

Gasto social brasileiro está entre os mais altos da América Latina

O Ipea está divulgando um estudo que consolida o gasto público brasileiro em ações destinadas a melhorar as condições de vida da população, a curto, médio e longo prazo.

O enfoque inédito dá a dimensão e a estrutura das despesas e da prestação de serviços dos três níveis de governo, evidenciando mudanças introduzidas pela Constituição de 1988.

Ponto de Partida

Mas este é apenas o início de um projeto, realizado com o apoio do BID. A idéia é sistematizar a atualização dos dados pela Rede Ipea de Pesquisa e, a partir de agora, com a colaboração do IBGE e de, pelo menos, 10 órgãos estaduais ligados à rede.

Quase 21% do PIB

Trata-se de um trabalho a ser feito ano a ano. A começar por 1995, quando o Brasil despendeu R\$135.284 milhões, ou 20,9% do PIB, em áreas sociais, o que o coloca em patamar compatível com os melhores desempenhos dos países latino-americanos. Fica mesmo na liderança, embora na área específica de educação ocupe o sexto

lugar, depois de Costa Rica, Panamá, Equador, México e Bolívia, e na de saúde e seguridade social o terceiro, depois do Panamá e do Chile. Entre os países analisados, o México é que reserva a maior fatia do PIB para habitação: 3%, contra 1,1% do Brasil.

Presença forte

O governo federal financia mais da metade destes 20,9% do PIB gastos na área social, enquanto estados (4,9 pontos percentuais) e municípios (3,5) apresentam participação bem mais modesta.

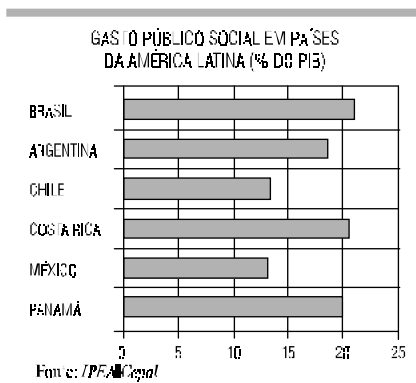
Da despesa efetiva dos três níveis de governo — despesa orçamentária menos transferências de recursos entre órgãos

da mesma esfera-, 33,3% foram desembolsados para as despesas financeiras. Todas as outras tiveram que ser cobertas pelos 66,7% restantes, cabendo à área social perto da metade destes recursos.

Descentralização clara

De qualquer forma, o estudo identifica uma clara descentralização dos gastos e nítida municipalização em áreas como saneamento e habitação.

(Página 4)



INTEGRAÇÃO

O Ipea, em convênio com o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), realizará nos próximos dias 5 e 6 de outubro, no auditório do Ministério do Planejamento e Orçamento, em Brasília, o seminário *Alca e Mercosul: a economia brasileira e os processos de integração subregional e hemisférica*.

(Página 2)

PERSPECTIVA

De dois em dois anos, e sempre em setembro, o Ipea publica uma coletânea de estudos sobre *A economia brasileira em perspectiva*.

Desta vez, os artigos estão agrupados em sete temas: estudos macroeconômicos, o Brasil contemporâneo no mercado mundial, setor público e políticas públicas, mercado de trabalho, análises setoriais, questões ambientais e modelos.

Além disso, um anexo estatístico, também disponível em CD-Rom, dá conta de diversas bases de dados, inclusive de novas estimativas do PIB regional.

(Página 3)

AGRIBUSINESS EM CD-ROM

O projeto sobre competitividade do *agribusiness* que o Ipea iniciou no ano passado dá um novo fruto.

O estudo realizado em conjunto com a Universidade de São Paulo sai, agora, em sete volumes impressos e, também, em CD-Rom.

O Ipea tem promovido seminários para debater estes resultados. O primeiro foi no mês passado, em sua sede, em Brasília, e o próximo será no mês que vem, na Associação Brasileira do Agribusiness, em São Paulo.

O novo estudo, coordenado por Elizabeth Farina e Decio Zylbersztajn, analisa nove sistemas. A competitividade de seis - soja, café, arroz, milho, trigo e algodão em pluma - depende exclusivamente dos preços relativos e não da competitividade do outro. Todos são produtos estocáveis e menos perecíveis, o que facilita a transação entre o segmento rural e o industrial.

Para as políticas públicas é muito importante reconhecer esta independência de estratégias.

(Página 2)

ONU LANÇA ATLAS DE ESTADOS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) vem produzindo, há alguns anos, relatórios sobre o desenvolvimento humano de diversos países, geralmente com dados nacionais, estaduais, das províncias, departamentos ou

regiões. O primeiro relatório sobre o Brasil foi divulgado em 1996, em parceria com o Ipea, ainda sem dados municipais. Entretanto, nesse mesmo ano, Ipea e Fundação João Pinheiro, a partir de um estudo dos municípios mineiros, desenvolveram uma metodologia de adaptação dos conceitos do desenvolvimento humano ao nível municipal. Os primeiros resultados desse projeto - pioneiro, em termos mundiais, e que contou com a colaboração do IBGE -, estão sendo divulgados agora. Trata-se, sem dúvida de uma riquíssima base de dados, a maior já calculada em escala municipal no Brasil. São 38 variáveis geograficamente referenciadas que cobrem 4.491 municípios existentes em 1991, 558 microrregiões, as 27 Unidades da Federação, as cinco regiões, o País.

O *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*, que se fosse impresso ocuparia mais de 500 mil páginas, está disponível em CD-Rom e permite que o usuário crie 121.220 mapas, 5.081 perfis, 193.078 relatórios, 159.042 gráficos, 6.612 tabelas e 32 planilhas.

A parte relativa aos estados foi atualizada para 1995 e 1996, permite analisar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) geograficamente referenciado e se encontra no mesmo *software* dos municípios e na página do Ipea na Internet.



regiões. O primeiro relatório sobre o Brasil foi divulgado em 1996, em parceria com o Ipea, ainda sem dados municipais. Entretanto, nesse mesmo ano, Ipea e Fundação João Pinheiro, a partir de um estudo dos municípios mineiros, desenvolveram uma metodologia de adaptação dos conceitos do desenvolvimento humano ao nível municipal. Os primeiros resultados desse projeto - pioneiro, em termos mundiais, e que contou com a colaboração do IBGE -, estão sendo divulgados agora. Trata-se, sem dúvida de uma riquíssima base de dados, a maior já calculada em escala municipal no Brasil. São 38 variáveis geograficamente referenciadas que cobrem 4.491 municípios existentes em 1991, 558 microrregiões, as 27 Unidades da Federação, as cinco regiões, o País.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) vem produzindo, há alguns anos, relatórios sobre o desenvolvimento humano de diversos países, geralmente com dados nacionais, estaduais, das províncias, departamentos ou

regiões. O primeiro relatório sobre o Brasil foi divulgado em 1996, em parceria com o Ipea, ainda sem dados municipais. Entretanto, nesse mesmo ano, Ipea e Fundação João Pinheiro, a partir de um estudo dos municípios mineiros, desenvolveram uma metodologia de adaptação dos conceitos do desenvolvimento humano ao nível municipal. Os primeiros resultados desse projeto - pioneiro, em termos mundiais, e que contou com a colaboração do IBGE -, estão sendo divulgados agora. Trata-se, sem dúvida de uma riquíssima base de dados, a maior já calculada em escala municipal no Brasil. São 38 variáveis geograficamente referenciadas que cobrem 4.491 municípios existentes em 1991, 558 microrregiões, as 27 Unidades da Federação, as cinco regiões, o País.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) vem produzindo, há alguns anos, relatórios sobre o desenvolvimento humano de diversos países, geralmente com dados nacionais, estaduais, das províncias, departamentos ou

regiões. O primeiro relatório sobre o Brasil foi divulgado em 1996, em parceria com o Ipea, ainda sem dados municipais. Entretanto, nesse mesmo ano, Ipea e Fundação João Pinheiro, a partir de um estudo dos municípios mineiros, desenvolveram uma metodologia de adaptação dos conceitos do desenvolvimento humano ao nível municipal. Os primeiros resultados desse projeto - pioneiro, em termos mundiais, e que contou com a colaboração do IBGE -, estão sendo divulgados agora. Trata-se, sem dúvida de uma riquíssima base de dados, a maior já calculada em escala municipal no Brasil. São 38 variáveis geograficamente referenciadas que cobrem 4.491 municípios existentes em 1991, 558 microrregiões, as 27 Unidades da Federação, as cinco regiões, o País.

Segmentos do agribusiness ganham independência e competitividade

As estratégias dos sistemas que compõem o *agribusiness* são cada vez mais independentes. Isso se deve a fatores bem específicos. Por exemplo, os produtos na forma processada são menos perecíveis e mais fáceis de estocar.

Esta independência de estratégias pode representar ganhos de competitividade. No entanto, são cada vez maiores os riscos de rompimentos contratuais, entre esses sistemas e a indústria processadora.

A articulação recente entre Estado, cotonicultura e indústria têxtil serve de exemplo. Depois de negociados termos favoráveis para a compra do algodão brasileiro, a indústria teve três motivos para importar. Dois estavam ligados a esta independência: queda dos preços internacionais e preferência por contrato mais estável. O terceiro diz respeito à seleção adversa: as empresas que buscam o financiamento não preenchem os requisitos cadastrais do banco.

Soja e arroz

Embora tenha aumentado o conflito na cadeia da soja, esta independência foi decisiva para melhorar os negócios do grão, após a desoneração do ICMS nas exportações. Passou a ser mais vantajosa a exportação do grão, pois as barreiras externas afetam menos o produto primário do que o industrializado.

O efeito inverso ocorreu com a nossa indústria de beneficiamento do arroz, evidenciando a necessidade de uma visão sistêmica e contratual: os preços internos mais favoráveis acabaram por atrair os uruguaios, que romperam contratos firmados no seu país para exportar para o Brasil, provocando conflito entre a indústria e o segmento produtor brasileiro.

Segmento rural

A competitividade do segmento rural condiciona a da indústria, no caso do feijão, do leite e da cana-de-açúcar. Trata-se de matérias primas altamente perecíveis e que exigem altos custos de transporte, o que não significa harmonia de interesses. No entanto, políticas sistêmicas evitariam conflitos distributivos que podem prejudicar a competitividade dos segmentos e tornariam compatíveis, por exemplo, as classificações dos produtos.

Algumas propostas

As propostas de políticas públicas para enfrentar o problema da queda de participação do café brasileiro no mercado externo - e da redução do consumo interno - levam em conta a importância da injeção de recursos do sistema bancário privado na agricultura. Outras diretrizes são apontadas para apoiar o aumento de consumo e de produtividade do milho, bem como sua expansão em direção a regiões de fronteira. As medidas sugeridas diante do elevado risco de preço e safra do trigo e da tendência de corte de investimentos - e conseqüente queda de produtividade - incluem convênio entre BM&F e Bolsa de Buenos Aires para desenvolver mercado futuro do produto. Finalmente, para o algodão, cujo principal problema é a concorrência desleal, a sugestão é que uma política de defesa da concorrência seja adotada pelo governo.

Competitividade no agribusiness brasileiro sairá em sete volumes impressos e já se encontra disponível em CD-Rom, nas bibliotecas e livrarias do Ipea, em Brasília e no Rio de Janeiro.

SEMINÁRIO

O que é prioritário negociar no processo de integração hemisférica

O seminário Ipea/BID sobre os impactos econômicos da integração hemisférica reunirá em Brasília, no início de outubro, representantes do Mercosul, Aladi, Junac, Grupo Andino, OEA, Banco Mundial, Bid, Sela, Cepal, Unctad, Gatt, OMC, OCDE, União Européia, Nafta, Flacso e ministérios das relações exteriores, do planejamento, da economia e do comércio exterior dos países da região. Um dos objetivos é identificar e discutir pontos prioritários do processo negociador e oferecer alternativas na condução dessas negociações. Mas o estudo central se

detém na análise dos efeitos da integração hemisférica nas políticas macroeconômicas e no tratamento dado a este tema em outros processos de integração, em particular na Europa. Entre as abordagens dos seis estudos setoriais, destacam-se os impactos da integração sobre o fluxo de comércio, sobre o investimento direto estrangeiro e sobre os setores financeiro, da agricultura e das telecomunicações.

A publicação de um resumo das discussões, conclusões e recomendações do seminário faz parte do convênio.

Visor IPEA, ISSN 1415-4862, é uma publicação mensal do

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

SBS - Qd. 1/Bl. J - Ed. BNDES/11º and. - 70076-900 - Brasília/DF
Tel.: (061) 315-5276 Fax: (061) 223-5282

Av. Pres. Antonio Carlos, 51/16º and. - 20020-010 - Rio de Janeiro/RJ
Tel.: (021) 220-7679 Fax: (021) 240-0576

Internet <http://www.ipea.gov.br> - E-mail: visor@ipea.gov.br

EDITORA Shirley Soares (Reg. Prof. nº 12.466 MTB-RJ)

EDITORAÇÃO Rafael Luzente

Foram utilizados dados disponíveis até 21/09/98

Permitida a transcrição total ou parcial de matéria publicada desde que citada a fonte Visor IPEA.

Políticas monetária e cambial podem afetar emprego?

Caso os desequilíbrios atuais se acentuem e exista necessidade de desvalorização cambial ou de aperto monetário, quais seriam os efeitos dessa alteração de política sobre o desemprego e o nível de preços?

Esta questão é o tema central de *Os impactos das políticas monetária e cambial no Brasil pós-Plano Real*, estudo assinado por Ajax Bello Moreira, Antonio Fiorencio e Elcyon Caiado Rocha Lima e publicado na nova edição de *A economia brasileira em perspectiva*.

Os autores destacam que, “talvez, de forma surpreendente, nossos resultados sugerem que o desemprego tem sido pouco afetado pelas políticas cambial e monetária. Ademais, desde que o financiamento das contas externas esteja garantido, acelerar a desvalorização cambial parece ser inócua, ou mesmo contraproducente, se o objetivo é reduzir o desemprego por um período superior a um trimestre”. E adiantam: “Testar a robustez desses resultados com dados que incorporem o aperto monetário do final de 1997 e início de 1998 é um próximo ponto de pesquisa”.

Do passado ao futuro

A economia brasileira em perspectiva traz estudos macroeconômicos, abordando desde problemas do passado recente, como as questões cambiais no longo prazo e a da moeda em regimes de alta inflação, até temas que ainda têm espaço a ocupar, como a

flexibilidade do mercado de trabalho e a relação entre investimento em educação e crescimento econômico.

Brasil contemporâneo

A parte da coletânea dedicada à inserção do Brasil na economia mundial, ao tratar do setor externo e da competitividade, dá atenção especial para o Mercosul e o desempenho das importações e exportações. Outra tem como enfoque o setor público e as políticas públicas, desde a reforma da previdência e a educação até as características do sistema político-eleitoral brasileiro.

O mercado de trabalho constitui um capítulo à parte, com artigos que analisam suas características atuais, perspectivas para o futuro próximo e nível de flexibilidade.

Análises e modelos

A indústria e o setor de serviços, além de segmentos específicos, como bens eletrônicos de consumo e demanda residencial de energia elétrica, fazem parte das análises setoriais, que antecedem o capítulo sobre as questões ambientais e os progressos da economia na análise desses problemas. E o último capítulo concentra contribuições de caráter mais técnico, apresentando modelos econométricos.

A economia brasileira em perspectiva está disponível nas bibliotecas e livrarias do Ipea, em Brasília e no Rio de Janeiro.



COMUNIDADE SOLIDÁRIA

O futuro se faz agora

A região central do Maranhão, com seus 14 municípios, representa o maior projeto de colonização da América Latina e é isenta de tensões sociais causadas pela questão fundiária. Lá, há pouco mais de um ano, surgiu o Projeto travessia – o futuro se faz agora. Apoiada pelo Comunidade Solidária, a ação atinge mais de duas mil pessoas; está centrada na agricultura familiar e em pequenos empreendimentos familiares, vocação natural da região; tem como órgão responsável a Cooperativa Agrícola Mista de Barra do Corda (Copaba), e possui mil hectares já mecanizados com culturas de acerola, abacaxi, caju, mandioca e urucum. No final de 1997, foi fechado negócio para exportar,

nos próximos anos, parcela expressiva da produção agroindustrial de polpa e frutas dessecadas para a União Européia, que considera o projeto um modelo avançado de desenvolvimento sustentável a partir da base local. Uma das iniciativas de 1998 envolve parceria com a Embrapa para o trabalho pioneiro de fazer pesquisa aplicada ao sistema produtivo de uma cooperativa.

Esta é apenas parte de uma das histórias contadas na nova edição de *Cadernos Comunidade Solidária*, que trata do desenvolvimento local integrado e sustentável, apresentando, além do documento-base, um catálogo de experiências.

USUÁRIO DEVE, PODE E QUER PAGAR PARA SER ATENDIDO PELO SUS ?

Não há consenso sobre a participação do usuário no custeio dos serviços prestados pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Nem mesmo, em situações como o pagamento pela opção de uso de apartamentos privativos. Há quem defenda ser uma forma grave de iniquidade a prestação desses serviços sem contrapartida dos que podem pagar, tratando igual a desiguais. Há quem rejeite o co-pagamento, principalmente em países de baixa renda *per capita*, alegando que quanto mais pobre o usuário pior seria o efeito da cobrança.

Este assunto é o tema central de *Gratuidade no SUS: controvérsia em torno do co-pagamento*, texto para discussão de Solon M. Vianna, Sérgio F. Piola e Carlos Octávio Reis.

Tratamento

A análise está centrada nos efeitos do co-pagamento sobre a moderação da demanda, o aumento da cobertura e as possibilidades de gerar recursos e exercer o controle social e a equidade. Além disso, enfoca a prática da cobrança “por fora”, apontando como duas cidades gaúchas bem próximas – Panambi e Santa Rosa – tratam o assunto de formas tão distantes.

A julgar pela experiência internacional, a controvérsia não se apóia em fatores político-ideológicos.

Prova disso é que Cuba e China dão tratamentos opostos à questão e em países capitalistas como Inglaterra e Canadá o usuário não paga, enquanto nos Estados Unidos a gratuidade é restrita.

Prevenção

Diante da diversidade das situações, se o Brasil vier a adotar o sistema de participação no custeio, “esta decisão deve ser tomada pelas comunidades”, sugerem os autores, acrescentando: “Deve ser, também, bastante seletiva quanto à renda dos usuários e aos serviços passíveis de taxação”.

O controle social local, mais direto e efetivo, pode evitar distorções. Entre elas, aumento da demanda reprimida devido à cobrança de taxas abusivas; desvio do uso dos recursos; transformação da contribuição do usuário de fonte complementar em fonte hegemônica à medida que o governo reduzisse o aporte de recursos orçamentários; incentivos aos mais ricos tais como a *privatização* de um número excessivo de leitos, e instituição de um sistema de cobrança com custo administrativo desproporcional à receita gerada. Isto, sem perder a perspectiva de carência da maioria dos usuários.

Não custa prevenir.

Gasto social do Nordeste representa 30% do PIB da região

No Nordeste, o gasto social *per capita* equivale a 30% do PIB dos estados. Enquanto isso, a proporção no Norte não passa dos 19,5%, no Sudeste fica em 18,1%, no Sul em 17,8% e no Centro-Oeste em 22%.

Os resultados sugerem, sim, um esforço de políticas públicas para a redução das desigualdades no Nordeste, mas, também, uma distribuição desigual de recursos. Piauí e Paraíba apresentam participação do gasto social sobre o PIB acima de 45% e os melhores desempenhos em educação e saúde, sendo que esta última área tem outro destaque: a União banca 60% do que Pernambuco

usa para cuidar da saúde. Mais: cerca de 54% do total dos gastos sociais do Nordeste estão comprometidos com a cobertura de riscos da velhice e invalidez.

Antigos territórios

A situação no Norte não é muito diferente. Os melhores níveis relativos de dispêndio em educação pertencem aos antigos territórios federais, que continuam a receber recursos da União para aplicar em programas sociais. Em Rondônia, 63,8% dos gastos municipais são financiados por transferência do estado e apenas em Tocantins há financiamento direto do governo federal (2,6%).

Distrito Federal

Peculiaridades da Capital Federal influenciam os valores obtidos para o Centro-Oeste como um todo: transferências de recursos da União para educação; concentração de pagamentos de benefícios a servidores públicos (48,5% dos gastos) e a alta renda *per capita*. Mesmo assim, a análise destaca a autossuficiência de Mato Grosso em educação, bem como o seu desempenho em cobertura de riscos de invalidez e velhice e, também, em saúde, área na qual as transferências federais respondem por 42,5% do gasto.

Sul

Os dispêndios com aposentadorias e pensões têm grande peso também na região

Sul. No Rio Grande do Sul chega a 56,8% do PIB e em Santa Catarina a 54,3%. Em termos de educação, os recursos estaduais respondem por 8,6% do total alocado nos municípios paranaenses. Nos gaúchos esta proporção baixa para 4,1% e para 2,7% nos catarinenses, onde a maior parte da verba

para tratar da saúde é injetada pelo governo federal: 39%.

Sudeste

No Sudeste, os destaques ficam por conta de São Paulo, que desembolsa 45,6% do PIB para os gastos sociais, e Minas Gerais, ao apresentar, com percentual semelhante, partici-

pação relevante em dispêndio com educação e saúde. Estes estados só repassam para os seus municípios 2% do gasto em educação. Enquanto isso, os municípios fluminenses contam com a esfera estadual para cobrir 40,8% destes dispêndios, os quais só têm financiamento (1,6%) da União no Espírito Santo. Mas a União praticamente banca a saúde no Estado do Rio de Janeiro (77,6%). Neste caso, o estado contribui com 1,1% e os municípios com 21,3%.

Descentralização

Os estados lideram a responsabilidade pelo gasto social em educação e cultura: entram com 47,2%, os municípios com 28% e a União com 24,8%. O mesmo acontece na área de assistência social, com participação ligeiramente menor dos recursos estaduais: 40,1%.

No entanto, em termos de alimentação, o governo federal predomina absoluto e também é quem mais contri-

bui para os gastos com saúde. São 63%, contra 19,7% dos estados e 16,4% dos municípios. De qualquer forma, os resultados indicam um processo de municipalização da área.

A municipalização é clara em transporte urbano de massa, proteção ao meio ambiente e saneamento. Neste último caso, com os cortes dos recursos do FGTS, os municípios passaram a financiar 96,4% dos gastos. Estes mesmos cortes se refletem em habitação e urbanismo, onde os estados e municípios comparecem para remediar os problemas de habitação das populações de baixa renda. A União não participa com gastos diretos, mas financia 17,7% dos gastos estaduais. Estes, respondem por 76,2% da execução dos programas e 58,7% dos recursos empregados.

Benefícios

Antes da cota que cabe à educação e cultura (4,3%) vêm a da Previdência social, líder do *ranking* dos que levam a maior parcela do PIB, com 5,4%, e a dos benefícios a servidores, com 4,7%. O estudo torna evidente que as esferas federal e estaduais estão comprometendo parte significativa de seus recursos disponíveis em benefícios e que estas três áreas se apresentam bastante destacadas das demais, em termos de recursos que permitam implantar e levar adiante programas sociais.

Estas e muitas outras informações se encontram em *Gasto social consolidado - 1995*, estudo coordenado por Maria Alice da Cunha Fernandes e que o Ipea lança como ponto de partida de um projeto que já está envolvendo outras instituições de

pesquisa ligadas à Rede Ipea. Trata-se de uma contribuição inédita para o debate sobre gasto social no Brasil, no que diz respeito ao seu financiamento, à descentralização de gestão, ao perfil regional, à revisão de prioridades...

