

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E
CONTABILIDADE
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA – CAEN

O IMPACTO DOS GASTOS PÚBLICOS NO ÍNDICE DE
DESENVOLVIMENTO HUMANO: O CASO DOS MUNICÍPIOS DO CEARÁ

MILTON JAQUES DA NOVA

Fortaleza – CE

2006

MILTON JAQUES DA NOVA

**O IMPACTO DOS GASTOS PÚBLICOS NO ÍNDICE DE
DESENVOLVIMENTO HUMANO: O CASO DOS MUNICÍPIOS DO CEARÁ**

Dissertação apresentada como requisito parcial
à obtenção do grau de Mestre, no Curso de
Pós-Graduação em Economia, Área de
concentração em Economia de Empresas, da
Universidade Federal do Ceará.

Orientador: Professor Dr. Edinaldo Tebaldi

FORTALEZA

2006

MILTON JAQUES DA NOVA

O IMPACTO DOS GASTOS PÚBLICOS NO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO
HUMANO: O CASO DOS MUNICÍPIOS DO CEARÁ

Dissertação aprovada como requisito parcial
para obtenção do grau de Mestre no Curso de
Pós-Graduação em Economia, Área de
concentração em Economia de Empresas, da
Universidade Federal do Ceará – CAEN.

Aprovada em 10/02/2006

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Edinaldo Tebaldi (Orientador)
Curso de Pós-Graduação em Economia - UFC

Prof. Dr. Flávio Ataliba Flexa Daltro Barreto
Curso de Pós-Graduação em Economia - UFC

Prof. Dr. Sérgio Aquino de Souza
Departamento de Teoria Econômica - UFC

À minha filha Daniele e aos meus netos Caroline e Felipe.

AGRADECIMENTOS

À minha esposa Nedi pela paciência que teve com as freqüentes ausências durante o curso.

Aos colegas, Francinete e Everardo, que tão bem me substituíram nas faltas no trabalho.

Ao CAEN e a todos os seus professores, especialmente ao meu orientador professor Edinaldo Tebaldi, que sempre esteve disponível para apoiar e orientar nas dificuldades.

Finalmente, aos meus colegas de turma, em especial Ludmila, João Melo, Suerlilton e Sérgio pelo companheirismo.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo avaliar como os gastos públicos no âmbito dos municípios cearenses afetam a variação do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. É iniciado com uma discussão sobre desenvolvimento humano, bem-estar e a sua mensuração. Faz-se uma explanação sobre políticas de combate à pobreza no Brasil e no Ceará, discutindo-se o efeito da política de gastos públicos sobre indicadores de bem-estar. Um modelo econométrico é desenvolvido e estimado para se examinar o impacto dos gastos públicos sobre o IDH. A principal conclusão desse trabalho é que os gastos totais (e gastos correntes) per capita pouco influenciam o IDH, enquanto que os gastos destinados à Educação e Habitação impactam positivamente o IDH dos municípios cearenses. Esse resultado fornece subsídios para o Gestor Público e aos cidadãos no sentido da definição das políticas públicas que determinam o direcionamento dos gastos nos municípios.

Palavras-chave: Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), despesas públicas municipais.

SUMMARY

This research examines the impact of the public expenditure on the Human Development Index – HDI of municipalities in Ceara State. This study discusses the concepts and quantitative ways of measuring human development and welfare. It also presents an overview of the impact of the poverty eradication policies on welfare at the national level and also in Ceara State. It is developed and estimated an econometric model to assess how public expenditure impacts the HDI. The main conclusion of this study is that total expenditure has only a weakly influence on the IDH, while public expenditures on education and housing have a positive and statistically significant impact on the HDI. This finding has important policy implication since it may help policymakers to design and implement public policies.

Keywords: Human Development Index (HDI), public expenditure.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	1
2. DESENVOLVIMENTO HUMANO E BEM ESTAR.....	5
2.1 Medidas de Bem-Estar	8
2.2 O IDH Como Medida de Bem Estar.....	10
2.3 A Dicotomia Entre Crescimento e Desenvolvimento Humano.....	12
2.4 O Desenvolvimento Humano nos Municípios Cearenses	15
3. O COMBATE À POBREZA.....	18
3.1 Políticas de Combate à Pobreza no Brasil.....	19
3.2 Políticas de Combate à Pobreza no Ceará	22
3.3 O Efeito da Política de Gastos Públicas sobre Indicadores do Bem-Estar.....	26
4. DADOS	28
4.1 Análise Preliminar dos Dados	29
5. MODELO EMPÍRICO	33
5.1 Modelo Base da Regressão.....	33
5.1.1 Resultado da Regressão.....	35
5.2 Modelo de Regressão com Variável de Controle da População.....	38
5.2.1 Resultado da Regressão.....	39
5.3 Testando os Modelos.....	42
5.3.1 Resultados.....	43
6. CONCLUSÕES.....	47
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos o Ceará vêm apresentando avanços relevantes em sua economia com reflexos que permeiam toda sociedade, associado a um processo de concentração populacional na área urbana que evoluiu de 62,5% em 1992 para 75,1% em 2002 (IPECE, 2004a). Também se verifica uma melhoria significativa na infraestrutura do Ceará. O Estado passa de 45,1% dos domicílios com abastecimento regular de água em 1992, para 68,4% dos domicílios em 2002. No mesmo período o acesso de domicílios com acesso a coleta de esgotos passou de 12,5%, para 40,4%; os domicílios com eletricidade de 65,4%, para 93,4%. Também são registrados avanços na taxa de escolarização do ensino fundamental, que mede o número de crianças entre sete e catorze anos na escola, de 66,6% para 92,7%; e a mortalidade infantil (por 1.000 nascidos vivos) reduziu de 64,1 para 39,8 (IPECE, 2004a).

Todavia, a taxa anual de crescimento da população economicamente ativa vem ocorrendo em percentuais superiores à taxa de crescimento da população ocupada. Enquanto a PEA vem crescendo a uma taxa anual de 1,92%, a população ocupada cresceu 1,59% ao ano no período de 1992 a 2002, (IPECE, 2004).

Os avanços importantes em alguns indicadores de bem-estar social do Ceará, não vêm ocorrendo sem que de forma concomitante, ocorram distorções na distribuição de renda, e à manutenção de um elevado número de pessoas pobres à margem dos seus efeitos. Analisando-se o índice de Gini¹, verifica-se o quão grave é o problema. No

¹ O índice de Gini, criado pelo estatístico e demógrafo italiano Conrado Gini (1884-1965), mede o grau de concentração de renda de um grupo analisado. Varia de zero a um. O valor zero refere-se à situação de igualdade, em que todos têm a mesma renda. O valor um está no extremo oposto, no qual uma só pessoa detém toda a riqueza.

Relatório de Desenvolvimento Humano 2004, elaborado pelo PNUD, o Brasil aparece com índice de 0,576, na 120ª posição, quase no final da lista de 127 países. No Ceará, apesar da redução do índice de 0,600 em 1992, para 0,588 em 2002, ainda assim esse patamar é superior ao do Brasil de 0,587 no ano de 2002. Além disto, essa melhora do indicador para o Ceará, deu-se de forma desuniforme, já que pode ser verificado que o índice de Gini agravou de 0,570 para 0,600 na Região Metropolitana de Fortaleza, no mesmo período (IPECE, 2004a).

O indicador de pobreza² do Ceará (IPEADATA) mostra que o Estado apresentava em 1991 um percentual de 68,23% de indivíduos na faixa da pobreza, tendo reduzido o indicador em 2000 para 57%. O município de Fortaleza em 1991 apresentava 41,38% das pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza, e em 2000 este indicador era de 33,30%. Em municípios do interior a evolução também se deu com a redução do número de pobres, Barroquinha e Salitre que em 1991 detinham o percentual de 91,45% e 94,38% de pessoas pobres, reduziram este indicador para 79,85% e 80,28% respectivamente. O que vem corroborar a percepção sobre a situação de desigualdade porquanto os indicadores do interior continuam muito mais elevados que o da Capital.

Fica evidente, que a par dos indicadores de crescimento da população urbana, do aumento da população economicamente ativa e das pessoas ocupadas, e muito embora a melhoria da infra-estrutura que possibilita o acesso de um número maior de domicílios ao abastecimento de água, coleta de esgotos, e energia elétrica, o Ceará ainda é muito desigual e não vem superando essa deficiência com a velocidade que seria desejável.

Essa desigualdade demonstra que apesar dos esforços do Administrador Público no sentido de gerir os gastos públicos e do continuado sacrifício dos

² Proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 75,00, equivalentes a ½ salário mínimo vigente em agosto de 2000.

contribuintes no pagamento dos impostos, o direcionamento dos dispêndios não têm tido a efetividade esperada no bem-estar das pessoas.

Sabemos que a arrecadação pública vem aumentando, e como consequência os gastos que são feitos pelo Governo. A receita orçamentária estadual do Ceará, realizada na administração direta e indireta, adicionada às transferências da União, evoluíram de R\$ 6.337 milhões no ano de 2000, para R\$ 9.358 milhões em 2003, equivalendo a um acréscimo de 47%. Em contrapartida as despesas, no mesmo período foram de R\$ 6.066 milhões para R\$ 9.029 milhões, num aumento de 48% (IPECE, 2004a).

Embora a arrecadação e os gastos tenham evoluído, não sabemos com que qualidade eles são aplicados e nem temos a clara noção dos seus reflexos no desenvolvimento humano.

O que este trabalho procurará verificar é como os gastos públicos no âmbito dos municípios cearenses, com educação e cultura, saúde e saneamento, assistência e previdência, habitação e urbanismo, e segurança pública, afetam a variação do Índice de Desenvolvimento Humano de cada município do Ceará. O exame do comportamento dos gastos públicos e da evolução do IDH evidenciará onde o dispêndio é mais importante para o desenvolvimento humano.

Será verificado se além de estarem correlacionados com o IDH, os gastos públicos influenciam o índice de maneira positiva, de forma a avaliar onde a sua aplicação é mais efetiva.

O efeito dos gastos públicos nos indicadores de desenvolvimento humano depende da área em que são feitos. Especificamente, o impacto do aumento de R\$ 1 nos gastos per capita em educação pode ser diferente do impacto do aumento de R\$ 1 nos gastos per capita em saneamento básico. Portanto, do ponto de vista da elaboração de políticas públicas, saber a elasticidade de resposta dos gastos públicos em

desenvolvimento humano contribui para aumentar a eficiência das políticas e a alocação de recursos públicos.

Como a análise envolverá os municípios cearenses, é esperado que se possa aquilatar a eficiência com que os gastos públicos nas áreas enfocadas, têm contribuído para a melhoria da qualidade de vida das suas populações.

Através deste estudo espera-se identificar onde o gasto público é mais eficiente para o desenvolvimento humano, e desta forma contribuir não só com o Administrador Público, mas também com a sociedade que poderá orientar as suas demandas através do voto, ou de uma participação mais efetiva junto às esferas do Poder.

Além dessa Introdução, na segunda seção irá se tratar de desenvolvimento humano, medidas de bem-estar, e uma breve descrição do IDH Índice de Desenvolvimento Humano. Será citado o exemplo de desenvolvimento humano da Índia, e será apresentada uma visão introdutória do IDH nos municípios cearenses.

A seção três evidenciará políticas de combate à pobreza no Ceará e no Brasil. Na seção quatro serão apresentados os dados, suas fontes e feito um exame de correlação cujos resultados estarão no quadro 2. Na seqüência é feita uma análise comparativa, através da tabela 3, das variações do IDH de quinze municípios cearenses com suas respectivas despesas.

Na seção cinco será apresentado o modelo empírico e o modelo base de regressão, mostrando os resultados na tabela 4, sendo introduzido na seqüência novo modelo de regressão com a variável de controle da população, apresentando os seus resultados na tabela 5. Finalmente, serão testados os modelos utilizando-se de duas variáveis instrumentais. As conclusões estarão expressas na seção final, a de número seis.

2. DESENVOLVIMENTO HUMANO E BEM ESTAR

É próprio do ser humano buscar conforto, moradia, alimentação, segurança e desenvolvimento material e intelectual. Embora o significado e a prioridade dessas necessidades possam ser diferentes para cada pessoa, é possível traduzir isto pelo bem-estar que se almeja usufruir.

Pode-se bem imaginar que o sentido de bem-estar para um aborígine australiano seja diverso daquele que tem um bem sucedido empresário nova-iorquino. Mas quando se está na busca de uma definição de bem-estar não é exatamente essa diversidade de conceitos que preocupa, mas sim aquilo que possam ter em comum. É óbvio que a renda e as condições existentes para manutenção do padrão de vida do empresário são infinitamente superiores daquela do aborígine.

Mas então, o que pode ter em comum essas situações tão diversas? É preciso que haja renda para atender as necessidades de alimentação, vestuário, locomoção, moradia e segurança. Saúde suficiente para ter uma expectativa de vida razoável, com longevidade que permita criar os filhos e conviver com os netos. Acesso à educação que dê perspectivas de futuro, capacidade de progredir e possibilidade de fazer escolhas. O que poderá explicar a grande diferença no atendimento de cada uma das expectativas será a renda percebida por cada um dos cidadãos envolvidos.

Além da questão anterior que proporciona um enfoque abrangente sobre bem-estar, também ao longo do tempo o seu significado evoluiu. As expectativas são maiores porquanto as possibilidades que a riqueza pode proporcionar se modificaram. Só para mencionar algumas dessas mudanças, podem ser citadas os meios de transporte que

permitem as pessoas se locomover de um lado ao outro do planeta em questão de horas, as possibilidades e formas de educação que não exigem mais um lugar fixo, os recursos para a saúde que vêm aumentando a expectativa de vida do ser humano, etc.

A satisfação da necessidade de bem-estar é um dos objetivos governamentais. Os governos atuam na assistência social, na melhoria da infra-estrutura, na saúde pública, na educação, na previdência, etc., visando um maior bem-estar para as pessoas. Além disto, procura atuar em políticas que favoreçam o desenvolvimento econômico com o intuito de que as riquezas e benefícios gerados sejam distribuídos à população através de uma renda maior.

O bem-estar da população não está relacionado apenas com o nível médio da renda, já que uma renda extremamente concentrada pode significar que a grande maioria da população tem um nível de renda muito baixo e, portanto vive mal. É preciso considerar a questão da desigualdade na distribuição da renda, bem como outros indicadores de desenvolvimento social como proporção da população que é alfabetizada, o grau médio de instrução, longevidade, o acesso a serviços básicos de saúde e saneamento.

Ramos e Ávila (2000) argumentam que tanto a literatura internacional quanto a nacional tem a tendência de concentrar atenção na renda da sociedade e de seus indivíduos. Esse enfoque privilegia dois fatores para a avaliação do bem-estar social: a “eficiência econômica” que na maioria das vezes é representada pela renda média da população sob análise, e a “justiça social”, usualmente retratada pela distribuição da renda entre os integrantes da população.

Urani (2002) entende que a desigualdade no Brasil se origina de uma questão histórica e cultural ligada à escravidão e à sua abolição tardia, passiva e paternalista, passando pelo caráter do elitismo (República Velha) e depois corporativista (era

Vargas). Essa desigualdade resulta de um acordo social excludente, que não reconhece a cidadania para todos.

E essa desigualdade vem perdurando ao longo dos tempos. Urani (2002) mostra que em comparação feita sobre a repartição da renda entre as diferentes camadas da sociedade de 1981 a 2001, a proporção da renda abocanhada pelos 10% mais ricos da população se mantém estável em torno de 47% da renda total. De outro lado a parcela destinada à metade mais pobre da população é de aproximadamente 13%.

Há quem acredite que o próprio mercado acabará por regular essa discrepância. Ou seja, o crescimento do mercado levará a uma melhor distribuição da renda. Contudo, é possível que isso não ocorra e que o Estado precise intervir através de políticas fiscal e social para promover os ajustes adequados.

Uma política que tenha o bem-estar social como finalidade não pode esquecer da questão da desigualdade. É difícil falar em bem-estar quando poucos são os donos do capital e que tem acesso a todos os bens e formas de conforto, e muitos sequer têm uma alimentação mínima adequada. Começa por aí o bem-estar, satisfazendo o que é mínimo e essencial para o ser humano, e completando também as necessidades de cidadania. É desejável que qualquer medida do bem-estar esteja atrelada ao atendimento desses pressupostos.

Surge então a necessidade de mensurar bem-estar objetivamente, estabelecendo uma medida e a possibilidade de se estabelecer padrões para comparação. As medidas de bem-estar certamente divergirão entre nações e culturas diferentes. Mas é preciso que uma condição mínima, determinada por critérios objetivos, seja atingida, e que esta possa servir de medida para todos os povos.

Certamente existe uma grande dificuldade para se estabelecer esse padrão de medida. Então é preciso que possamos conviver com a situação de que essa medida,

embora imperfeita, forneça parâmetros de comparação de bem-estar aceitos pelos estudiosos dessa área. Sem uma medida objetiva não poderemos fazer comparações e nem estabelecer parâmetros para a orientação de políticas públicas.

Segundo Ramos e Ávila (2000) essa é uma tarefa complexa, senão inexecutável, tendo em conta que engloba a consideração de uma vasta gama de fatores, não só de natureza econômica. E continuam afirmando que, em que pese tal dificuldade, dada a relevância do tema e a sua constante presença no debate a respeito das políticas públicas, estrutura institucional e desenvolvimento econômico, esta tarefa vem sendo perseguida por intermédio de simplificações que tornem a mensuração do bem-estar social possível, a despeito do sacrifício de algumas de suas facetas.

2.1 Medidas de Bem-Estar

Há uma corrente econômica que entende que a aferição da renda é uma forma adequada de medir o bem-estar das pessoas. É suficiente a medição da renda disponível, o tamanho da população e ter-se-á a renda per-capita que possibilita um determinado nível de consumo e de bem-estar do grupamento sob exame. Outra corrente de economistas tem entendimento diverso, e preconiza que seja avaliado também o nível de educação e mensurada a expectativa de vida e salubridade das pessoas.

É fato que a questão está tão centrada no crescimento econômico que Ferreira (2000) lembra que esse entendimento, embora não seja restrito ao Brasil, aqui ganhou notoriedade quando Delfim Netto exortou para a necessidade do crescimento do bolo, no sentido do crescimento do PIB, antes de dividi-lo.

Lima (2003) afirma que os economistas clássicos já demonstravam preocupação quanto a melhor forma de promover o bem estar. A avaliação que se fazia era de que as nações se tornam mais prósperas a partir da utilização eficiente dos seus

recursos produtivos. O centro do debate encontrava-se no aumento da produção de riqueza. Atrelava-se o aumento da renda à possibilidade de um consumo maior e por consequência um padrão de vida superior.

Atrelar a medição do bem-estar apenas ao PIB per capita poderia afunilar demais o enfoque de um dos seus componentes relevantes, o que, todavia não proporcionaria a visão abrangente que se busca para uma medida de bem-estar. É conveniente que essa mensuração abranja outros indicadores, tais como saúde, longevidade e educação que são decorrentes de uma melhor distribuição do fator renda.

Todavia cabe mencionar a existência de economistas que mantêm o entendimento da relevância do PIB per capita como medida de bem-estar, uma vez que, os níveis de educação e indicadores de saúde e longevidade, são altamente correlacionados com a renda per capita.

O PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) adota o enfoque do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O IDH foi criado por Mahbub ul Haq, economista paquistanês (1934-1998) com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mede o nível de bem-estar utilizando como critérios os indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB per capita).

O índice varia de zero (nenhum desenvolvimento humano) a um (desenvolvimento humano total). Países com IDH até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo, com índices entre 0,500 e 0,799, são considerados de médio desenvolvimento humano, e países com IDH superior a 0,800 tem desenvolvimento humano considerado alto.

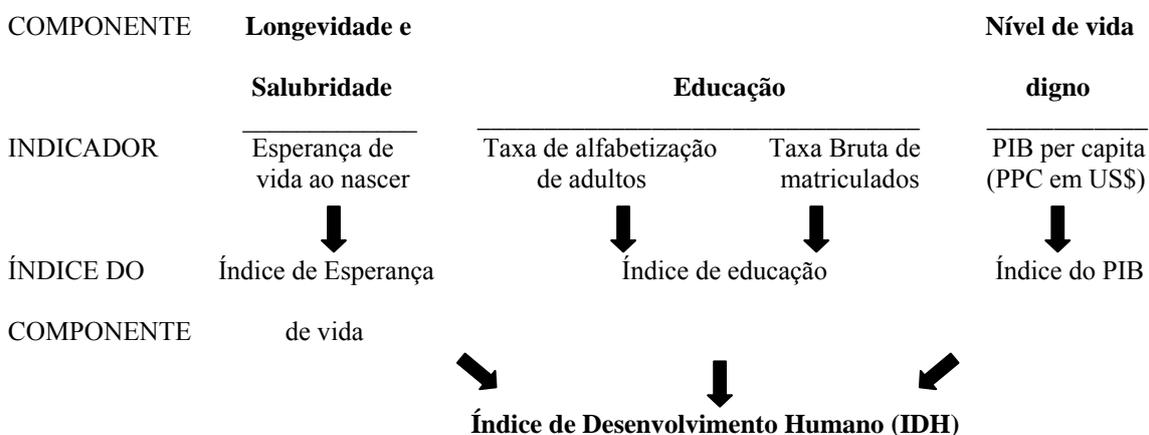
2.2 O IDH Como Medida de Bem Estar

De acordo com o IDHS³ (2005) o objetivo do desenvolvimento é alargar as possibilidades de escolha do ser humano, através da ampliação de suas capacidades e do âmbito das suas atividades. Neste sentido, o desenvolvimento não pode ser reduzido meramente ao desempenho econômico dos países e o PIB per capita isoladamente não pode ser tomado como medida de desenvolvimento.

O Índice de Desenvolvimento Humano é uma medida-resumo do desenvolvimento humano, um único número com o mesmo nível de simplicidade do PIB per capita, mas menos cego do que este para as questões sociais (IDHS, 2005).

O diagrama abaixo permite visualizar os componentes do IDH, e dar uma idéia da sua simplicidade de concepção e entendimento.

FIGURA 1: COMPONENTES DO IDH



Fonte: Site do PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano 2005

O IDH considera três dimensões básicas da existência humana: uma vida longa e saudável, o acesso ao conhecimento e finalmente a renda per capita.

- Longevidade – IDH-L

³ O Instituto de Desenvolvimento Humano Sustentável - IDHS, organizado no âmbito da PUC Minas, tem como principal objetivo a disseminação de informações, projetos e ações relacionadas com a questão do desenvolvimento humano.

Este indicador considera a esperança de vida ao nascer. Indica o número médio de anos que uma pessoa nascida em determinado local, em um ano base, poderá viver. A longevidade é afetada diretamente pelas condições de saúde e de salubridade do local, já que, quanto mais mortes houver em faixas etárias precoces, piores deverão ser as condições de saúde e salubridade existentes.

- Educação – IDH-E

Aqui são considerados dois indicadores: taxa de alfabetização e taxa bruta de matriculados. A taxa de alfabetização mede o percentual de pessoas adultas alfabetizadas, enquanto a taxa de matriculados é resultado do somatório de pessoas que freqüentam os cursos fundamental, secundário e superior (independentemente), dividido pela população na faixa etária de 7 a 22 anos do local examinado. Este indicador permite avaliar as possibilidades de acesso das pessoas ao conhecimento e às informações, o que as qualificará para níveis de renda e cidadania mais elevados.

- Renda – IDH-R

O critério utilizado nesta avaliação é o da renda per capita⁴, ou seja, a renda média de cada habitante. Soma-se a renda de todos os residentes e divide-se o resultado pelo número de habitantes da localidade, aí incluídas as crianças ou pessoas com renda igual a zero.

Como se pode concluir, o IDH é um indicador que contém mais informações que a utilização do PIB per capita para a mensuração do desenvolvimento humano. É um indicador que se vale de dados obtidos com certa facilidade, e divulgados com alguma regularidade pelos Governos. Sua concepção simples, porquanto abrangente, permite que a sociedade faça comparações e avalie o caminho já percorrido dentro das metas que almeja alcançar.

⁴ No caso de países este indicador leva em consideração a paridade do poder de compra (PPC) em dólar.

Dentro desse contexto é que este trabalho está idealizado, isto é, busca-se verificar o impacto dos gastos públicos efetuados nos diversos municípios do Estado do Ceará no Índice de Desenvolvimento Humano de cada uma dessas Unidades do Estado.

A utilização do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH é importante, porque esse índice associa indicadores de renda per capita, de educação e longevidade, o que sem dúvida lhe permite capturar melhor a satisfação do bem-estar percebida pelas pessoas.

Ainda pode-se destacar a importância do IDH por ser o indicador utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento PNUD para avaliar o nível do progresso do bem-estar em dimensão planetária. Anualmente são elaborados relatórios do desenvolvimento humano que buscam avaliar as melhorias havidas. Esses relatórios têm o fim precípua de focar as grandes desigualdades ainda existentes, e visam apontar para os governantes os caminhos que possam levar a uma maior equidade social. As soluções de sucesso, refletidas em melhoria no ranque do IDH, são analisadas e explicitadas para os governos em suas diferentes esferas.

2.3 A Dicotomia Entre Crescimento e Desenvolvimento Humano

O presente trabalho objetiva avaliar a efetividade dos gastos públicos sociais na melhoria da qualidade de vida das pessoas, refletida em melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. Ao mesmo tempo, se essa melhoria contribui para a diminuição da pobreza.

Esse enfoque é importante porque visa exatamente estabelecer uma conexão de causa e efeito entre a atuação governamental e o sucesso ou insucesso na aplicação dos gastos públicos sobre os indicadores de bem-estar social.

Para ilustrar o que aqui é dito nada melhor que começar descrevendo uma história de sucesso da globalização com um resultado não tão impressionante sob o aspecto do desenvolvimento humano.

No Relatório do PNUD (2005) é relatado o caso da Índia amplamente citada pela comunidade internacional como um exemplo de sucesso da globalização. Nas últimas duas décadas o país passou a ser um competidor globalizado com o crescimento das exportações de alta tecnologia e o crescente poder aquisitivo da sua classe média emergente atraindo os investimentos estrangeiros. Todavia, como reconhecido pelo Primeiro Ministro da Índia, Dr. Manmohan Singh, o resultado do desenvolvimento humano tem sido menos impressionante que o da integração global (PNUD, 2005).

Conforme destacado pelo Relatório de Desenvolvimento Humano 2005 algumas cidades do sul da Índia podem estar no meio de um boom tecnológico, mas uma em cada onze crianças indianas morre nos primeiros cinco anos de vida por falta de intervenções de baixa tecnologia e de baixo custo. A subnutrição afeta metade das crianças do país. Cerca de uma em cada quatro meninas e mais de um de cada dez meninos não freqüentam a escola primária.

A questão levantada pelo PNUD (2005) é sobre o porquê do crescimento acelerado do rendimento não ter levado a um ritmo mais rápido da redução da pobreza.

As respostas são diversas. A pobreza extrema na Índia se concentra em áreas rurais dos Estados ao Norte do País, enquanto que o crescimento do rendimento tem sido mais dinâmico noutros Estados, em áreas urbanas e nos setores de serviços. A nível nacional o desemprego rural tem aumentado, o crescimento agrícola é de menos de 2% ao ano e os salários na agricultura estão estagnados. Como contraponto dessa situação na área rural, a cada 1% de crescimento do rendimento nacional foi gerado três vezes mais empregos na década de 1980 do que na de 1990 (PNUD, 2005).

O Relatório do PNUD (2005) aponta como sendo o problema mais agudo da Índia a sua herança de desenvolvimento humano. A desigualdade de gênero predominante, em interação com a pobreza rural e as desigualdades entre os Estados acaba solapando o potencial de conversão do crescimento em desenvolvimento humano.

É estarrecedor que a taxa de mortalidade feminina entre as meninas de um a cinco anos seja mais de 50% maior do que a dos meninos na mesma faixa etária. E isto continua até a faixa dos 30 anos de idade, invertendo o padrão demográfico típico.

As meninas menos apreciadas do que os seus irmãos, especialmente nos Estados do Norte da Índia, recebem menos cuidados de saúde e de educação. Essa inferioridade, importante por si só, traz reflexos na mortalidade infantil. Cerca de um terço das crianças da Índia nascem com falta de peso, reflexo da má saúde materna. A taxa de mortalidade de menores de cinco anos é mais de duas vezes superior para os filhos de mães analfabetas do que para as crianças cujas mães completaram o ensino secundário (PNUD, 2005).

O Relatório do PNUD (2005) culpa a falta de uma atuação responsável dos governantes pela perpetuação dessas desigualdades e avalia que a tradução do êxito econômico em progressos no desenvolvimento humano exigirá políticas públicas destinadas ao alargamento da distribuição dos benefícios do crescimento e da integração mundial, aumento do investimento público nas áreas rurais e nos serviços, e acima de tudo, vontade política para acabar com os desmazelos governamentais, enfrentando as causas subjacentes da desigualdade de gênero.

Resultados melhores no desenvolvimento humano advirão do cumprimento efetivo das medidas para a melhoria da qualidade dos serviços públicos. É preciso elevar os gastos públicos com saúde e educação, aumentar a infra-estrutura rural,

proporcionar o abastecimento de água potável e a construção e manutenção das estradas (PNUD, 2005).

Exemplos de sucesso existem, Estados como Himachel Pradesh e Tamil Nadu sustentaram um rápido progresso na educação, não só com o aumento dos gastos públicos, mas com a criação de incentivos, como refeições gratuitas, doação de bolsas de estudo e livros, como forma de aumentar o acesso das famílias mais pobres à escola.

O Relatório PNUD (2005) conclui que se não forem dadas oportunidades de saúde e educação para todos independente da riqueza e do gênero, isso funcionará como uma limitação das perspectivas de futuro da Índia na economia global.

2.4 O Desenvolvimento Humano nos Municípios Cearenses

A Tabela 1 tem a finalidade de proporcionar uma visão introdutória de como o IDH varia entre os municípios do Estado do Ceará, bem como de proporcionar uma análise preliminar do seu comportamento ao longo do tempo.

A referida tabela mostra a classificação do IDH de quinze municípios do Estado do Ceará, tendo como critério de seleção aqueles municípios que em 1991 detinham os maiores, os menores e os indicadores medianos dentro do Estado.

Verifica-se que todos os municípios da Tabela 1 tiveram uma evolução positiva do IDH na década enfocada, com crescimento no mínimo igual ao da média do Brasil. Entretanto, a média do crescimento do Índice de Desenvolvimento Humano do Estado do Ceará, foi maior que a do País. Essa é uma constatação importante porque o Ceará é um dos estados mais pobres da Federação além de não ter bons indicadores de distribuição da renda entre as pessoas.

Os municípios situados no topo da classificação não apresentaram a maior evolução no IDH, todavia mantém as primeiras colocações no desenvolvimento humano com algumas trocas de posição.

Entre os municípios de IDH mediano também é verificada essa troca de posições de forma aleatória, alguns com evolução positiva como é o caso de Várzea Alegre que no ano de 1991 aparece na 90ª posição e em 2000 na 86ª, e ainda do rol completo, Ibicuitinga e Missão Velha na 86ª e 96ª posições em 1991 evoluindo para 65ª e 94ª colocação no ano de 2000. Em contrapartida, outros municípios de classificação mediana trocam de posição de forma negativa, piorando sua posição na relação dos municípios.

Tabela 1
Classificação do IDH de quinze Municípios do Ceará, 1991 e 2000

	1991		2000		1991-2000
	IDH	Ranque	IDH	Ranque	Crescimento
Maior IDH					
Fortaleza	0,717	1	0,786	1	0,07
Maracanau	0,633	2	0,736	2	0,10
Pacatuba	0,622	3	0,717	4	0,10
Crato	0,616	4	0,716	5	0,10
Caucaia	0,611	5	0,721	3	0,11
IDH mediano					
Várzea Alegre	0,506	90	0,633	86	0,12
Amontoada	0,505	91	0,616	123	0,11
Ererê	0,505	92	0,619	114	0,11
Frecheirinha	0,505	93	0,605	139	0,10
Icó	0,505	94	0,607	135	0,10
Menor IDH					
Tarrafas	0,425	180	0,570	177	0,15
Graça	0,424	181	0,593	159	0,17
Saboeiro	0,419	182	0,560	180	0,14
Salitre	0,414	183	0,558	181	0,14
Barroquinha	0,403	184	0,551	184	0,15
Brasil	0,696	-	0,766	-	0,07
Ceará	0,593	-	0,700	-	0,11

Fonte: IPEADATA

É possível perceber que da classificação de 1991 para a de 2000 houve algumas mudanças significativas, sendo interessante destacar o caso de Ibicuitinga, um município de índice mediano do IDH que estava na 86ª posição e evoluiu para a 65ª,

enquanto o município de Frecheirinha, também com índice mediano, saiu da posição 93^a, despencando na classificação para a 139^a posição.

Outro destaque que chama atenção é o do município de Graça que detendo uma das últimas posições em 1991, consegue um crescimento do seu Índice de Desenvolvimento Humano de 0,17, e pula para a posição 159^a da classificação de 2000.

Cabe ainda ponderar que os municípios de menor IDH foram os que apresentaram maior crescimento, mas todas essas trocas de posição não mudaram substancialmente a posição na classificação, ou seja, nenhum município saiu das últimas posições para o topo da lista.

A questão que pode ser levantada de imediato é o que levou esses Municípios a terem resultados tão diversos. O que poderia ter influenciado uma evolução positiva na classificação para alguns municípios enquanto outros tiveram involução de forma acentuadamente negativa?

3. O COMBATE À POBREZA

O combate à pobreza levanta questões como crescimento, redistribuição de renda e especialmente a da desigualdade. O Brasil não é um país pobre, porque o seu PIB de mais de 1,7 trilhões de Reais, proporciona uma renda anual per capita de R\$ 9,7 mil a preços de 2004 de acordo com o Relatório Anual 2004 do Banco Central do Brasil. Possui ainda riquezas minerais, imensa área agricultável em atividades reconhecidamente competitivas, indústrias de ponta na aeronáutica, siderurgia, dentre outras. Contudo, é um país com muitos pobres, contava com mais de 57 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza em 2001, e os números acima de 50 milhões se repetiram ao longo de toda década de 90 (IPEADATA).

Urani (2002) destaca que um projeto de futuro para o Brasil deva dar prioridade absoluta ao combate à desigualdade, já que entende a desigualdade brasileira como excessiva sob qualquer parâmetro de comparação histórico e internacional, não se justificando por nenhum critério ético, ideológico ou teórico. Essa desigualdade que no passado chegou a auxiliar na acumulação do capital necessário à industrialização e urbanização do país tornou-se nociva para o conjunto da sociedade brasileira.

Além de apontar o problema, Urani (2002) relaciona soluções visando uma sociedade mais desenvolvida, como o direcionamento do gasto público social preferencialmente para os mais necessitados; investimento nas pessoas e nas suas relações; formação de instituições que funcionem com mais eficiência e produzam resultados menos iníquos; reforma do Estado de maneira a se relacionar com o setor privado e com a sociedade civil de forma mais cooperativa e menos promíscua.

As políticas públicas de combate à pobreza gozam de relativo consenso quanto à necessidade de concentrar os gastos públicos sociais junto à população mais vulnerável, também há concordância quanto à necessidade do crescimento do Produto Interno Bruto como forma de gerar mais riqueza e possibilidades de emprego.

O processo de crescimento exige uma elevação no nível da poupança que o possa financiar, o que requer finanças públicas equilibradas. As possibilidades de aumentar a carga tributária são reduzidas, o que pode implicar em racionalização dos gastos públicos e penalização das camadas mais pobres da população visto que conforme pode ser comprovado o governo federal vem utilizando fontes de financiamento do gasto social para enfrentar o desequilíbrio fiscal e financeiro (Castro et al., 2003).

3.1 Políticas de Combate à Pobreza no Brasil

O estudo de Castro et al. (2003) faz uma análise dos gastos realizados pelo governo federal em áreas sociais no período de 1995 a 2001, mostrando a sua evolução e fazendo o seu relacionamento com pobreza e desigualdade. A conclusão do estudo é de que o gasto social no âmbito federal foi um dos elementos responsáveis pelo fato de que a pobreza e a desigualdade não aumentaram, dado o quadro social do período (Castro et al., 2003).

Conforme pode ser verificado na tabela 2, embora as oscilações havidas no período de 1995 a 2001, a proporção da população abaixo da linha de pobreza aumenta 0,6 %, ao mesmo tempo em que a de indigentes sobe 0,4%. No mesmo período o gasto social federal cresce 19,3% e o GSF per capita, 10,3%.

Tabela 2
Gasto Social Federal (em R\$ constantes de dez/2001), pobreza e indigência, 1995-2001

Ano	GSF (R\$milhões)	GSF per capita (R\$)	Pobres (% da pop.)	Indigentes (% da pop.)
1995	143.538	903	31,6	13,6
1996	151.497	940	31,1	13,9
1997	162.925	997	31,5	13,8
1998	173.998	1.050	30,2	12,9
1999	167.617	998	31,5	13,3
2000	169.802	1.000	ND	ND
2001	171.273	996	32,2	14,0

Fonte: GSF – Disoc/Ipea

O trabalho constata que o volume de gastos do período cresce em áreas que parecem não ter forte impacto na redução da pobreza, ponderando que o referido período é marcado por baixo crescimento econômico e aumento do desemprego, infere que, mesmo que ocorra crescimento real do gasto social federal, as dificuldades econômicas – principalmente aquelas que levam ao baixo crescimento e alto endividamento, e que podem agravar os problemas sociais, tais como o desemprego, queda real da renda, etc. – podem ser um empecilho à utilização do gasto social como mecanismo para redução do número de pobres no país (Castro et al., 2003).

A conclusão extraída é a de que a pobreza está intimamente ligada à conjuntura econômica do país, podendo ser influenciada pelos tipos de programas e ações sociais, sendo exemplo dessa afirmação o resultado de um estudo de Cechin (2002), que simula o efeito dos programas e ações da Previdência do Regime Geral na proporção do número de pobres.

Por esse estudo cujos dados são apresentados no quadro 1 é mostrado que em 1999, 34% da população brasileira viviam abaixo da linha de pobreza, ainda que com acesso aos recursos previdenciários; entretanto, a simulação demonstra que sem os

recursos transferidos pela Previdência Social esse percentual subiria para 45,3%. Sem essa transferência de renda, quase 19 milhões de pessoas voltariam à condição de pobreza.

No período de 1995 a 1999 a pobreza manteve-se estável em patamares que oscilam entre 33,9% e 34,0%, o que atinge em torno de 53 a 58 milhões de pessoas. Caso os recursos previdenciários não tivessem chegado aos mais necessitados, o nível de pobreza no mesmo período teria sido de aproximadamente 11,0% acima dos percentuais observados, variando entre 43,7% e 45,3% e neste caso cerca de 18 milhões de pessoas a mais estariam na pobreza.

Quadro 1
Relação entre a Previdência Social e a pobreza no Brasil, 1999

Descrição	Nº de pessoas (mil)	% sobre Total
População Total	167.910	100,0
(a) nº de pobres com recursos da Previdência	57.089	34,0
(b) nº de pobres sem recursos da Previdência	76.063	45,3
(b-a)	18.974	11,3

Fonte: Brasil, MPAS, 2002.

O indicador do gasto público social consolidado em relação ao PIB no Brasil está num patamar compatível aos dos países da América Latina que mais gastos efetuaram nessa área. O governo federal vem concentrando seus esforços na cobertura da crescente demanda previdenciária da população, no atendimento das exigências colocadas pelo mercado de trabalho e na oferta de serviços de assistência social e saneamento para a população de baixa renda. Contudo, a pobreza e a desigualdade observadas no país não serão combatidas tão somente por meios de políticas sociais, mas, sobretudo, por políticas econômicas proativas, tanto de natureza tributária, com o propósito de promover a maior desconcentração da renda nacional, como de caráter

fiscal, com o objetivo de ampliar o nível de atividade econômica, possibilitando dessa forma a criação de novos postos de trabalho (Castro et al., 2003).

3.2 Políticas de Combate à Pobreza no Ceará

O Ceará, conhecido como a Terra do Sol, tem 93% do seu território na região do semi-árido nordestino e está dividido em 184 municípios. A população segundo o Censo Demográfico era de 7.430.661 no ano de 2000, e a taxa de crescimento populacional anual vem se mantendo na última década ao redor de 1,7%. O fenômeno de urbanização ascendente é bastante atual, sendo que em 1940 estava em 22,7%, alcançando 71,5% das pessoas em regiões urbanas em 2000 (IPECE, 2004b).

Uma transformação importante verificada na população cearense é a do seu envelhecimento. Percebe-se um aumento de participação em todas as faixas etárias a partir dos 20 anos de idade, inclusive naquelas que incluem pessoas com mais de 60 anos de idade. Dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e da Fundação João Pinheiro, apontam para o crescimento da expectativa de vida no Ceará, de 61,8 anos em 1991, para 67,8 anos, em 2000, aproximando-se da expectativa de média de vida brasileira que em 2000 era de 68,6 anos (IPECE, 2004a).

Em 1997, da população cearense com idade acima de cinco anos, apenas 65,50% eram alfabetizadas. Em 2003, este percentual evoluiu para a marca de 75,43%, o que representou a alfabetização de 1.326.959 pessoas. Já a taxa de analfabetismo para as pessoas com quinze anos e mais, caiu de um percentual de 30,8%, em 1997, para 22,8% em 2003. Outro item importante na área educacional é o número de anos de estudo das pessoas, no qual o Ceará também vem apresentando bom desempenho. O número de pessoas com onze a catorze anos de estudo que em 1997 era de 451.347, passou para 888.261 em 2003, num salto de 96,80% (IPECE, 2004b).

Outro indicador educacional em que o Ceará vem se destacando é o do percentual de pessoas com pelo menos o 2º grau completo. Em 1992, apenas 6,8% dos cearenses tinham o 2º grau completo. Em 2002, o percentual elevou-se para 12,9%. Este percentual além de dobrar de magnitude é superior ao da região Nordeste de 12,6%, embora ainda inferior ao do Brasil de 19,1%. Cabe destaque à Região Metropolitana de Fortaleza com um percentual de 20,3% da população com pelo menos o 2º grau completo (IPECE, 2004a).

Na área da saúde o Governo do Estado do Ceará patrocina dois programas: Programas Agentes de Saúde e o Programa Saúde da Família. No primeiro programa o Estado contava em 2003, com 8511 agentes de saúde, já a população atendida que em 1997 era de 4.927.099 pessoas, diminuíram para 4.760.552. No Programa Saúde da Família a população assistida de 1.544.731, em 1997, passou a ser de 4.257.292 em 2003, com taxa de crescimento de 175,60%. O Estado considera exitosa suas políticas de saúde, já que a mortalidade infantil que era 39,6 óbitos por 1000 nascidos vivos em 1997, reduziu para 22,3 óbitos por 1000 nascidos vivos em 2003. Uma queda de 56,31% (IPECE, 2004b).

No que respeita ao saneamento básico, embora os números demonstrem evolução, o atendimento à população de maneira geral é insatisfatório. A rede coletora de esgoto que em 1997 atingia 184.129 pessoas passou a atender 410.404, enquanto na Região Metropolitana de Fortaleza o incremento no número de pessoas foi de 168.029 para 389.262. Em termos percentuais os aumentos foram de 122,89% e 131,66%, para o Estado e para a Região Metropolitana de Fortaleza, respectivamente. Os dados de 2003 revelam que 70,70% dos domicílios particulares dispunham de rede geral com canalização de água, e destes apenas 19,80% contavam com rede de esgotamento

sanitário, enquanto que somente 56,24% possuíam o serviço de coleta direta de lixo (IPECE, 2004b).

No período de 1997-2001, o Produto Interno Bruto do Ceará cresceu em termos nominais, 22,69%, tendo atingido um PIB de 21,6 bilhões de Reais em 2001, o que correspondia a um PIB per capita da ordem de R\$ 2.858,00, mostrando um crescimento nominal de 15,94% em relação a 1997. O destaque dentro da composição do PIB é para o Setor de Serviços que apresenta uma participação ascendente e acima de 55% em todo o período (IPECE, 2004b).

A população ocupada no Ceará que em 1992 era de 2.850.529 pessoas evoluiu para 3.336.348, num crescimento de 17,04%. Todavia o percentual de rendimentos com maior destaque foi o de até 2 salários mínimos percebidos por 60,9% da população ocupada em 1992 e que evoluiu para 65,7% em 2002. Quando feita comparação com o Brasil, em que 53,3% recebem 2 salários mínimos, e com o Nordeste onde o percentual é de 64,3% dos trabalhadores, é possível afirmar que os trabalhadores do Ceará possuem rendimentos inferiores aos das pessoas ocupadas de outras regiões do Brasil (IPECE, 2004a).

Ao longo da década de 90 os indicadores sociais do Ceará apresentaram melhora significativa, sendo que de uma forma geral os avanços estão nas áreas de educação e saúde. Já o nível de emprego vem evoluindo a níveis inferiores ao aumento da população economicamente ativa, além do que a evolução do emprego tem se dado nas faixas salariais menores, o que se constitui num desafio a ser superado conjuntamente pela população e Governo (IPECE, 2004a).

O governo do estado do Ceará durante os anos 90 foi ocupado por uma nova geração de lideranças a nível regional. O ano de 1990 foi o último ano do governo Tasso Ribeiro Jereissati que foi sucedido pelo seu correligionário Ciro Ferreira Gomes

no período de 1991 a 1994, sendo que o governador Tasso retorna a chefia do governo em 1995, ficando à sua frente por todo o período remanescente daquela década.

Essa é uma informação interessante, até porque permitiu que o governador Tasso Ribeiro Jereissati fizesse uma avaliação da atuação governamental no decorrer dos anos 90, quando do seu pronunciamento na abertura dos trabalhos legislativos em 15 de fevereiro de 2002.

No referido relato é destacado o programa de Alfabetização Solidária, executado em parceria com o Governo Federal, e a iniciativa privada, o que possibilitou a alfabetização de 800 mil adultos no período de 1991 a 2000, e contribuiu para a redução do analfabetismo de 37,4% para 26,5% (Ceará – Administração Pública, 2002).

Na área da saúde o governo do Ceará atuou nos programas de cobertura vacinal plena e no atendimento pré-natal, o que possibilitou fosse reduzido o índice de mortalidade de 80 por mil nascidos vivos, em 1994, para 25,6 por mil nascidos vivos em 2001 (Ceará – Administração Pública, 2002).

No setor de infra-estrutura a atuação governamental se deu em programas como o São José e Luz no Campo, que atuando na eletrificação rural, beneficiou somente na segunda metade da década de 90, cerca de 130 mil domicílios rurais. Com o programa Caminhos de Israel promoveu-se a pequena irrigação, valorizou-se o associativismo e focalizou-se a produção de frutas, hortaliças e flores, produtos de alta densidade econômica, que atendeu 80 municípios do Estado, beneficiando 400 famílias, gerando uma renda líquida média familiar em torno de R\$ 800,00 por mês. De outro lado, o governo atuou em obras importantes para a infra-estrutura estadual como o novo Aeroporto Pinto Martins, o Porto do Pecém e milhares de quilômetros de rodovias (Ceará – Administração Pública, 2002).

Na área do saneamento a atuação governamental deu-se no aumento da oferta do nível de abastecimento de água que de 42,7% dos domicílios atendidos, em 1991, passou a atender 60,8% em 2000, o que beneficiou cerca de 500 mil domicílios adicionais. A cobertura do esgotamento sanitário nos centros urbanos foi ampliada de 79,4%, para 90%, o que beneficiou mais de um milhão de pessoas (Ceará – Administração Pública, 2002).

Todavia, é preocupante ainda, o elevado número de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza. Em 2002 havia 52,56% das pessoas vivendo abaixo dessa linha, contra 29,35% no Brasil. Embora esse indicador tenha sofrido uma redução no Ceará de 10% ao longo da última década, ainda assim seu patamar revela um atraso muito grande quando comparado com os Estados das Regiões Sul e Sudeste do Brasil (IPECE, 2004a).

3.3 O Efeito da Política de Gastos Públicas sobre Indicadores do Bem-Estar

Nos últimos anos observa-se uma tendência crescente entre os países no sentido da autonomia política e econômica para os governos regionais e locais. Há uma corrente entre os economistas que analisam o tema em ter um entendimento de que tal desconcentração do poder produza ganhos de bem-estar devido ao aumento da eficiência na provisão de bens e serviços públicos, graças a uma maior visibilidade e transparência das contas públicas que possibilita a adequação da prestação do serviço público às preferências locais. Embora isto possa não ser verdadeiro onde haja uma estrutura política com baixa participação da cidadania (Cossio, 2000).

Em seu estudo do efeito das despesas públicas dos estados sobre os indicadores socioeconômicos estaduais, Cossio (2000) observa que a despesa estadual está positivamente correlacionada com a renda e negativamente associada à

desigualdade de renda, todavia em sua análise pondera que não é possível afirmar que o gasto estadual afeta os indicadores sociais, alterando o bem-estar da população, e entende-se que é necessário implementar testes de causalidade entre as variáveis de despesa pública e os indicadores socioeconômicos que expressam o bem-estar social. Os resultados obtidos nos testes de causalidade entre despesa primária estadual e indicadores socioeconômicos estaduais mostram que a política de gastos estaduais afeta a renda familiar per capita e o grau de desigualdade na distribuição de renda, mas não têm efeitos significativos sobre a taxa de desemprego, a proporção de pobres e a intensidade de pobreza em cada estado.

Nas conclusões do seu trabalho Cossio (2000) afirma que se deve reconhecer que a chamada “vantagem comparativa informacional” dos governos subnacionais, resultando da maior proximidade com suas comunidades, se expresse melhor em outros indicadores sociais que sejam menos afetados pelas políticas nacionais que os considerados no seu estudo. E continua afirmando que, para a avaliação do impacto das políticas de despesa dos estados sobre o bem-estar de sua população deveriam ser usados indicadores de educação, saúde, mortalidade, etc., variáveis que são diretamente afetadas pela qualidade da provisão de bens e serviços públicos locais e regionais. Em relação às variáveis de gastos recomenda sejam usados apenas as categorias de despesas sociais (educação, saúde, saneamento, etc.) que devem ter um impacto mais específico do que a despesa primária utilizada em seu trabalho.

Na seqüência serão introduzidos os dados utilizados no presente trabalho, as suas fontes, o modelo econométrico utilizado para análise, bem como serão apresentados os resultados e as conclusões que se podem extrair dos mesmos.

4. DADOS

Os dados do IDH para os anos de 1991 e 2000 foram obtidos do IPEADATA/PNUD, sendo oportuno lembrar da sua disponibilidade apenas nos Censos, o que impossibilitou a análise em painel. O Índice de Desenvolvimento Humano mede o nível de desenvolvimento utilizando como critérios os indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB per capita).

Os dados da população e distância dos municípios da capital foram obtidos do site do IPEADATA, e o Índice de Governança Municipal do trabalho de Chomitz e Tebaldi (2004).

Serão utilizados dados dos gastos municipais no período de 1994 a 2000, porquanto os dados anteriores a 1994 têm o problema de que precisariam ser deflacionados e ainda assim apresentar distorções indesejadas, e os posteriores a 2000, não tem efeitos sobre os dados do IDH disponíveis.

As variáveis explicativas contemplam as despesas dos municípios cearenses com Educação e Cultura, Saúde e Saneamento, Assistência e Previdência, Habitação e Urbanismo e finalmente com Segurança Pública. Adicionalmente foram utilizadas também as contas de Gasto Total, Gastos Correntes e Gastos de Capital. Também foram utilizadas as variáveis explicativas de população, distância dos municípios da capital e o Índice de Governança Municipal (MGI).

Os dados sobre as despesas dos 184 municípios cearenses foram obtidos no site do Ministério da Fazenda, Tesouro Nacional, onde estão relacionados nos

documentos: “Finanças do Brasil – Receitas e Despesas dos Municípios (1994-1996), (1997), (1998), (1999), (2000)”.

Os valores encontrados para os gastos foram deflacionados pelo IGP-DI⁵ da Fundação Getúlio Vargas, após o que foi calculada a despesa média ponderada pela população existente no município para cada ano do estudo e finalmente extraída a média anual de cada despesa, desconsiderados os valores nulos. A seguir é explicitada a fórmula matemática.

$$\bar{G}_i = \frac{\sum_{t=1}^T G_{it} / N_{it}}{T} \quad (1)$$

onde \bar{G} = Gasto Médio

G = Indexador dos gastos públicos selecionados para análise

N = População existente no município a cada ano

T = Quantidade de anos da análise

i = Indexador dos Municípios

t = Indexador do ano

4.1 Análise Preliminar dos Dados

Para que se pudesse ter uma visão preliminar do comportamento dos gastos públicos em relação ao IDH foi construída a Tabela 3 onde foram relacionadas as despesas sociais e a despesa total municipal per capita dos 15 municípios do Ceará referidos na tabela 1 para comparação com os seus respectivos IDH.

Uma verificação inicial na Tabela permite afirmar que na maioria dos 15 municípios o maior gasto per capita se deu no âmbito da Educação e Cultura, e que nos

⁵ Não foi utilizado outro índice porque se estava deflacionando gasto público e não bens de consumo.

três municípios ali relacionados: Fortaleza, Frecheirinha e Icó em que isto não ocorreu, foram os que tiveram o menor crescimento do IDH em seus respectivos grupamentos.

Também é possível conjecturar que outros itens de despesas, além das sociais, possam ter afetado positivamente o crescimento do IDH, porquanto como pode ser visto os municípios de Graça e Saboeiro que tiveram avanço significativo no IDH, também relacionam dentro do seu grupamento os maiores gastos com Educação e Cultura, além das maiores despesas totais per capita.

Na escolha das despesas foram observadas a sua relevância no sentido de interferir de alguma forma no desempenho do Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios. No Quadro 2 é apresentado o exame da correlação entre todas as variáveis explicativas e a variável dependente.

No exame de correlação das diversas variáveis em relação à variação do IDH, somente a variável IDH-91 apresenta uma correlação significativa e negativa, o que sugere a existência de uma correlação negativa entre o nível de desenvolvimento humano (IDH) inicial e a mudança do IDH ao longo do tempo. Isto implica na possibilidade de convergência do IDH ao longo dos anos, isto é, o IDH de municípios com baixo IDH cresce a taxas maiores que a taxa de crescimento do IDH dos municípios que já detém um alto IDH.

A análise de correlação revela ainda que as variáveis de gastos previdenciários, gastos com educação, habitação e saúde têm uma alta correlação com os gastos sociais, até porque são componentes do mesmo. Essa mesma conclusão é extraída em relação ao gasto total e sua correlação com os demais gastos.

Tabela 3
Classificação do IDH de 15 municípios selecionados do Ceará e suas respectivas Despesas, 1991 e 2000

	Despesa Total	Assistência e Previdência	Educação e Cultura	Habituação e Urbanismo	Saúde e Saneamento	Segurança	1991	2000	1991-2000		
							IDH	Ranque	IDH	Ranque	Crescimento
Maior IDH											
Fortaleza	339,04	32,66	72,16	85,75	66,40	0,00	0,717	1	0,786	1	0,07
Maracanaú	418,21	19,59	136,41	27,71	76,05	0,00	0,633	2	0,736	2	0,10
Pacatuba	149,23	8,13	38,88	4,58	29,35	0,12	0,622	3	0,717	4	0,10
Crato	96,78	3,94	29,26	5,45	12,18	0,04	0,616	4	0,716	5	0,10
Caucaia	208,24	13,13	65,10	38,56	32,48	0,08	0,611	5	0,721	3	0,11
IDH Mediano											
Várzea Alegre	126,71	7,81	48,52	9,75	20,48	0,34	0,506	90	0,633	86	0,12
Amontoada	154,04	11,62	51,78	16,45	37,12	0,00	0,505	91	0,616	123	0,11
Ererê	309,05	22,01	91,30	23,74	68,26	0,00	0,505	92	0,619	114	0,11
Frecheirinha	165,67	7,80	41,43	20,36	46,36	0,07	0,505	93	0,605	139	0,10
Icó	137,73	11,02	34,63	8,51	37,29	0,00	0,505	94	0,607	135	0,10
Menor IDH											
Tarrafas	197,74	16,89	67,20	3,11	34,73	0,00	0,425	180	0,570	177	0,15
Graça	326,61	37,87	135,13	17,78	46,54	0,00	0,424	181	0,593	159	0,17
Saboeiro	304,11	15,39	107,06	9,99	69,24	0,00	0,419	182	0,560	180	0,14
Salitre	76,11	3,09	19,22	1,01	19,09	0,00	0,414	183	0,558	181	0,14
Barroquinha	159,97	7,20	52,51	13,23	26,80	0,00	0,403	184	0,551	184	0,15

Fonte: IPEADATA e STN

Quadro 2
Exame de correlação

	Δ IDH	IDH-91	G.TOTAL	G.CAP.	G.SOC.	G.PREV.	G.EDUC.	G.HAB.	G.SAU.	G.SEG.
Δ IDH	1.0000									
IDH-91	-0.6181* (0.0000)	1.0000								
GASTO TOTAL	-0.0020 (0.9783)	0.1163 (0.1159)	1.0000							
GASTO CAPITAL	-0.0006 (0.9940)	0.0413 (0.5773)	0.7603* (0.0000)	1.0000						
GASTO SOCIAL	0.0117 (0.8750)	0.1297*** (0.0793)	0.9813* (0.0000)	0.7322* (0.0000)	1.0000					
GASTO PREVIDÊNCIA	-0.0054 (0.9421)	0.0628 (0.3972)	0.7761* (0.0000)	0.4827* (0.0000)	0.7919* (0.0000)	1.0000				
GASTO EDUCAÇÃO	0.1102 (0.1364)	0.0210 (0.7775)	0.9471* (0.0000)	0.7146* (0.0000)	0.9419* (0.0000)	0.6949* (0.0000)	1.0000			
GASTO HABITAÇÃO	-0.0927 (0.2105)	0.3453* (0.0000)	0.6144* (0.0000)	0.5368* (0.0000)	0.6854* (0.0000)	0.4686* (0.0000)	0.5412* (0.0000)	1.0000		
GASTO SAUDE	-0.0662 (0.3717)	0.1359*** (0.0658)	0.8915* (0.0000)	0.6496* (0.0000)	0.9087* (0.0000)	0.6878* (0.0000)	0.7767* (0.0000)	0.5162* (0.0000)	1.0000	
GASTO SEGURANÇA	-0.0170 (0.8184)	0.1320*** (0.0742)	0.2259* (0.0020)	0.1939* (0.0084)	0.2379* (0.0011)	0.1240*** (0.0935)	0.1638** (0.0263)	0.2721* (0.0002)	0.2496* (0.0006)	1.0000

Fonte: IPEADATA e STN

* Denota que o coeficiente é estatisticamente significativo a um nível de 1% de significância

**Denota que o coeficiente é estatisticamente significativo a um nível de 5% de significância

*** Denota que o coeficiente é estatisticamente significativo a um nível de 10% de significância

5. MODELO EMPÍRICO

Inicialmente a regressão será estimada utilizando-se de oito modelos para cada um dos gastos públicos selecionados, adicionado-se a variável IDH-91, e como variável dependente a variação do IDH. A este modelo, chamado de básico, será acrescentada a variável de controle da população e efetuada nova regressão para todos os modelos. Finalmente, para se testar a robustez dos modelos, examina-se se os gastos públicos são potencialmente endógenos através do uso de variáveis instrumentais.

A análise econométrica, será efetuada usando o software Stata. Será feita uma avaliação do impacto dos gastos públicos dos municípios do Ceará, no período de 1994 a 2000, sobre a variação do IDH de cada uma dessas unidades entre os anos de 1991 e 2000.

Todas as regressões são estimadas com a utilização do procedimento geral de White, o qual corrige as estimativas para a possível existência de heteroscedasticidade⁶ no modelo.

5.1 Modelo Base da Regressão

A análise dos dados será efetuada com a utilização da seguinte equação (modelo base):

$$\Delta IDHi = \beta_1 + \beta_2 IDH_{91,i} + \beta_3 E_{j,i} + u_i \quad (2)$$

⁶ A violação da hipótese de **homoscedasticidade** ocorre quando as perturbações u_i que aparecem na função de regressão têm variâncias diferentes para cada observação, ou ainda na existência de observações aberrantes. Quando isso ocorre, o modelo é **heteroscedástico** e as estimativas dos erros padrões são incorretas.

onde Δ IDH = A variação do Índice de Desenvolvimento Humano entre 1991 e 2000

E = Logaritmo Natural dos Gastos per capita

$j=1,2, \dots, 8$ e indexa os tipos de gastos públicos, sendo:

$j=1$ → Gastos per capita com Educação e Cultura

$j=2$ → Gastos per capita com Saúde e Saneamento

$j=3$ → Gastos per capita com Assistência e Previdência

$j=4$ → Gastos per capita com Habitação e Urbanismo

$j=5$ → Gastos per capita com Segurança Pública

$j=6$ → Gasto per capita Total

$j=7$ → Gasto Corrente per capita

$j=8$ → Gasto per capita com Capital

β_i = Parâmetros a serem estimados

i = Indexador dos Municípios

u_i = Termo de erro

A equação é estimada com o uso do Método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MMQO).

A opção por efetuar a regressão em oito modelos, cada qual utilizando um dos gastos públicos, decorre da constatação da elevada correlação entre as variáveis explicativas, conforme pode ser constatado no Quadro 2, o que pode indicar a existência de multicolinearidade⁷. Esse fato afastou a possibilidade de se fazer uma regressão contendo todas as variáveis de gastos num único modelo.

⁷ Com esta decisão afastou-se a hipótese de se ter coeficientes da regressão indeterminados ou erros padrões elevados. Uma abordagem alternativa seria a utilização do Método de Componentes Principais. Todavia, preferiu-se utilizar a abordagem proposta acima.

O objetivo de incluir uma variável de controle na equação de regressão, o IDH_{91} , é o de controlar os diferentes níveis do IDH verificados na amostra, porquanto a adição de R\$ 1,00 per capita no gasto em educação em um município como Fortaleza que tem um IDH de 0.717 terá uma resposta diferente em termos de variação do IDH, do que um município como Barroquinha com IDH de 0.403, portanto bem mais baixo do que Fortaleza e onde a resposta ao estímulo do gasto público poderia ser diferente.

A inclusão do IDH_{91} tem por finalidade ainda capturar características dos municípios que no início do período uma situação de tenham uma população mais educada e que responda mais rapidamente ao estímulo de um gasto adicional com uma elevação no seu IDH.

5.1.1 Resultado da Regressão

O ajuste do modelo pode ser considerado bom, haja vista ter apresentado um R^2 que variou entre 0.38 e 0.41.

Na análise da tabela 4 verifica-se que a variável de controle do IDH inicial apresenta impacto na variação do IDH, pois o coeficiente dessa variável é estatisticamente diferente de zero ao nível de significância de 1%, e os coeficientes são negativos em todos os anos, significando dizer que há uma tendência de convergência dos IDHs para a média. O que, de certa forma, pode ser considerado positivo porquanto se terá no futuro uma dimensão do bem-estar mais igualitária.

Os coeficientes dos gastos com Educação e Segurança são estatisticamente diferentes de zero a um nível de significância de 5%, e os com Habitação com um nível de significância de 10%. O que vale dizer que para cada

1% de aumento dos gastos per capita destinados à Educação, obtém-se 0.51 pontos de acréscimo na variação do IDH, e se o mesmo percentual de aumento de gastos for destinado à Habitação se acrescenta 0.33 pontos na variação do IDH, e se o aumento for direcionado à Segurança serão acrescentados 0.26 pontos.

Tem-se aqui uma importante sinalização para o Gestor Público, que pode verificar que resultados mais significantes sobre a variação do IDH são obtidos mediante o direcionamento dos gastos para Educação.

Não foi verificada significância para os coeficientes dos gastos Total, Corrente, com Capital, Previdência e Saúde. Possivelmente porque os gastos previdenciários no âmbito municipal tenham pouco impacto na renda das pessoas. Já os gastos com Saúde que poderiam ter uma conexão direta com o aumento da longevidade, não obtiveram essa confirmação, possivelmente por terem sido aplicados de forma pouco eficiente.

Todavia é possível dizer que se esperava significância dos gastos com educação por se presumir tenha forte influência na taxa de matrícula dos municípios e que os gastos com segurança pudessem ao aumentar a segurança, reduzir a quantidade de homicídios e em contrapartida aumentar a expectativa de vida, o que acabou evidenciado nos modelos respectivos.

Tabela 4
Análise de Regressão das Variáveis Explicativas em Relação à Variação do IDH****

Variáveis Explicativas	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8
Intercepto	23.72* (14.04)	23.72* (13.14)	24.60* (17.91)	25.09* (20.80)	23.41* (15.90)	25.28* (22.70)	24.84* (18.94)	26.77* (15.15)
IDH 91	-26.15* (-12.61)	-26.16* (-12.63)	-25.76* (-12.30)	-25.81* (-12.35)	-26.06* (-12.70)	-27.22* (-12.69)	-25.94* (-12.39)	-27.38* (-8.27)
ln Gasto Total	0.34 (1.35)							
ln Gasto Corrente		0.35 (1.24)						
ln Gasto Capital			0.20 (0.89)					
ln Gasto Previdência				0.10 (0.54)				
ln Gasto Educação					0.51** (2.12)			
ln Gasto Habitação						0.33*** (1.71)		
ln Gasto Saúde							0.15 (0.76)	
ln Gasto Segurança								0.26** (2.33)
F-Statistic	79.85 (0.000)	80.23 (0.000)	76.43 (0.000)	76.63 (0.000)	83.57 (0.000)	81.52 (0.000)	76.87 (0.000)	36.94 (0.000)
R ²	0.38	0.38	0.38	0.38	0.40	0.40	0.38	0.41
Nº Observações	184	184	184	184	184	184	184	89

Fonte: IPEADATA e STN

*Denota que o coeficiente é estatisticamente significativo a um nível de 1% de significância

**Denota que o coeficiente é estatisticamente significativo a um nível de 5% de significância

***Denota que o coeficiente é estatisticamente significativo a um nível de 10% de significância

**** A variação do IDH entre 1991 e 2000 foi multiplicada por 100 por conveniência de interpretação, portanto na análise de regressão a variável que avalia o IDH varia de 0 a 100

5.2 Modelo de Regressão com Variável de Controle da População

Nesta nova equação os modelos são revistos com a adição de uma nova variável de controle relativa à população inicial dos municípios em 1991. Como podem ocorrer resultados diferentes ao nível de evolução do IDH em função do tamanho da população, haja vista que em municípios maiores o efeito da aplicação de 1% adicionais no gasto público possa ter resultados melhores do que em municípios de população menor, em decorrência da eficiência econômica de escala, a introdução dessa variável objetiva controlar este aspecto e propiciar uma visão do impacto resultante do gasto público sobre a variação do IDH, abstraindo o efeito do tamanho inicial da população dos municípios, mantidas as demais condições verificadas na análise base.

A equação utilizada para a demonstração da tabela 5, que inclui a variável logaritmo natural da população, foi reescrita da seguinte forma:

$$\Delta \text{IDH}_i = \beta_1 + \beta_2 \text{IDH}_{91,i} + \beta_3 E_{j,i} + \beta_4 N_{91,i} + u_i \quad (3)$$

onde ΔIDH = Variação do Índice de Desenvolvimento Humano entre 1991 e 2000

E = Logaritmo Natural dos Gastos per capita

$j=1,2, \dots, 8$ e indexa os tipos de gastos públicos, sendo:

$j=1$ → Gastos per capita com Educação e Cultura

$j=2$ → Gastos per capita com Saúde e Saneamento

$j=3$ → Gastos per capita com Assistência e Previdência

$j=4$ → Gastos per capita com Habitação e Urbanismo

$j=5$ → Gastos per capita com Segurança Pública

$j=6$ → Gasto Total per capita

$j=7$ → Gasto Corrente per capita

$j=8$ → Gasto com Capital per capita

N = logaritmo natural da população

β_i = Parâmetros a serem estimados

i = Indexador dos Municípios

u_i = Termo de erro

5.2.1 Resultado da Regressão

Em termos de ajustamento a variação neste novo modelo foi pequena, o R^2 variou entre 0.39 e 0.43 o que pode ser considerado um bom resultado, todavia pouco superior ao do modelo base que apresentou variação de 0.38 a 0.41.

Quando foi introduzida a variável de controle relativa à população total de 1991, obtiveram-se mais resultados com impacto significativo em relação à melhora do Índice de Desenvolvimento Humano. A introdução dessa variável quer significar que abstraindo o tamanho da população do período inicial, os gastos públicos apresentam impacto no IDH de forma mais efetiva. Obtiveram significância nesta regressão os coeficientes do Gasto Total, Gasto Corrente, Gasto em Educação, Gasto em Habitação e Gasto em Segurança, destacando-se novamente o coeficiente para o Gasto com Educação de 0.58 pontos ao nível de 5% de significância..

Passaram a ser significantes neste modelo os coeficientes do Gasto Total e do Gasto Corrente, e continuam sem apresentar significância os coeficientes para o Gasto com Capital, Gasto com Previdência e Gasto com Saúde.

A nova regressão explicitada na referida Tabela 5 evidencia desde logo a significância de todos os coeficientes relativos ao Logaritmo Natural da População Total em 1991 nos oito modelos analisados, ao nível de 5% de significância.

Os coeficientes da variável do IDH-91 se mantêm negativos e maiores em termos absolutos que os apresentados na Tabela 4, o que significa que abstraído o

efeito do tamanho inicial da população em 1991, o tempo necessário para a convergência de todos os IDHs municipais para a média tenderia a reduzir-se.

Controlando a regressão com o logaritmo natural da população em 1991, e mantidas as demais condições estabelecidas na equação base, é possível afirmar que para cada 1% acrescentados nos gastos per capita obtém-se um incremento de 0.46 pontos na variação do IDH, quando se referir ao Gasto Total, 0.50 pontos se contemplar Gastos Correntes, 0.58 pontos quando aplicados em Educação, 0.33 pontos se revertidos para Habitação, e 0.28 pontos quando efetuados em Segurança.

Os resultados da regressão deste novo modelo vêm corroborar os resultados já obtidos, além de adicionar mais resultados estatisticamente significantes, e reforça a importância do Gasto em Educação para o impacto da variação do IDH.

Tabela 5
Análise de Regressão das Variáveis Explicativas em Relação à Variação do IDH****

Variáveis Explicativas	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8
Intercepto	21.20* (10.84)	21.03* (10.02)	22.74* (15.31)	23.21* (15.66)	21.16* (12.66)	23.57* (17.74)	22.72* (14.73)	24.49* (13.57)
IDH 91	-29.78* (-11.21)	-29.90* (-11.10)	-28.80* (-10.68)	-28.96* (-10.79)	-29.56* (-11.37)	-30.22* (-11.53)	-29.33* (-10.93)	-31.73* (-7.33)
ln Gasto Total	0.46*** (1.77)							
ln Gasto Corrente		0.50*** (1.71)						
ln Gasto Capital			0.24 (1.05)					
ln Gasto Previdência				0.15 (0.83)				
ln Gasto Educação					0.58** (2.41)			
ln Gasto Habitação						0.33*** (1.78)		
ln Gasto Saúde							0.24 (1.19)	
ln Gasto Segurança								0.28** (2.54)
ln da população total 1991	0.38** (2.50)	0.39** (2.50)	0.33** (2.19)	0.33** (2.14)	0.37** (2.59)	0.32** (2.20)	0.35** (2.32)	0.46** (2.14)
F-Statistic	52.08 (0.0000)	51.82 (0.0000)	49.53 (0.0000)	51.14 (0.0000)	54.72 (0.0000)	52.66 (0.0000)	50.60 (0.0000)	25.59 (0.0000)
R ²	0.40	0.40	0.40	0.39	0.41	0.41	0.40	0.43
Nº Observações	184	184	184	184	184	184	184	89

Fonte: IPEADATA e STN

*Denota que o coeficiente é estatisticamente significativo a um nível de 1% de significância

**Denota que o coeficiente é estatisticamente significativo a um nível de 5% de significância

***Denota que o coeficiente é estatisticamente significativo a um nível de 10% de significância

**** A variação do IDH entre 1991 e 2000 foi multiplicada por 100 por conveniência de interpretação, portanto na análise de regressão a variável que avalia o IDH varia de 0 a 100

5.3 Testando os Modelos

Em face de que o Administrador Público pode estar preocupado em efetuar os gastos considerando o IDH de cada município, com a intenção de impactar positivamente o índice de municípios com baixo IDH, podemos supor que os gastos públicos são potencialmente endógenos, isto é, poderiam ser simultaneamente determinados com a mudança do IDH. Caso isso se verifique, os estimadores de Mínimos Quadrados seriam viesados e inconsistentes e, portanto, colocaria em dúvida a validade dos resultados até aqui discutidos. Para dirimir essa dúvida é preciso testar os modelos estimados.

Para testar se uma ou mais variáveis do modelo são endógenas ou não, é necessário encontrar um conjunto (ou pelo menos uma variável) de variáveis que sirvam como “instrumentos”. Para o caso particular deste estudo, a variável instrumental deverá estar correlacionada com os gastos públicos, todavia não deverá ter qualquer correlação com a variação do IDH.

Neste trabalho serão utilizadas duas variáveis instrumentais. A primeira consiste no inverso da distância dos municípios a Fortaleza⁸. A distância da Capital é um fator que determina a facilidade de acesso ou não ao Gestor Público Estadual, o qual pode afetar o volume de recursos alocados para cada município e, portanto, impactar nos gastos dos municípios. A proximidade e facilidade de acesso é uma potencial causa determinante que pode influenciar positivamente a alocação de recursos públicos em uma determinada comunidade.

A segunda variável escolhida para avaliar os modelos é o Índice de Governança Municipal. A suposição é de que este seja um componente importante na organização e alocação do Gasto Público, e que, todavia não tem correlação direta com

⁸ Utilizou-se o inverso da distância porque apresentou melhor ajuste ao modelo proposto

a variação do IDH. Esse índice desenvolvido por Chomitz e Tebaldi (2004) procura captar a boa gestão dos recursos públicos associando às práticas de políticas estáveis e efetivas, à existência de orçamento e planejamento na sua execução, à obediência das leis e finalmente à participação da sociedade no acompanhamento da execução governamental.

Para o seu cálculo é considerada a existência de mecanismos de planejamento e orçamento como: Plano de Governo, Plano Plurianual de Investimentos, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei de Orçamento Anual, Plano Estratégico, Lei Orgânica e Plano Diretor. A transparência é mensurada através da verificação da informatização dos diversos departamentos municipais de forma a disponibilizar com facilidade as informações existentes. A participação da sociedade é medida em termos do número de Conselhos instalados para acompanhar a execução da administração pública. Já a capacitação dos Recursos Humanos é dada pela comparação entre o número de servidores que possuem formação superior com o número total de funcionários do município.

Cada modelo foi novamente estimado utilizando-se as variáveis instrumentais acima com a utilização do Método dos Momentos Generalizado (GMM). Para testar se as variáveis acima são instrumentos válidos utilizou-se o Teste Estatístico de Hansen J.

5.3.1 Resultados

Efetuada a regressão para os oito modelos obtiveram-se os resultados que estão expressos na Tabela 6.

Verifica-se desde logo que o ajustamento do modelo foi reduzido, obtiveram-se resultados que variaram de 0.11 a 0.35, ou seja, menores do que aqueles apresentados nas duas regressões anteriores.

A estatística Hansen sugere que os modelos estimados utilizando as variáveis instrumentais propostas (Inverso da Distância e Índice de Governança Municipal) são robustos, pois tais variáveis demonstraram ser instrumentos válidos.

Os coeficientes estimados para o IDH 91 permaneceram negativos e em patamar inferior ao do modelo original, com exceção do coeficiente do modelo 8 para o Gasto com Segurança. Isto nos indica que a convergência dos IDHs em torno do valor médio tenderá a ocorrer em menos tempo. Já em relação aos coeficientes do Logaritmo natural da população total de 1991 estes obtiveram uma estimativa maior em valor absoluto do que a do modelo da Tabela 5, com exceção daquele relativo à variável do Gasto em Segurança. Esses resultados dão consistência às conclusões extraídas do modelo base, já que o teste corrige a possibilidade de endogeneidade potencial dos mesmos e torna os resultados das estimativas robustos.

A nova regressão resultou em estimativas maiores para os coeficientes dos gastos públicos, com exceção mais uma vez do resultado para o Gasto com Segurança que inclusive trocou de sinal. Todavia, só demonstraram ser estatisticamente válidos os resultados para o Gasto Total e Gasto com Educação, sendo que a significância estatística desde último passou para 10%, ao invés dos 5% encontrados na regressão da Tabela 5.

Contudo, a regressão apresentada na Tabela 6 não verificou significância estatística para os Gastos Correntes, Gasto de Capital, Gastos com Previdência, Gastos com Habitação, Gastos com Saúde e Gastos com Segurança, que pudesse justificar impacto na variação do IDH.

Os resultados apresentados validam o modelo de regressão proposto, afastando a possibilidade de endogeneidade, mantém o sinal de todos os coeficientes obtidos anteriormente, com exceção daquele para o Gasto com Segurança, e o tamanho dos

coeficientes, de maneira geral, não são significativamente diferentes daqueles obtidos na Tabela 5. Confirmam a indicação, já obtida anteriormente em relação aos Gastos Públicos Totais e em Educação, que têm um impacto significativo na variação do IDH.

Tabela 6
 Teste dos Modelos de Regressão com o Uso do Método Generalizado dos Momentos (GMM)****

Variáveis Explicativas	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8
Intercepto	14.98* (2.96)	15.14* (2.97)	18.92* (5.86)	19.12* (6.30)	17.23* (4.66)	23.44* (16.71)	15.99* (3.13)	22.40* (5.76)
IDH 91	-32.75* (-7.97)	-32.79* (-7.72)	-29.55* (-9.85)	-32.74* (-6.75)	-31.10* (-9.58)	-32.68* (-7.72)	-35.00* (-5.49)	-28.37* (-3.78)
ln Gasto Total	1.64*** (1.65)							
ln Gasto Corrente		1.64 (1.61)						
ln Gasto Capital			1.28 (1.45)					
ln Gasto Previdência				1.74 (1.40)				
ln Gasto Educação					1.52*** (1.73)			
ln Gasto Habitação						0.89 (1.54)		
ln Gasto Saúde							2.07 (1.43)	
ln Gasto Segurança								-0.49 (-0.31)
ln da população total 1991	0.54* (2.77)	0.55* (2.67)	0.40** (2.45)	0.55** (2.51)	0.47* (2.87)	0.33** (2.30)	0.66** (2.20)	0.34 (0.81)
F-Statistic	38.65 (0.0000)	38.14 (0.0000)	41.32 (0.0000)	27.46 (0.0000)	42.46 (0.0000)	39.78 (0.0000)	25.58 (0.0000)	10.71 (0.0000)
R ²	0.32	0.34	0.31	0.14	0.35	0.35	0.11	0.12
Hansen J Statistic	0.191 (0.66)	0.254 (0.61)	0.818 (0.36)	0.007 (0.93)	0.057 (0.81)	0.869 (0.35)	0.006 (0.93)	2.479 (0.11)
Nº Observações	184	184	184	184	184	184	184	89

Fonte IPEADATA e STN

Os coeficientes são significantes ao nível de 1% (*), 5% (**) e 10% (***) de significância

**** A variação do IDH entre 1991 e 2000 foi multiplicada por 100 por conveniência de interpretação, portanto na análise de regressão a variável que avalia o IDH varia de 0 a 100

6. CONCLUSÕES

O que se buscou avaliar neste trabalho foi o impacto que tem os gastos públicos sobre o Índice de Desenvolvimento Humano nos municípios do Estado do Ceará, como forma de dar suporte a discussões que envolvam políticas públicas que determinem prioridades para a alocação dos seus escassos recursos.

Certamente a maior contribuição deste trabalho foi a de evidenciar de maneira muito forte a contribuição que tem os gastos com Educação na melhoria do padrão de vida das populações, estando aí implícito o conceito de um maior bem-estar. E, ainda, de instigar no Gestor Público uma reflexão sobre a razão de não ter sido encontrado impacto na variação do IDH, ou do impacto ter sido muito pequeno na aplicação dos demais gastos públicos.

Os gastos públicos em Educação, neste sentido, precisam ser vistos não como mais uma conta de despesa, mas sim de investimento num futuro melhor, com maior possibilidade de escolhas que a educação pode proporcionar às pessoas.

O exame econométrico nos assegura da importância dos Gastos destinados à Educação e Habitação na variação positiva do Índice de Desenvolvimento Humano IDH. Esta constatação é importante não só para o Gestor Público, mas também para o cidadão, especialmente o contribuinte que precisa ter uma maior preocupação quanto à sua participação na definição das políticas públicas que determinam o direcionamento dos gastos públicos, no estabelecimento de prioridades, e na exigência de eficácia na aplicação dos mesmos.

E isto pode se dar, no âmbito municipal, das mais diversas formas seja através do voto consciente, seja na participação em conselhos comunitários ou mesmo pela participação política direta. O fato é que a ninguém é dado o direito de omissão numa questão tão importante quanto o bem-estar da população, especialmente quando os instrumentos de participação e poder estão tão próximos de nós.

E, para finalizar, pode ser acrescentado que este trabalho poderia ter os seus resultados enriquecidos com a inclusão de outras variáveis explicativas, como por exemplo, indicadores de pobreza dos municípios, para que se pudesse avaliar o seu impacto nos resultados da regressão dos modelos.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL Boletim do Banco Central do Brasil – **Relatório Anual 2004**. Disponível em www.bcb.gov.br. Acesso em 20/11/2005.

BARROS, Ricardo Paes, HENRIQUES, Ricardo e MENDONÇA, Rosane **A Estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (TD, n. 800).

BARROS, Ricardo Paes e MENDONÇA, Rosane **O Impacto do Crescimento Econômico e de Reduções no Grau de Desigualdade sobre a Pobreza**. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. (TD, n. 528).

BARROS, Ricardo Paes, MENDONÇA, R., PACHECO, R. Bem-estar, **Pobreza e Desigualdade de Renda: Uma avaliação da Evolução Histórica e das Disparidades Regionais** Rio de Janeiro: IPEA, 1997. (TD, n. 454).

CEARÁ, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Mensagem à Assembléia Legislativa 2002**. Fortaleza: SEPLAN, 2002.

CASTRO, Abrahão, MORAES NETO, Manoel Batista de, SADECK, Francisco, DUARTE, Bruno, SIMÕES, Helenne **Análise da Evolução e Dinâmica do Gasto Social Federal: 1995-2001**. Brasília: IPEA, 2003. (TD, n. 988).

CHOMITZ, Kenneth M., TEBALDI, Edinaldo **Geography and Development in Northeast Brazil: Equity, Efficiency and Environment**. The World Bank, no prelo, 2004.

COSSIO, Fernando Andrés Blanco (2000) **Efeitos das Despesas Públicas dos Estados Sobre os Indicadores Socioeconômicos Estaduais**. Disponível em www.nemesis.org.br. Acesso em 23/11/2005.

CECHIN, J. **A Previdência Social Reavaliada II**. Conjuntura Social, v. 13, n.1, Brasília: MPAS, 2002.

FERREIRA, Francisco H.G. **Os Determinantes da Desigualdade de Renda no Brasil: Luta de Classes ou Heterogeneidade Educacional?** Rio de Janeiro: PUC – Pontifícia Universidade Católica, 2000. (TD, n. 415).

GUJARATI, Damodar N. 3 ed. **Econometria Básica**. São Paulo: Makron Books, 2000.

IDHS (2005) Instituto de Desenvolvimento Humano Sustentável 2005. Disponível em www.virtual.pucminas.br. Acesso em 26/09/2005.

IPEAData Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Disponível em www.ipeadata.gov.br. Acesso em 19/08/2005.

IPECE **Evolução dos Indicadores Sociais do Ceará 1992-2002**. Fortaleza: IPECE, 2004a.

IPECE **Ceará em Números 2004**. Fortaleza: IPECE, 2004b.

LIMA, Francisco Soares de **Crescimento Econômico, Abertura Comercial e Bem-Estar no Brasil**. Fortaleza: CAEN, no prelo, 2003.

PNUD **Relatório de Desenvolvimento Humano 2004**. Disponível em www.pnud.org.br. Acesso em 07/08/2005.

PNUD **Resumo do Relatório do Desenvolvimento Humano 2005**. Disponível em www.pnud.org.br. Acesso em 14/09/2005.

PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Disponível em www.pnud.org.br. Acesso em 19/06/2005.

RAMOS, Lauro, ÁVILA, Marcelo de **Nível de Bem-Estar Social no Brasil Metropolitano: Uma Comparação Inter-Regional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (TD, n. 730).

STN Tesouro Nacional Disponível em www.stn.fazenda.gov.br. Acesso em 19/08/2005.

URANI, André **Desenvolvimento e Distribuição de Renda**. in: DESENVOLVIMENTO EM DEBATE. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.