

A VULNERABILIDADE SOCIAL E AS RELAÇÕES COM A ESTRUTURA MUNICIPAL NO BRASIL EM 2010 SEGUNDO A ABORDAGEM DAS CAPACIDADES

Caio Gustavo de Oliveira^{1*}, John Marion Sydenstricker Neto²

1. Estudante do Centro de Ciências Sociais e Aplicadas da Universidade Presbiteriana Mackenzie (CCSA-UPM)

2. Professor do CCSA-UPM

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar a vulnerabilidade social nos municípios brasileiros à luz da Abordagem das Capacidades proposta por Amartya Sen. Utilizam-se as seguintes bases de dados: Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) e Finanças do Brasil (FINBRA), examinando cinco áreas centrais para a qualidade de vida: Educação, Saúde, Habitação, Saneamento Básico e Direitos Humanos. Os resultados do IVS mostram que entre 2000 e 2010 houve uma queda de 27% na vulnerabilidade social. A análise das bases institucionais municipais (existência de conselhos, planos e fundos municipais) e das despesas *per capita* empenhadas mostram uma forte relação entre os níveis de vulnerabilidade e alocação de esforços organizacionais e financeiros a nível local. A análise baseada na Abordagem das Capacidades revela a importância da expansão das liberdades como meio e fim para o desenvolvimento e enfrentamento da vulnerabilidade social.

Palavras-chave: Amartya Sen; Análise municipal; Bases de dados públicas.

Apoio financeiro: PIBIC/CNPq

Trabalho selecionado para a JNIC: UPM

Introdução

Quando observados os indicadores de vulnerabilidade social, percebe-se que o Brasil passou por mudanças importantes no campo social e do bem-estar. Ao examinar o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) entre 2000 e 2010, percebe-se uma queda de 27%, o que levou o Brasil de um patamar alto a médio nesse quesito (IPEA, 2018). Os resultados dos indicadores apontam para melhoras consideráveis de combate à vulnerabilidade no Brasil. Entretanto, “apesar dos avanços, o Brasil não se moveu de forma significativa na direção da superação dos nós que o atam à exclusão social e aos privilégios de uns poucos” (GUERRA et al., 2015, p. 27).

Sobre esse tema, Amartya Sen (2013) traz importantes contribuições que possibilitam enxergar o cenário brasileiro sob uma perspectiva multidimensional. O autor de *Desenvolvimento como Liberdade*, obra que serve como base para este trabalho, oferece conceitos que visam a expansão das liberdades humanas como meio e fim para o desenvolvimento, enfocando-se na Abordagem das Capacidades.

Além disso, Pinheiro (2012), destacando os conceitos de Sen (2013), assinala que, uma das estratégias para que uma nação se desenvolva é que o crescimento econômico esteja complementado por serviços capacitantes oferecidos à população, tais como, oportunidades sociais e liberdades políticas.

Nesta linha, Sen (2013) aborda as liberdades que devem ser desfrutadas pelos indivíduos. Segundo o autor,

Cinco tipos distintos de liberdade vistos de uma perspectiva “instrumental” são investigados particularmente nos estudos empíricos a seguir. São eles: (1) liberdades políticas, (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora. Cada um desses tipos distintos de direitos e oportunidades ajuda a promover a capacidade geral de uma pessoa (SEN, 2013, p. 25).

Por isso, as capacidades, quando totalmente desenvolvidas, podem captar e avaliar as mudanças na qualidade de vida das pessoas, ou seja, se houve ou não expansão de liberdades para os indivíduos de uma nação (ALKIRE, 2005). Nesse sentido, a Abordagem das Capacidades não se limita a aspectos monetários, mas sim, a aspectos que englobam esferas de cunho social e político, sendo esta uma teoria multidimensional importante de avaliação social (GIANETTI et al., 2015).

O objetivo geral desta pesquisa é analisar a vulnerabilidade social e a sua relação com as dimensões de ordem organizacional/institucional e financeira dos municípios brasileiros no período de 2010. Os objetivos específicos do trabalho são: (1) Analisar e caracterizar a evolução da vulnerabilidade social dos municípios brasileiros no período de 2000-2010 e (2) Verificar a base organizacional/institucional e as despesas municipais *per capita* empenhadas nas áreas de educação, saúde, habitação, saneamento básico e direitos humanos e a sua relação com as faixas de vulnerabilidade social em 2010.

Metodologia

A fim de atingir os objetivos desta pesquisa, foram exportadas e integradas três bases de dados: (1) a do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) para os anos de 2000 e 2010, (2) a da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) para o ano de 2011 e (3) a da Finanças do Brasil (FINBRA) para o ano de 2009.

Seria desejável utilizar dados mais recentes e reconhece-se que essa é uma possível limitação do

estudo. No entanto, esta limitação decorre da inexistência desses dados para a integração de bases de dados pretendida. Nesse contexto, optou-se pelos dados existentes do IVS de 2000 e 2010 (censos populacionais), FINBRA de 2009 e MUNIC de 2011, permitindo a comparação e análise propostas no projeto.

A base do IVS permite verificar a vulnerabilidade social nos municípios brasileiros, sendo o ano de 2000 incorporado à base final a fim de descrever e analisar a mudança do indicador durante a década. O IVS varia de 0 (zero) – melhor situação – a 1 (um) – pior situação – e é dividido em cinco faixas que determinam o nível de vulnerabilidade em que o município se encontra: muito baixa, baixa, média, alta e muito alta. A base MUNIC permite verificar a infraestrutura organizacional/institucional das cidades, verificando a existência e o funcionamento de instituições importantes para as liberdades de Sen (2013). A base FINBRA permite verificar as despesas empenhadas, ou seja, despesas planejadas nas áreas substantivas relacionadas às instituições identificadas na MUNIC, às vulnerabilidades (IVS) e às liberdades de Sen (2013).

Para assegurar o perfeito concatenamento das variáveis, a qualidade da base de dados final e a consistência dos resultados, realizou-se um tratamento minucioso de organização dos dados, além de inúmeros testes no agrupamento de variáveis das bases do IVS 2000 e 2010, MUNIC 2011 e FINBRA 2009.

As análises foram trabalhadas nas áreas relacionadas às liberdades de Sen (2013), que dialogam principalmente com as oportunidades sociais, apontadas pelo autor como sendo “importantes não só para a condição da vida privada (como por exemplo levar uma vida saudável, livrando-se de morbidez evitável e da morte prematura), mas também para uma participação mais efetiva em atividades econômicas e políticas” (SEN, 2013, p. 59).

Resultados e Discussão

Verificou-se uma queda expressiva no IVS entre 2000 e 2010. Considerando-se os 5.565 municípios brasileiros, a média do IVS decresceu de 0,48, em 2000, para 0,35 em 2010, representando uma queda de 27% no período. Enquanto o pior resultado do IVS em 2000 foi de 0,87, em 2010 esse valor caiu para 0,78. Na média do IVS, o total de municípios passou da faixa “Alta” para a “Média” no período de dez anos.

Em relação à distribuição nas faixas do IVS, percebe-se que em 2000, quase metade dos municípios brasileiros, isto é 45,7%, possuía uma vulnerabilidade social “muito alta”, valor que caiu para 14,4% em 2010. Já em 2010, a distribuição ficou concentrada na faixa “baixa”, com 1.701 municípios (30,6%), seguida pela faixa “média” de vulnerabilidade, com 1.258 municípios (22,6%). Examinando-se o conjunto de municípios com vulnerabilidade entre média a muito baixa para 2000 e 2010, nota-se que ele passou de 35,5% para 64,4%.

No sentido de verificar a base institucional, Sen (2013, p. 188) assinala que as “nossas oportunidades e perspectivas dependem crucialmente das instituições que existem e do modo como elas funcionam”, sendo que o funcionamento das instituições deve ser considerado de forma conjunta/integrada e, a partir disso, ser avaliado em termos de contribuição para a expansão das liberdades humanas. Dessa forma, os dados sobre conselhos, planos, fundos municipais e recursos empenhados nas áreas de educação, saúde, habitação, saneamento e direitos humanos servem como proxies para indicar até que ponto a gestão municipal aloca recursos humanos e financeiros que contribuem para promover o funcionamento de áreas que afetam diretamente as liberdades da população local.

No que diz respeito às áreas de Saúde e Educação, a presença de Conselhos Municipais é muito alta nos municípios como um todo, ainda que se observe uma queda à medida que a vulnerabilidade social aumenta. No caso dos Conselhos de Educação, 75,2% dos municípios com vulnerabilidade muito alta os possuem, chegando a 95,0% para os municípios com vulnerabilidade muito baixa. Para os Conselhos de Saúde, há uma presença ainda mais forte, independentemente do nível de vulnerabilidade. Em apenas 12 dos 5.565 municípios brasileiros não há Conselho de Saúde, conforme pode-se visualizar na Tabela 1.

Tabela 1 - Existência de Conselhos Municipais (MUNIC) em 2011 por faixa do IVS 2010

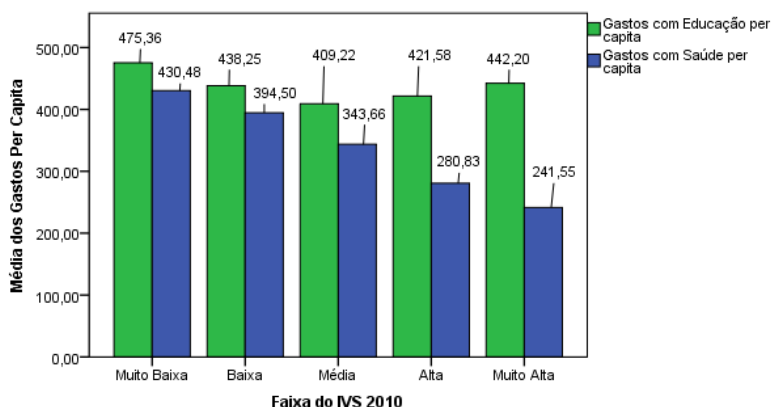
	Educação		Saúde		Habitação		Saneamento	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Muito Baixa	95,0%	5,0%	100,0%	0,0%	70,3%	29,7%	10,5%	89,5%
Baixa	88,7%	11,3%	99,8%	0,2%	67,0%	33,0%	4,8%	95,2%
Média	82,9%	17,1%	100,0%	0,1%	59,6%	40,4%	2,3%	97,7%
Alta	82,1%	17,9%	99,5%	0,5%	49,9%	50,1%	0,8%	99,2%
Muito Alta	75,2%	24,8%	99,8%	0,2%	40,1%	59,9%	1,1%	98,9%

Fonte: Base de Dados MUNIC 2011 & IVS 2000 e 2010

Em relação às despesas totais empenhadas, os municípios chegaram a destinar 29,0% à educação e 30,4% à saúde, ou seja, mais da metade do orçamento de 2009 foi destinado às duas áreas. Além disso, em termos de gastos per capita, percebe-se que os gastos são mais altos em educação, em que há uma oscilação na média das despesas, mas que não obedece a um padrão crescente, como fora observado na existência dos Conselhos Municipais; os valores oscilam de R\$ 475,36, na faixa “muito baixa” de vulnerabilidade, a R\$ 442,20, “muito alta” com valores mais baixos para as três categorias entre as extremas. Já no que diz respeito à saúde, tem-se um padrão crescente em que quanto mais baixo é o IVS, maior tende a ser o gasto por habitante; os valores oscilam entre R\$ 430,48, na faixa “Muito Baixa”, a R\$ 241,55, na faixa “Muito Alta”, vide Gráfico 1. Em

síntese, mesmo que a alocação de recursos públicos para essas áreas siga normas constitucionais, o nível de alocação per capita obedece às faixas de vulnerabilidade, em que à medida que o IVS é menor, maiores são os gastos, especialmente na área da saúde.

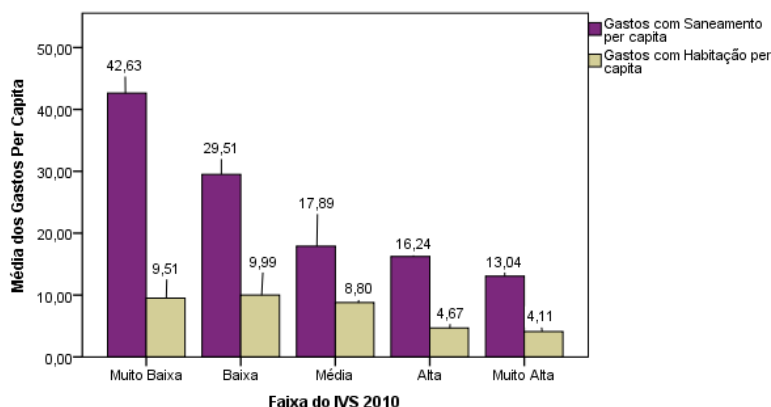
Gráfico 1 – Gastos em R\$ *per capita* com Educação e Saúde em 2009 por faixa do IVS 2010



Fonte: Base de Dados FINBRA 2009 & IVS 2000 e 2010

O quadro das áreas de habitação e saneamento é muito distinto do apresentado pelas áreas de educação e saúde tanto quanto à existência de conselhos como do volume de recursos empenhados. Enquanto a existência de Conselhos de Habitação varia no gradiente de vulnerabilidade de 40,1% (muito alta) a 70,3% (muito baixa), os valores despencam para o saneamento ficando na faixa de 1,1% (muito alta) a 10,5% (muito baixa). No conjunto, são 195 Conselhos de Saneamento no país, ou seja, menos de 5% do total de municípios, conforme pode-se visualizar na Tabela 1. Em relação às despesas empenhadas, para o saneamento, mesmo para o grupo com muito baixa vulnerabilidade que tem os maiores investimentos, o montante de R\$ 42,63 não chega a 10% do montante referente à saúde para o mesmo grupo. No grupo de muito alta vulnerabilidade, esse montante é de apenas R\$ 13,04. Já para a habitação o quadro é ainda mais crítico, não perfazendo nem R\$ 10,00, ou seja, 2% para o grupo com muito baixa vulnerabilidade, variando entre R\$ 9,99 e R\$ 4,11, vide Gráfico 2.

Gráfico 2 – Gastos R\$ *per capita* com Habitação e Saneamento em 2009 por faixa do IVS 2010



Fonte: Base de dados FINBRA 2009 & IVS 2000 e 2010

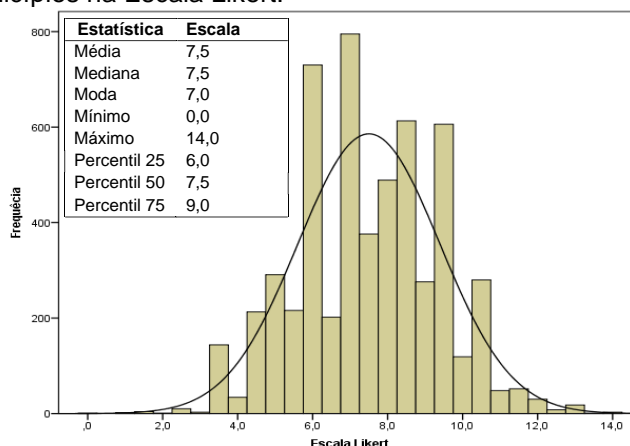
No que se refere à existência dos Conselhos Municipais de Direitos Humanos, os dados revelam que a quantidade é baixíssima, não chegando a representar sequer 5% do total de municípios brasileiros. Com dados tão limitados, pouco pode ser concluído. Entretanto, os dados apontam que a faixa de vulnerabilidade com a maior proporção de Conselhos de Direitos Humanos é a faixa “Média”, com 2,5% e não as “Baixa” ou “Muito baixa”. Além disso, em relação às despesas planejadas, percebe-se que em nenhuma faixa de vulnerabilidade gastou-se mais do que R\$ 1,00 per capita. As diferenças entre os gastos são mínimas entre as faixas de vulnerabilidade e os resultados são inconclusivos nas faixas do IVS.

A fim de complementar as análises, desenvolveu-se uma escala Likert com os dados da MUNIC 2011. Para tanto, foram selecionadas variáveis sobre educação, saúde, saneamento e habitação em uma escala que varia de 0 a 14, incluindo as mesmas quatro variáveis e pesos para cada uma das quatro áreas: (a) existência do Conselho Municipal (peso 1,0 se sim); (b) Conselhos Municipais que se reuniram nos últimos doze meses (0,5 se sim); (c) existência de um Plano Municipal da área (peso 1,0 se sim); (d) existência de um Fundo Municipal da área (peso 1,0 se sim).

Os resultados da escala Likert para o conjunto dos municípios mostram uma distribuição próxima à curva normal, com uma média e mediana de 7,5. Como cada área tem o valor máximo de 3,5, pode-se inferir o grande peso das áreas de educação e saúde, mais consolidadas e com atuação e investimentos mandatórios definidos

pela Constituição e o pequeno peso das outras duas. Mesmo entre os 25% de municípios mais bem posicionados na escala, a estruturação completa de três áreas (10,5) não é uma realidade, já que o corte para o percentil 75 alcança 9,0. O Gráfico 3 mostra essa distribuição.

Gráfico 3 – Distribuição dos municípios na Escala Likert.



Fonte: Base de dados MUNIC 2011 & IVS 2000 e 2010

Conclusões

Os resultados da pesquisa mostram que há uma relação entre as faixas de vulnerabilidade e as bases institucionais e financeiras a nível municipal: os municípios com menor vulnerabilidade têm maior estrutura pública e investimentos nas áreas-chave para a qualidade de vida da população.

Apesar dos limites impostos pelos dados, o uso e integração das bases de dados públicas do IVS, MUNIC e FINBRA forneceram elementos importantes para se discutir a vulnerabilidade social de forma mais ampla a nível municipal. A Abordagem das Capacidades mostrou-se um referencial sólido para a construção de um quadro mais complexo da vulnerabilidade local e das liberdades que a população vivencia.

A análise a partir da Abordagem das Capacidades contribuiu para evidenciar o fato de que a vulnerabilidade social está atrelada aos componentes de gestão e alocação de recursos públicos a nível municipal. Além disso, deve-se ressaltar que mesmo com a queda da vulnerabilidade social no período de 2000-2010, a melhoria do indicador não pode levar a uma menor atenção na cobrança de políticas públicas por parte dos entes da federação, em especial as com impactos diretos e indiretos a nível municipal. Como destaca Sen (2013), garantir e ampliar as liberdades humanas é um importante meio e fim para o desenvolvimento. No nosso caso, a redução de privações de liberdades deve ser continuamente monitorada pelos entes da federação (federal, estadual e municipal), especialmente no que diz respeito a grupos mais vulneráveis, uma vez que políticas públicas voltadas para esses grupos são amplamente refletidas em termos de melhoria da qualidade de vida desses cidadãos.

Referências bibliográficas

ALKIRE, Sabina. **Why the Capability Approach?** Journal of Human Development. V.6, p. 115-135, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/146498805200034275>. Acesso em: 22 fev. 2022.

FINBRA – FINANÇAS DO BRASIL 2009 (Base de dados). Brasília: Tesouro Nacional. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/finbra-dados-contabeis-dos-municipios-1989-a-2012/2009/26>. Acesso em: 20 fev. 2022.

GIANETTI, B. F.; AGOSTINHO, F.; ALMEIDA, C. M. V. B.; HUISINGH, D. **A review of limitations of GDP and alternative indices to monitor human wellbeing and to manage eco-system functionality.** Journal of Cleaner Production. V. 87, p. 11-25, 2015.

GUERRA, Alexandre; POCHMANN, Marcio; SILVA, Ronnie A. (orgs.) **Dinâmica de exclusão social na primeira década do século XXI.** São Paulo: Cortez, 2015.

IVS – ÍNDICE DE VULNERABILIDADE SOCIAL (Base de dados). Brasília: IPEA. Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/biblioteca>. Acesso em: 20 fev. 2022.

MUNIC – PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS 2011 (Base de dados). Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=downloads>. Acesso em: 20 fev. 2022.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. **As liberdades humanas como bases do desenvolvimento: uma análise conceitual da Abordagem das Capacidades Humanas de Amartya Sen.** Rio de Janeiro: IPEA, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1794.pdf. Acesso em: 20 fev. 2022.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2013.