

## QUALIDADE DAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E ENFRENTAMENTO DA VULNERABILIDADE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS<sup>1</sup>

Renata Cristina da Rosa<sup>2</sup>, Adilson Giovanini<sup>3</sup>, Karina Bittencourt Morastoni<sup>2</sup>, Camila Munique Schindler<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Vinculado ao projeto “Políticas produtivas em um contexto de crescente integração entre manufatura e serviços”

<sup>2</sup> Acadêmicas do Curso de Administração Pública – CESFI –PROIP/UDESC.

<sup>3</sup> Orientador, Departamento de Governança Pública – CESFI – [adilson.giovanini@udesc.br](mailto:adilson.giovanini@udesc.br)

<sup>4</sup> Acadêmico do Curso de Engenharia do petróleo – CESFI –PROIP/UDESC.

### 1. Introdução/contextualização

A partir da Constituição Federal de 1988, os municípios brasileiros receberam maior autonomia administrativa e política, adquirindo a capacidade de criar suas próprias legislações e gerir políticas públicas. Essa descentralização, entretanto, acentuou as desigualdades entre os municípios, particularmente no que se refere à capacidade administrativa e à implementação de políticas públicas.

O repasse de responsabilidades para os governos locais resultou em assimetrias, dada a marcante desigualdade em termos de capacidade administrativa (Santana; Barreto, 2016). Nem todos os municípios estavam preparados para assumir as responsabilidades atribuídas pela CF/88, o que resultou em heterogeneidade e em diferentes graus de institucionalização das políticas públicas (Cavalcante, 2014).

Enquanto áreas como saúde e educação, que são reguladas, tendem a apresentar maior homogeneidade na oferta de serviços, setores não regulados, como habitação e transporte, mostram uma oferta mais heterogênea (Leão et al., 2020). Nesse contexto, surge a questão de como se encontram estruturados os gastos municipais, com destaque para os voltados para o enfrentamento da vulnerabilidade social.

Assim, se observam realidades distintas a depender da política pública em análise. Políticas como habitação e transporte público não são reguladas, o que resulta em oferta heterogênea entre os municípios. Por outro lado, educação e saúde são áreas reguladas e que exibem maior colaboração interfederativa, o que se traduz em maior homogeneidade entre os municípios (Arretche, 2010; Soares; Da Penha Cunha, 2016).

O estudo emprega uma abordagem descritiva centrada em um indicador de estruturação dos governos locais, baseado em Cavalcante (2014). Esse indicador mede a estruturação dos governos locais em áreas voltadas ao EVS, como saúde, educação, habitação e saneamento. Esse indicador foi aplicado a dados coletados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) usando métodos de estatística descritiva.

### 2. Resultados

Observa-se que as áreas de Saúde e Educação, que são políticas reguladas, possuem elevada estruturação administrativa, apresentaram um aumento significativo na sua estruturação durante o período analisado, Tabela 1. Enquanto isso, na área da habitação, houve uma diminuição na proporção de municípios em que essa política está subordinada a outra secretaria, 6 pontos percentuais (pp); mas houve um aumento na sua implementação conjunta com outras secretarias,

6pp. No entanto, a proporção de secretarias exclusivas para habitação não aumentou, indicando que essa área continua com baixa estruturação administrativa e priorização, sem um órgão próprio responsável por guiar essa política. Observa-se, portanto, a existência de diversidade entre os municípios, algumas políticas exibem elevado grau de estruturação, em detrimento de outras. Notavelmente, as maiores proporções concentram-se em setores como Educação, Saúde e Assistência social, as quais são políticas reguladas e possuem maior coordenação federativa (Arretche, 2012).

**Tabela 1** – *Varição na caracterização do órgão gestor municipal, por área de atuação (em pontos percentuais)*

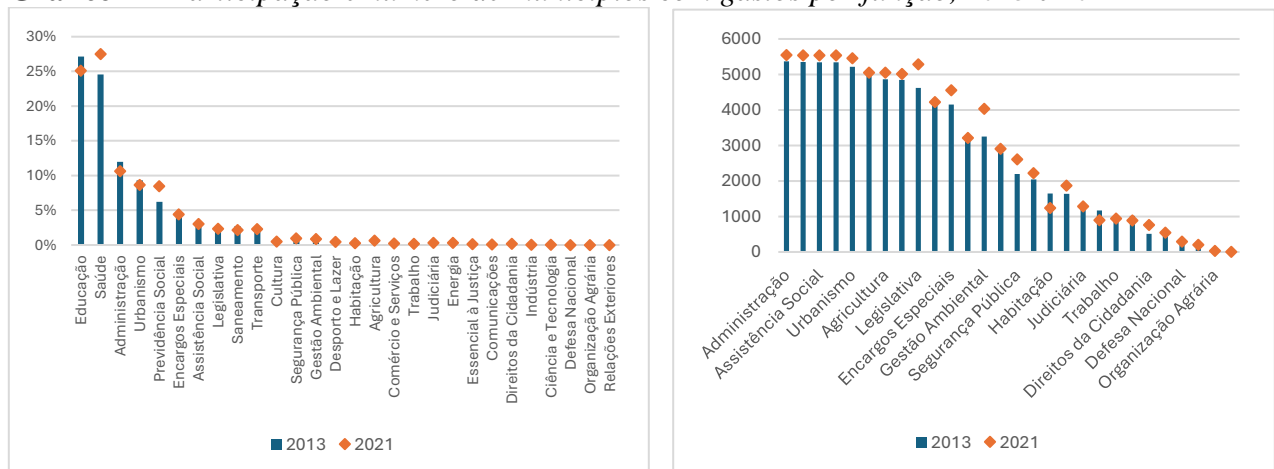
Descrição	Educ	Cult	Esp	Saúde	Hab	Transp	Amb	Seg	Hum	Social	Alim
Exclusiva	<b>14%</b>	4%	-3%	<b>9%</b>	0%	1%	<b>8%</b>	2%	0%	2%	0%
Conjunto	<b>-13%</b>	1%	<b>12%</b>	<b>-13%</b>	6%	0%	4%	3%	5%	1%	0%
O. secretaria	0%	-3%	<b>-5%</b>	0%	<b>-6%</b>	-3%	-3%	1%	<b>15%</b>	-2%	-4%
Executivo	3%	5%	6%	3%	4%	7%	4%	6%	1%	3%	2%
Adm. indireta	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	0%	0%	0%	0%
Não possui	0%	-1%	-4%	0%	2%	2%	<b>-10%</b>	-2%	<b>-19%</b>	0%	3%

Fonte: Munic/IBGE. As siglas correspondem às seguintes áreas: Secretária Exclusiva (Exclusiva), Secretaria em conjunto com outras políticas (Conjunto), Outras secretarias (O. secretarias), Executivo (Executivo), Administração Indireta (Adm indireta).

O Gráfico 1 é estruturado com base nos dados fornecidos pelo Siconfi (2024), sobre a distribuição dos gastos municipais por função para os anos de 2013 e 2021, é notável a concentração elevada nos gastos de educação e saúde. Observa-se que no ano de 2021, 28% dos gastos municipais são em saúde e educação são em 25%, totalizando 53%, ou seja, mais da metade dos gastos municipais são em saúde e educação. Ao acrescentar a Administração com 11%, e Urbanismo, com 11%, totaliza-se 73% de gastos nessas quatro funções enquanto as outras funções, representam menos de 1% dos gastos. Observa-se que cada uma das demais áreas responde por menos de 1%.

Apesar de uma ligeira queda na proporção dos gastos municipais destinados à Educação, de 27% em 2013 para 25% em 2021, esta função ainda é a segunda com maior participação nos gastos totais, 25%, em 2021. Em contrapartida, os investimentos em Saúde aumentaram de 25% em 2013 para 28% em 2021, o que indica o maior direcionamento de recursos para este setor.

**Gráfico 1** – *Participação e número de municípios com gastos por função, 2013 e 2021*



Fonte: Siconfi (2024).

A Previdência Social, também se destaca no gráfico, com incremento de dois pontos percentuais, de 6% em 2013 para 8% em 2021. Dado que evidencia a ampliação dos recursos alocados nessa esfera. Por outro lado, Desporto e Lazer, Habitação, Transporte e Saneamento apresentaram uma redução na participação dos gastos municipais, o que sugere uma possível diminuição de investimentos ou a priorização de outras áreas ao longo do período analisado.

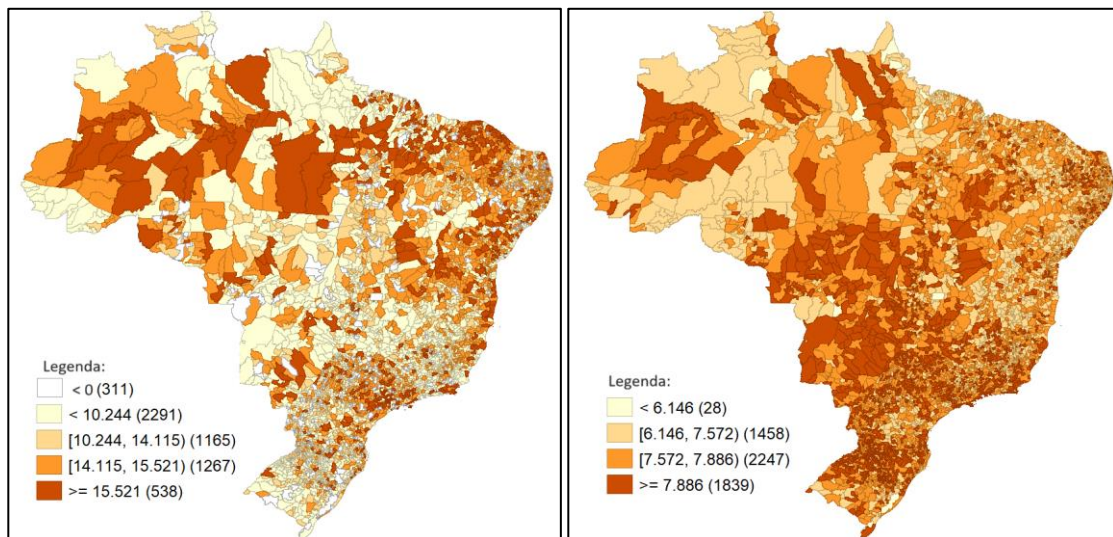
Os dados sobre o número de municípios com gastos municipais por função nos anos de 2013 e 2021 evidenciam a maior concentração de gastos em Administração, Educação, Assistência Social e Saúde, que se mantiveram o montante semelhante de municípios com gastos ao longo do período, sugerindo uma continuidade nos investimentos nessas áreas. Por outro lado, houve um aumento significativo no número de municípios com gastos em Urbanismo, o que indica maior atenção para questões relacionadas ao planejamento urbano e infraestrutura.

Áreas como Desporto e Lazer, Agricultura e Cultura também registraram aumento no número de municípios com gastos, embora de forma mais moderada em comparação com Urbanismo. Destaca-se o aumento considerável no número de municípios com despesas na função Legislativa, resultado de investimentos nas estruturas legislativas municipais. Por outro lado, áreas como Transporte, Encargos Especiais, Saneamento e Gestão Ambiental apresentaram uma redução no número de municípios com gastos, sugerindo mudanças nas prioridades orçamentárias ao longo do tempo.

Portanto, a distribuição dos gastos, em R\$, por função demonstra homogeneidade menor do que a distribuição de municípios com gastos por função. A comparação entre o Gráfico 1 e o Gráfico 2 revela que, embora os municípios apresentem gastos concentrados em Educação e Saúde, há maior número de municípios por gastos, ou seja, os municípios gastam, mas gastam pouco na maioria das áreas.

O Mapa 1a mostra que os municípios que excedem o limite de gastos nas funções de Educação e Saúde não seguem um padrão claro de distribuição espacial. Nota-se que as regiões Norte e Nordeste apresentam tonalidades mais fortes, o que indica o excesso de gastos nessas funções. Ou seja, não se observam grandes agrupamentos, no qual resulta-se em um padrão heterogêneo entre os municípios. Já no Mapa 1b destaca-se um agrupamento mais intenso nos municípios das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, isso evidencia uma homogeneidade inter-regional, enquanto as regiões Norte e Nordeste exibem valores menos elevados nos gastos sociais per capita.

**Figura 1** – a) *Gastos em educação e saúde que excedem o limite; b) Gastos sociais per capita, valores em logaritmo*



Fonte: Adaptado de Siconfi (2024)

Os resultados da pesquisa indicam uma significativa variação no esforço de enfrentamento à vulnerabilidade social, nas áreas de Educação, Saúde, Assistência social, Previdência social e Saneamento entre os municípios brasileiros. As regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste apresentaram os maiores índices de EVS, enquanto outras regiões ficaram aquém. Conclui-se que o EVS deve ser acompanhado por uma robusta capacidade administrativa para garantir políticas mais eficazes.

### Conclusões

O estudo revela que a descentralização promovida pela Constituição de 1988, embora tenha concedido maior autonomia aos municípios, também expôs as desigualdades existentes em termos de capacidade administrativa e implementação de políticas públicas. As diferenças regionais observadas nos resultados sugerem a necessidade de políticas diferenciadas que considerem as especificidades locais. A eficácia das políticas de EVS associasse, em última instância, com a capacidade administrativa, dadas as realidades de cada município.

### Referências

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Editora Intrínseca, 2012.
- CAVALCANTE, Pedro. A implementação municipal das políticas sociais: uma análise espacial. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 42, 2014.
- IBGE. **Gestão e Finanças Municipais: Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Disponível em: [Pesquisa de Informações Básicas Municipais \(ibge.gov.br\)](https://www.ibge.gov.br/pesquisas-nacionais/pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais). Acesso em: 18 nov. 2023.
- LEÃO, Lucas *et al.* Indicador de desenvolvimento institucional municipal: impactos sobre a economia dos municípios brasileiros. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 50, p. 733-766, 2021.
- SICONFI. **Apresentação**. Disponível em: [Siconfi - Secretaria do Tesouro Nacional \(STN\) - Versão: 2.0 Apresentação](https://www.siconfi.gov.br/). Acesso em: 06 dez. 2023.

**Palavras-chave:** Instituições Políticas Inclusivas. Vulnerabilidade Social. Municípios Brasileiros. Políticas Públicas.