

Deficit Social nos municípios brasileiros : Uma proposta para priorização da ação pública

Paulo de Martino Jannuzzi*

A improvisação, o voluntarismo, a falta de planejamento e outras práticas condenáveis de gestão municipal parecem estar cedendo espaço, nos últimos 10 anos, em diversas localidades no país, para iniciativas muito positivas de institucionalização das atividades de planejamento e formulação de políticas públicas. A necessidade de dispor de análises técnicas mais bem fundamentadas, de diagnósticos sociais e econômicos mais abrangentes ou de justificar mais claramente as decisões de alocação dos recursos públicos, para fins de especificação dos Planos Plurianuais ou de subsidiar a formulação de Orçamentos Participativos, tem levado diversos municípios a desenvolver – em parceria com centros de pesquisa ou ONGs - sistemas de indicadores, mapas ou índices de “Exclusão Social”, “Desigualdade Social”, “Vulnerabilidade Social”, “Desenvolvimento Humano”, “Responsabilidade Social” ou “Qualidade de Vida Urbana” (SPOSATI 1996, NAHAS 2002, SEADE 2003).

No âmbito do projeto de pesquisa Observatório de Qualidade de Vida de Santo André também se fez uma proposta para aprimoramento técnico-político da ação pública, desenvolvendo uma metodologia de identificação das desigualdades sociais pelo território brasileiro e pelo espaço intraurbano. Apresentou-se um conjunto de indicadores sociais básicos para os municípios brasileiros, construídos a partir das informações levantadas no questionário básico (do universo) do Censo Demográfico de 2000, que procuram dimensionar os deficits de atendimento e de alcance de políticas sociais e serviços públicos no campo da educação básica, renda, saneamento e necessidades habitacionais, enfim a parcela mais visível do Deficit Social nos municípios brasileiros.

O conceito intuitivo de Deficit Social remete à noção de nível de carência da população no usufruto ou consumo de bens públicos, bens privados e serviços sociais entendidos como básicos e

necessários segundo uma agenda de compromissos político-sociais definidos em diferentes fóruns da sociedade, no âmbito do Estado, da Sociedade Civil e outras arenas de representação política. O Deficit Social é, pois, um conceito normativamente construído, definido segundo prioridades, escolhas e compromissos politicamente assumidos no campo da educação, saúde pública, habitação popular, complementação de renda, proteção contra o desemprego, etc.

De fato, como ilustram vários trabalhos voltados ao diagnóstico e monitoramento de Condições de Vida ou formulação de programas de combate à Pobreza no Brasil, América Latina e Mundo, Deficit Social tem sido entendido como a parcela da demanda populacional não atendida adequadamente em termos de programas sociais ou de bens públicos e privados, segundo um padrão normativo desejável de bem-estar. Entre os diversos trabalhos que tomam o Deficit Social como marco conceitual, explícito ou não, pode-se citar, entre outros, os Diagnósticos Nacionais de Necessidades Básicas Insatisfeitas elaborados nos anos 80 e 90 pela CEPAL, os relatórios anuais do *Social Watch*, representado no Brasil pelo Observatório da Cidadania do IBASE, o Relatório de Indicadores Municipais do IBGE ou ainda o levantamento de demanda por programas na área social do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, encomendado pelo Ministério do Planejamento para subsidiar o Plano Plurianual de Investimentos 1999-2003.

Para construir uma medida operacional para dimensionar o Deficit Social – isto é, para se chegar a um indicador que aponte o nível da demanda efetiva ou potencial não atendida de serviços sociais considerados fundamentais ou desejáveis - é preciso

* Professor no Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisa Social na ENCE/IBGE. Email: pjannuzzi@mpc.com.br ou pjannuzzi@ibge.gov.br

definir qual a agenda de compromissos sociais que se está tomando como referência. A escolha dessa agenda não é uma simples operação metodológica, mas uma decisão política com desdobramentos cruciais nas demais etapas de construção do indicador de Deficit Social.

Tal agenda de compromissos pode ser mais ou menos abrangente dependendo do(s) documento(s) ou declarações normativas que se toma como referência, como por exemplo a Constituição de 1988, a Lei de Diretrizes Básicas da Educação, as regulamentações de atendimento do Sistema Único de Saúde, o Plano Nacional de Direitos Humanos, o Estatuto da Cidade, entre outros.

No âmbito do projeto optou-se por tomar uma agenda de compromissos político-sociais ainda mais simplificada, aquela implicitamente estabelecida no questionário do Universo do Censo Demográfico. Os censos demográficos espelham, ainda que com imperfeição e limitações, parte expressiva da agenda de prioridades de políticas por parte dos Governos – sobretudo o Federal - e, mais recentemente, da própria Sociedade Civil Organizada - chamada a participar do processo de planejamento do Censo. Naturalmente é uma agenda incompleta, que prioriza as dimensões quantitativas mais facilmente captáveis, não necessariamente as mais relevantes, mas que, por outro lado, pode ser aferida com indicadores atualizados e referidos a espaços geográficos bastante específicos (setores censitários).

Assim, para esse trabalho, Deficit Social foi entendido como demanda social não atendida de ensino básico para crianças e adolescentes, de programas de assistência social de transferência de renda e proteção ao risco de desemprego de chefes de família, de serviços básicos de prevenção à saúde pública (minimamente garantidos pelo acesso a serviços de infraestrutura urbana como abastecimento de água, saneamento básico adequado, coleta de lixo) e programas de habitação popular. Um déficit social de determinada magnitude (expresso em percentual ou em valores absolutos) em uma dada localidade estaria dimensionando a parcela da sua população que ainda exibiria carências básicas para sua sobrevivência na sociedade contemporânea, como não residir em uma moradia adequada, não ter acesso a serviços básicos de infra-estrutura urbana, não ter acesso a oportunidades educacionais que lhe garantam

acesso à sociedade do conhecimento ou não dispor de rendimentos suficientes - provenientes do seu trabalho, aposentadoria ou programas públicos de transferência de renda - para manutenção de um padrão adequado de vida.

Este trabalho procurou trazer uma contribuição metodológica ao campo de estudos de Indicadores Sociais e Políticas Públicas. A defesa do uso de Sistemas de Indicadores referidos a agendas político-institucionais estabelecidas, do uso de unidades geográficas de tamanho populacional comparável, da utilidade de tipologias combinando indicadores de deficits – não de índices - são algumas das proposições que, embora não sejam inéditas, parecem permitir superar práticas avaliadas, em outra ocasião (JANNUZZI 2002), como inadequadas ou pouco consistentes nesse campo de estudos.

O trabalho trouxe ainda alguns resultados que, com critério e bom senso, podem servir como mais um diagnóstico complementar das condições de vida e do deficit de atendimento social nos municípios brasileiros.

Referências bibliográficas

JANNUZZI, P.M. Considerações sobre uso, abuso e mau uso de indicadores nas políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 36(1):51-72, 2002.

NAHAS, M.I.P. Metodologia de construção de índices e indicadores sociais como instrumentos balizadores da Gestão Municipal da Qualidade de Vida Urbana: uma síntese da experiência de Belo Horizonte. In HOGAN, D.J *et al.* **Migração e Ambiente nas Aglomerações Urbanas**. Campinas, NEPO, 2002, p.465-487.

SEADE. **Índice de Vulnerabilidade Juvenil**. Acessado em www.seade.gov.br em 10/11/2003.

SPOSATI, A . **Mapa da inclusão/exclusão social da cidade de São Paulo**. São Paulo: EDUC, 1996.