GOVERNANÇA MUNICIPAL E PRODUÇÃO DA ATENÇÃO PRIMÁRIA NO BRASIL: GESTÃO COMO RECURSO COMPENSATÓRIO SOB RESTRIÇÃO FISCAL (2013–2023)

Djones dos Santos SANTOS[1], Pedro Barros BARROS[2], Camilly Rozendo ROZENDO[3], Adilton Nascimento NASCIMENTO[4], Patrick da Silva SILVA[5]

[1] Professor Doutor da Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL); e-mail: djones.santos@uneal.edu.br

[2] Aluno do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL); e-mail: pedrocostabarros.neto@gmail.com

[3] Aluna do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL); e-mail: Camillyrozendo@gmail.com

[4] Aluno do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL); e-mail: adiltonnascimento16@gmail.com

[5] Aluno do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL); e-mail: patrickmurilosilvasantos@gmail.com

RESUMO – Este estudo examina se a capacidade de governança municipal prediz a produção da Atenção Primária à Saúde na ponta do SUS e, principalmente, se esse retorno depende da situação fiscal do município. A dúvida é pertinente porque o desempenho da atenção primária costuma ser explicado por insumo, como gasto por habitante e número de equipes, e sobra sempre um resíduo que o dinheiro não explica e que pode ser gestão (Mello, 2017). Tratar esse resíduo como gestão exige duas coisas que o corte transversal não oferece: uma medida de governança comparável entre municípios e um desenho que separe diferenças permanentes entre eles da variação interna ao longo do tempo. Montou-se um painel de 5.507 municípios brasileiros entre 2013 e 2023, com efeitos fixos de município e de ano, erros agrupados por município e inferência por wild cluster bootstrap. A governança foi medida pelo Índice de Governança Pública Municipal (Santos, 2025) e os desfechos foram a produção da atenção primária no SISAB e a cobertura vacinal infantil, esta livre de circularidade por construção, já que não depende do registro que origina o primeiro desfecho. Dentro do município, o efeito médio da governança é nulo, e é um nulo informativo, com muito poder estatístico e intervalo apertado em torno de zero: o desenho descarta efeitos médios relevantes, em vez de apenas não os detectar. O que estrutura o resultado é a interação com a condição fiscal ($\beta = -0{,}0219$; $p = 0{,}020$). O retorno da governança é maior onde o município é fiscalmente mais frágil, de modo que gestão e folga fiscal funcionam como substitutos: onde falta recurso, a capacidade de organizar o serviço responde por parte do que o orçamento não cobre; onde há folga, essa mesma capacidade rende pouco na margem. A associação positiva que aparece entre municípios some quando se controlam os efeitos fixos, o que desaconselha ler estudos de governança em corte transversal como se medissem margem de gestão. O que eles captam, ao menos aqui, é o conjunto de condições estruturais que acompanham a governança, não o que um município conseguiria mudar melhorando a própria gestão. A capacidade de gestão rende na margem da escassez,

e o apoio federal à gestão colhe mais quando é dirigido aos municípios de orçamento apertado, em vez de distribuído por igual. Os limites são os de um estudo ecológico com dados administrativos. As estimativas são associações entre agregados municipais e não autorizam leitura causal; a produção registrada no SISAB depende da qualidade do registro, que varia com a própria capacidade de gestão; e o índice de governança é medido em janelas mais espaçadas que os desfechos, o que reduz a variação interna disponível para identificação. O período inclui a pandemia, que alterou tanto a produção quanto o registro da atenção primária. Nesse sentido, a agenda seguinte passa por explorar variação induzida por programas de apoio à gestão, que ofereceria identificação mais próxima do efeito causal do que o painel observacional permite.

Palavras-chave: Capacidade estatal. Federalismo fiscal. Estudos ecológicos. Iniquidade regional. Avaliação de serviços.