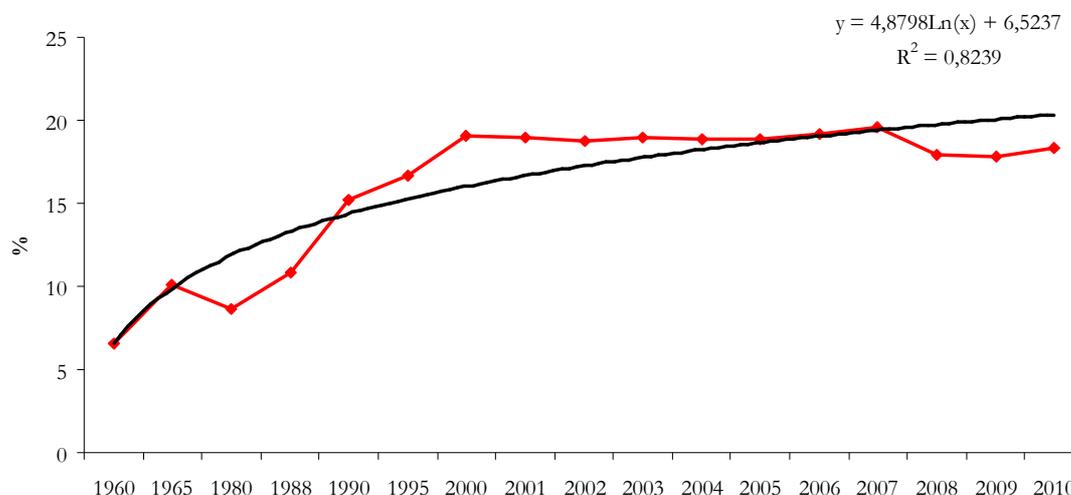
sua baixa capacidade institucional (*i.e.* baixa habilidade gerencial, reduzido poder de tributação, fraca *accountability*). Apesar de ter havido um processo de reconcentração de ações governamentais a partir da implementação do Plano Real e, em especial, com a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), esta ação centrípeta sobre o padrão federativo brasileiro não anulou a forte descentralização iniciada no final da década de 1980, em especial em favor dos municípios (*cf.* Gráfico1), o que torna recorrente, na ausência de instrumentos gerenciais adequados, os elevados custos de fornecimento de políticas públicas por parte dos governos municipais do país.

Por outro lado, as expressivas assimetrias inter e intraregional do Brasil, consubstanciadas, dentre outros fatores, em elevados *gaps* de capacidade institucional entre os municípios, exigem dos governos locais a utilização de tecnologias de gestão mais elaboradas com vistas à execução exitosa das ações que lhes foram atribuídas. A utilização eficiente dos recursos materiais e humanos – materializada no orçamento público – tornou-se, assim, importante objeto de análise para a avaliação da gestão pública local, por se constituir em destacado vetor de promoção de desenvolvimento. Ou seja, a composição do orçamento municipal entre os diferentes tipos de gasto público e o efeito deste sobre a renda agregada das cidades sinalizam para a capacidade indutora dos governos locais na geração de riqueza.

Destarte, diante da atual participação relativa dos municípios brasileiros na oferta geral de políticas públicas, o gasto público municipal, mediante suas opções alocativas, define, em boa medida, a dimensão da economia local⁴. A dinâmica e o perfil dados pelo governante à alocação dos recursos públicos municipais irão definir, para além de outras variáveis intervenientes, a fronteira entre o sucesso e o fracasso na redução do subdesenvolvimento e do redimensionamento do produto agregado local. Com isto, a identificação do *efeito da despesa* governamental sobre o PIB *per capita* do município se constitui em importante etapa analítica no estudo das configurações do estoque de riqueza das cidades. Definir um desenho de pesquisa que *i)* possibilite identificar qual o impacto da despesa pública sobre o produto agregado *per capita*; e, *ii)* identifique procedimentos metodológicos que permitam captar tais efeitos com o devido refinamento quantitativo, se constitui, acredita-se, em importante passo no estudo dos efeitos da descentralização de políticas públicas no ambiente federativo brasileiro. Nas linhas que se seguem apresenta-se uma abordagem empírica inicial para as propostas em tela, tendo as cidades paraibanas como o caso de pesquisa.

⁴ Não se constitui escopo deste artigo analisar a percepção da população acerca do desempenho dos agentes públicos do município no gerenciamento de políticas. Para um excelente trabalho de análise da gestão municipal e avaliação da população *cf.* LUBAMBO (2006).

Gráfico 1
Evolução da Receita disponível dos municípios brasileiros (% da carga tributária total)
1960-2010



Fonte: Elaborado pelos autores.

3 O DESENVOLVIMENTO ASSIMÉTRICO DOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS

Ao se observar os dados referentes ao produto interno bruto dos municípios da Paraíba (PIB Municipal) para os anos de 2003, 2004 e 2008, ficou evidenciada a expressiva assimetria de desenvolvimento econômico baseada nesta variável. O município com o maior PIB (João Pessoa) apresentou, no período em análise, um nível de produto 1.408% superior ao município com o menor PIB no estado (Quixabá), refletindo a forte concentração de riqueza em determinados espaços geográficos da Paraíba. Esse padrão assimétrico reflete, dentre outros indicadores, na expressiva oscilação do produto interno em torno de sua média. Ou seja, utilizando-se como medida de variabilidade o coeficiente de variação (C.V.) foi possível identificar uma variância de 5.000% neste quesito (*cf.* Tabela 1).

Todavia, ao se analisar os dados em termos *per capita*, o padrão assimétrico da riqueza agregada reduziu-se drasticamente. Enquanto o índice de Gini para o PIB dos Municípios registrou um impressionante patamar de 0.775, o mesmo cai para 0.187 quando foi considerado o PIB *per capita*⁵. Ou seja, apesar da forte concentração espacial da riqueza em algumas cidades do estado, essas apresentam níveis muito baixos de eficiência econômica (produtividade). Percebeu-

⁵ O índice de Gini varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo da unidade maior é o nível de desigualdade da medida em que se aplicou o referido indicador. Inversamente, quanto mais próximo de zero maior é a igualdade observada na variável em estudo.

se claramente tal discrepância ao construir curvas de Lorenz para esses indicadores, como expresso no Gráfico 2.

Por sua vez, o nível de desigualdade no desenvolvimento econômico se reproduziu no volume de recursos alocados para as funções *distributivas* e *redistributivas* dos gastos públicos municipais. O Gráfico 3 destacou os coeficientes Gini para as despesas dos governos locais com educação, saúde e urbanização, onde o gasto público com *educação* é o menos desigual – *vis-à-vis* os demais dispêndios analisados –, apresentando um coeficiente Gini 9,6% inferior ao de *saúde* e 8,3% inferior ao gasto com *urbanização*. Destarte, esse aparente quadro de *causação circular*, como definido por Myrdal (1968), pode ser rompido pela ação da gestão pública dos municípios, mediante a concentração em dispêndios de maior impacto no PIB *per capita*? A falta de recursos não parece ser a principal razão para uma negativa a esta resposta, haja vista a forte descentralização fiscal ocorrida no país. Talvez, a resposta possa estar na composição do orçamento das prefeituras (oferta de bens públicos) e na conexão entre a natureza desses gastos e a geração de riqueza local.

Tabela 1
Estatística Descritiva do PIB das Cidades Paraibanas.
Período: 2003, 2004 e 2008.

(em R\$ de 2010)

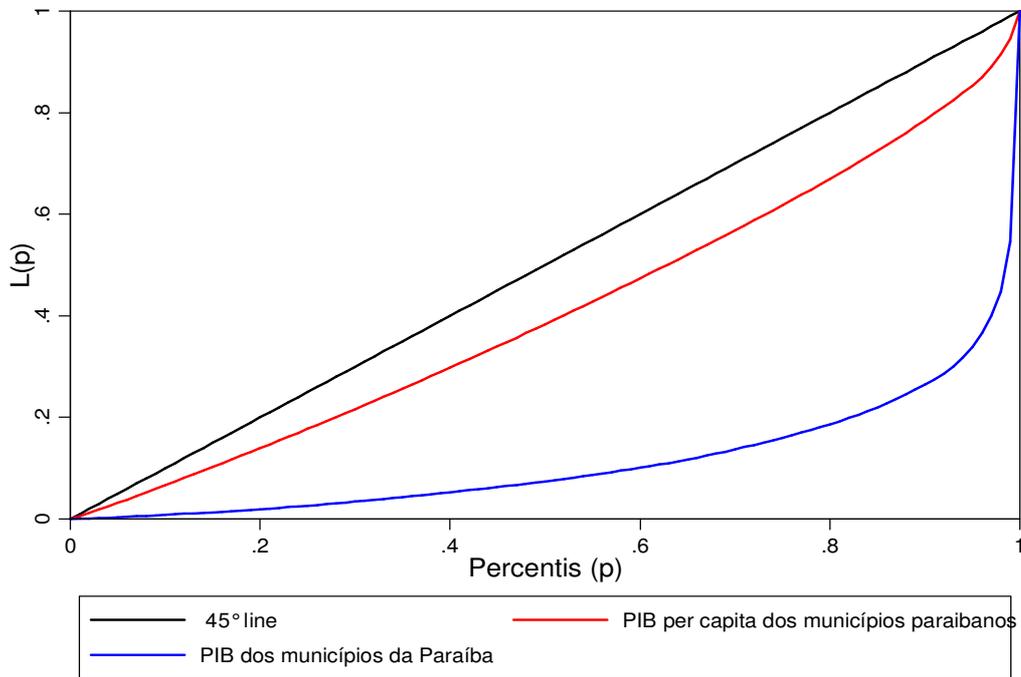
Variável	N	Média	Mediana	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo	C.V.
PIB Municipal	669*	91.072	21.683	17.602	4.681,41	6.591.632	4,999
PIB Municipal <i>per capita</i>	669*	3,75	3,31	0,09	2,58	31,77	0,59

Fonte: Elaborado pelos autores.

Nota: C.V. = *coeficiente de variação*, expresso em %.

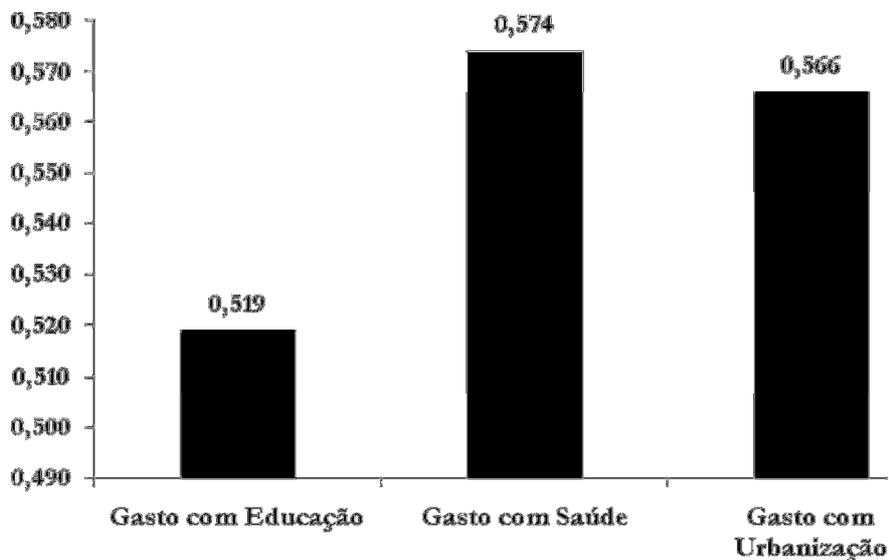
*Dados referentes a todos os 223 municípios da Paraíba nos anos supracitados.

Gráfico 2
Curva de Lorenz do PIB dos Municípios da Paraíba e do PIB *per capita* dos Municípios Paraibanos.
Período: 2003, 2004 e 2008.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Gráfico 3
Coefficiente Gini para as despesas com Educação, Saúde e Urbanização dos Municípios Paraibanos - Período: 2003, 2004 e 2008



Fonte: Elaborado pelos autores.

4 MENSURANDO O IMPACTO DAS DECISÕES ALOCATIVAS

Para identificar o efeito das decisões de políticas públicas dos governos municipais sobre o desenvolvimento econômico das cidades, utilizaram-se como *proxy* deste último o produto interno bruto *per capita* dos municípios da Paraíba (*PIBpc*), bem como a execução orçamentária das despesas por função com *educação, saúde e urbanização*, para os anos de 2003, 2004 e 2008⁶. Os dados foram obtidos junto ao portal do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), disponível no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES)⁷ e transformados em valores constantes do ano de 2010. Assim, como procedimento empírico, com vistas a ganhos de grau de liberdade, adotaram-se dados de painel, contemplando 211 dos 223 municípios do estado da Paraíba. Ou seja, o painel foi composto por $N=211$ e $T=3$, perfazendo 633 observações.

Dada a presença de heterocedasticidade, tornando os coeficientes estimados via modelo OLS, viesados, recorreu-se ao método dos mínimos quadrados generalizados (GLS). Ademais, por tratar-se de painel curto, $N>T$, e o teste de Hausman, não rejeitando a hipótese nula de diferença sistemática entre os coeficientes – $\text{Chi}^2(4) = 0,75$ e $p\text{-valor} = 0,9449$ –, utilizou-se o estimador Swamy-Arora (1972), com efeito aleatório, e erro padrão ajustado para o agrupamento (*clustering*) nos municípios. Com isso, o modelo de estimação foi definido como:

$$y_{it} = x_{it}\beta + v_{it} \quad (4.1)$$

$$E(v_{it}|x_i) = 0, \quad t=1,2,\dots,T \quad (4.2)$$

Onde x_{it} é o vetor (1xK) da matriz de covariáveis e β_{it} corresponde ao vetor (Kx1) da matriz dos coeficientes, com o subscrito *it* referente ao município *i* no ano *t*. O componente do erro estocástico é representado por:

$$v_{it} = c_i + u_{it} \quad (4.3)$$

⁶ A utilização do PIB *per capita* como indicador de desenvolvimento econômico encontra longa tradição na literatura, embora pesquisadores da área da Economia do Bem-Estar critiquem sua utilização. Esses críticos entendem que esse indicador reflete apenas o comportamento monetário do produto, negligenciando indicadores mais específicos para a mensuração do desenvolvimento como qualidade de vida e educação formal da população (*cf.* RAVALLION, 1994; SEN, 1992 [2001]). Todavia, estudos na área de Economia Regional, também denominada de Economia Espacial, ainda reconhecem a validade da utilização do PIB *per capita* como indicador adequado para mensuração do desenvolvimento de regiões (*cf.* FUJITA, KRUGMAN e VENABLES, 1999 [2002]; SIMÕES, 2005).

⁷ O endereço eletrônico do portal é www.tce.pb.gov.br/aplicativos/sagres.

Com c_i representando o efeito das variáveis omitidas no modelo, e invariante no tempo, e u_{it} correspondendo especificamente ao termo de erro da regressão. Assim, adotou-se o modelo de regressão do tipo *lin-log*, com a relação funcional expressa como:

$$PIBpc_{it} = \beta_0 + \beta_{1it}(\lneduc) + \beta_{2it}(\lnsaude) + \beta_{3it}(\lnurb) + \beta_{4it}(Pop) + v_{it} \quad (4.4)$$

Onde β_0 corresponde à constante da equação de regressão e, (\lneduc) , (\lnsaude) , (\lnurb) equivalem, respectivamente, ao logaritmo natural do gasto público municipal com *educação*, *saúde* e *urbanização*. Como variável de controle optou-se pela população residente em cada município nos respectivos anos. As relações causais esperadas, *i.e.* o sinal dos coeficientes no modelo de regressão e, portanto, as hipóteses de trabalho estão expostas na Tabela 2:

Tabela 2
Relação Causal do Tipo de Gasto sobre o PIB_{pc}

Tipo de gasto público	Relação causal esperada (sinal esperado)
Educação	+
Saúde	+
Urbanização	+

Fonte: Elaborado pelos autores.

O resultado da regressão exibiu os sinais esperados para cada uma das variáveis independentes. Entretanto, ao contrário do gasto com *educação* e *urbanização*, o gasto com *saúde* não foi estatisticamente significativo. Por sua vez, a variável de controle escolhida para integrar o modelo de regressão mostrou-se eficiente para este propósito ao apresentar-se com significância estatística. Visando à identificação do impacto do gasto público municipal no desenvolvimento econômico das cidades, utilizou-se o efeito marginal (*Em*), definido para modelos do tipo *lin-log* como:

$$\frac{\Delta y}{\Delta x/x} = \frac{\Delta y}{\Delta x} \cdot x = \frac{\partial y}{\partial x} \cdot x = Em \cdot x$$

Percebeu-se que um aumento de 1% no gasto público municipal com educação eleva, em média, e *ceteris paribus*, em 5,30% o PIB *per capita* da cidade, enquanto que o mesmo percentual de aumento no gasto com urbanização acresce 1,4% o PIB *per capita* municipal. A opção pelo gasto com educação, dado o efeito de “*spillover* econômico”, subjacente a este tipo de dispêndio, produziu um efeito de quase 279% a mais sobre o produto *per capita*, que a despesa de urbanização. O tipo de gasto e sua conexão com a indução na geração de riqueza se constituem em estratégia de redução de desigualdades regionais e melhoria de bem-estar social. Os resultados extraídos do modelo de regressão parecem corroborar as hipóteses de trabalho, exceto àquela referente ao gasto com saúde, sobre a qual a gestão dos recursos públicos, mediante a definição do padrão alocativo das despesas governamentais locais, tem importante impacto para a promoção do desenvolvimento municipal.

A concentração da oferta de políticas públicas em determinada natureza de gasto, sob uma gestão eficiente dos recursos disponíveis, reverbera sobre o nível de desenvolvimento local, tendo nas despesas de natureza *distributiva* (*cf.* LOWI 1964, 1972), em particular, aquelas de formação de capital humano, um importante instrumento de geração de riqueza em regiões subdesenvolvidas. O aporte de recursos advindo da descentralização fiscal torna-se eficiente, de acordo com o modelo exposto, quando associado às decisões orçamentárias por políticas propiciadoras de efeito multiplicador sobre a economia local.

O atual perfil do federalismo fiscal brasileiro, assim, transferiu, em boa medida, para os gestores locais a condição de promotores de externalidades positivas para a economia municipal, quando do processo de definição da aplicação dos recursos públicos, mediante o orçamento governamental. A composição da alocação orçamentária das cidades, portanto, importa para a redução das assimetrias regionais, ainda muito significativas na realidade nacional.

Tabela 3
Variável dependente: PIB *per capita* dos municípios

Variáveis	β	Erro padrão	Efeito Marginal
Educação	0,361***	0.09753	5,30
Saúde	0,103	0.06626	-
Urbanismo	0,103**	0.05074	1,35
População	7.16e-06*	2.60e-06	-
Constante	-4,472*	1.4350	-
R^2			
Within			0,1688
Between			0,1344
Overall			0,1443
Teste de Wald			37.090
Prob> chi2			0.000
Estatística <i>Teta</i>			0,862
Sigma_u			1.989
Sigma_e			0,480
Rho			0,945
Rmse			0,481
Observações			633

* $p < 0,01$ ** $p < 0,05$ *** $p < 0,001$

Fonte: Elaborado pelos autores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reconfiguração do federalismo fiscal brasileiro transferiu para os municípios boa fração da oferta de políticas públicas no país. Se, por um lado, a descentralização de políticas possibilita maior adequação entre oferta e demanda por bens públicos, em razão da proximidade entre ofertante e demandante, por outro, dado o caráter assimétrico da qualidade da gestão pública local no Brasil, enfraquece a *função distributiva* do Estado. Destarte, visando responder a questão acerca do efeito das decisões alocativas do orçamento público sobre o PIB *per capita* dos municípios, utilizaram-se as cidades da Paraíba como estudo de caso.

O artigo, portanto, buscou identificar, através de procedimentos de metodologia quantitativa, o impacto do gasto público de rubricas orçamentárias selecionadas, notadamente de natureza distributiva e redistributiva, sobre o produto interno bruto *per capita* das cidades paraibanas, através de dados de painel balanceado com efeito aleatório. O modelo de regressão utilizado neste trabalho – estimadores Swamy-Arora – indicou que o gasto público local com educação apresentou forte capacidade de impactar a geração de riqueza municipal *per capita*, com um efeito marginal extremamente superior à despesa com urbanização, ao menos, quando considerados os dados para os anos de 2003, 2004 e 2008. Os gastos com saúde, contudo, não se mostraram estatisticamente significantes no modelo, não corroborando a hipótese de que esta rubrica orçamentária impacta positivamente o estoque de riqueza municipal *per capita*.

Recebido para publicação em 08/04/2012

Aprovado para publicação em 28/05/2012

REFERÊNCIAS

- ALESINA, Alberto & SPOLAORE, Enrico. On the number and size of nations. **Quartely Journal of Economics**, v. 112, nº 4, Nov. 1997, p. 1027-1056.
- BAUMGARTNER, F.R; JONES, B.D. e WILKERSON, J.D. Studying Policy Dynamics In: **Policy Dynamics**, BAUMGARTNER e JONES (eds.), Chicago: University of Chicago Press.
- FITTIPALDI, Ítalo. Desempenho organizacional e arranjo federativo: o slack da Sudene e o colapso na gestão da política de planejamento regional. **Revista do Serviço Público**, vol. 60, nº 4, Out/Dez – ENAP, 2009, p. 383-399.
- FUGITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A. **Economia especial: urbanização, prosperidade econômica e desenvolvimento humano no mundo**. São Paulo: Ed. Futura, 2002.
- FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados: governo e organização no século XXI**. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.
- GIAMBIAGI, Fábio & ALÉM, Ana Cláudia D. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. 2º Ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2002.
- JONES, B.D e BAUMGARTNER, F. R. Representation and agenda setting. **The Policy Studies Journal**, Vol. 32, nº 1, 2004, p. 1-24.
- KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. New York: Haper Collins, (2nd ed.), 1995.
- LOWI, Theodore J. American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade. **World Politics**, Vol. 16, No. 4, Jul., 1964, p. 677-715.
- _____. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, Vol. 32, 1972, p. 298-310.
- LUBAMBO, Cátia Wanderley. **Desempenho da gestão pública: como a população avalia o governo em pequenos municípios**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2006.
- MILLS, C. W. **The Power Elite**. Oxford: Oxford University Press, 1956.
- MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968.
- MUSGRAVE, Richard A. & MUSGRAVE, Peggy B. **Public finance in theory and practice**. New York: McGraw Hill, 1984.
- OATES, Wallace E. **Fiscal Federalism**. New York: H.B. Jovanovich, 1972.

OSTROM, Elinor. A public choice approach to metropolitan institutions: structure, incentives, and performance. **Social Science Journal**, 20, 1983, p. 79-96.

O'TOOLE, Laurence J. The Public Administrator's Role in Setting the Policy Agenda In: **Handbook of Public Administration**, J.L. Perry (ed.), San Francisco: Jossey Bass. 1989.

PANIZZA, Ugo. On the determinants of fiscal centralization: theory and evidence. **Journal of Public Economics**, nº 74, Oct., 1999, p. 97-139.

RAVALLION, Martin. **Poverty Comparisons: fundamental of pure and applied economics**. Chur, Switzerland: Harwood Academic Press, vol. 56, 1994.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, nº 24, jun, 2005, p. 9-27.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2001.

SIMÕES, Rodrigo. **Métodos de análise regional e urbana: diagnóstico aplicado ao planejamento**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, Textos para Discussão nº. 259. 2005.

SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, nº 59, 2003, p. 137-158.

SWAMY, P.A.V.B e ARORA, S.S. "The exact finite sample properties of the estimators of coefficients in the error components regression models". **Econometrica**, 40, 1972, p. 261-275.

TALBERT, Jeffrey C. e POTOSKI, Matthew. The Changing Public Agenda over the Postwar Period In: **Policy Dynamics** BAUMGARTNER e JONES (eds.), Chicago: University of Chicago Press.

TENDLER, Judith. **Bom governo nos trópicos**. Rio de Janeiro: Ed. Revan. Brasília: Editora da Enap, 1998.

WORLD BANK. **The State in a changing world**. New York: Oxford University Press, 1997.

Descentralização de Políticas, Decisões Alocativas do Setor Público e o Impacto no Desenvolvimento Econômico das Cidades: o Caso dos Municípios Paraibanos

Resumo

A descentralização de políticas públicas torna a composição dos orçamentos dos governos municipais um importante vetor para a indução do desenvolvimento econômico local. O presente artigo buscou identificar qual o impacto dos gastos públicos municipais (saúde, educação e urbanização) sobre o desenvolvimento econômico das cidades paraibanas, e que tipo de despesa apresenta maior efeito positivo sobre o produto interno bruto municipal *per capita*. Através de um estudo de painel que contemplou os 223 municípios paraibanos, nos anos de 2003, 2004 e 2008, foi possível adotar o método GLS, utilizando o estimador Swamy-Arora, com erro padrão ajustado para o agrupamento (*clustering*), nos municípios. Foi possível identificar que o gasto com educação apresentou maior impacto para promoção do crescimento do PIB *per capita*.

Palavras-chave: políticas públicas; descentralização; gasto público.

Policies Decentralization, Allocation Decisions in The Public Sector and The Effect on Economic Development Local: he Case Of Paraiba's Cities

Abstract

The decentralization of public policies makes the composition of the budgets of municipal governments in important vector for the induction of local economic development. The present paper aims to identify the effect of local spending (health, education and urbanization) on economic development of Paraiba's cities, and that type of spending have more positive effect on gross domestic product *per capita* local. Through a study panel that included the 223cities of Paraiba in years 2003, 2004 and 2008, it was possible to adopt the method GLS using the estimator Swamy-Arora, with standard error adjusted for clustering (*clustering*) in the municipalities. Therefore, the model evidenced that the spending on education had greatest effect for promoting the growth of GDP *per capita*.

Keywords: public policy; decentralization; public spending.