

Capítulo 4 - Texto de referência

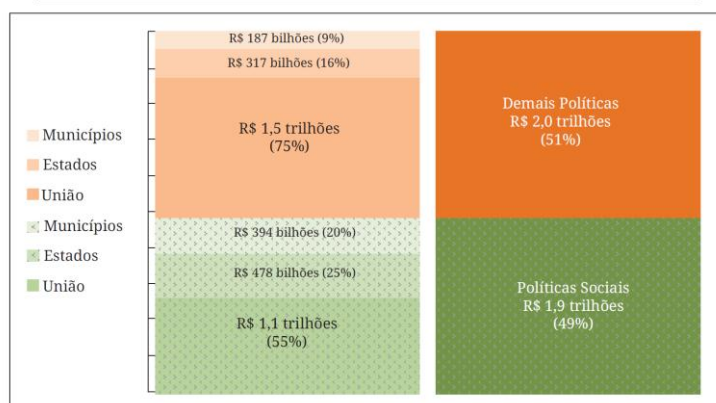
Como os gastos sociais são distribuídos entre os entes federativos brasileiros e quem são os beneficiários

No Brasil, o financiamento das políticas sociais é distribuído entre os três entes federados – União, estados e municípios. No entanto, os gastos com essas políticas variam conforme o nível de governo e a área da política, bem como expressam decisões relacionadas a projetos políticos dos governos, que podem tender para a ampliação ou para a redução desses gastos. E é o orçamento público relativo a cada ente da federação que possibilita conhecer esses gastos.

Há várias questões que devem ser consideradas quando se analisa esses orçamentos, como as ações que são transversais, envolvendo mais de uma política social ou mesmo outro tipo de política; as transferências intergovernamentais, pois os gastos de um nível de governo viram receita do outro; os gastos compartilhados entre entes federados, como nos consórcios públicos; os gastos que envolvem organizações da sociedade, como as Organizações Sociais; dentre outras. Ainda assim, didaticamente pode-se pensar nesses gastos sem considerar todos esses detalhes, como meio de compreender a participação dos entes federados.

Para se ter uma ideia de como fazer esta análise, serão apresentadas algumas informações sobre os gastos públicos no ano de 2018, no Brasil. Elas incluem as transferências intergovernamentais, o que significa que os montantes estão um pouco inflados, mas isso contribui para mostrar os gastos na perspectiva tanto do planejador quanto do executor das políticas. São dados baseados nos valores liquidados nos orçamentos das três esferas de governo. Naquele ano, o gasto público com políticas sociais totalizou R\$1,9 trilhão, o que correspondia a 49% de todos os gastos públicos. O gráfico abaixo mostra como esses gastos foram distribuídos entre os entes da federação.

Gráfico 1 – Participação dos níveis de governo nas políticas sociais no Brasil em 2018

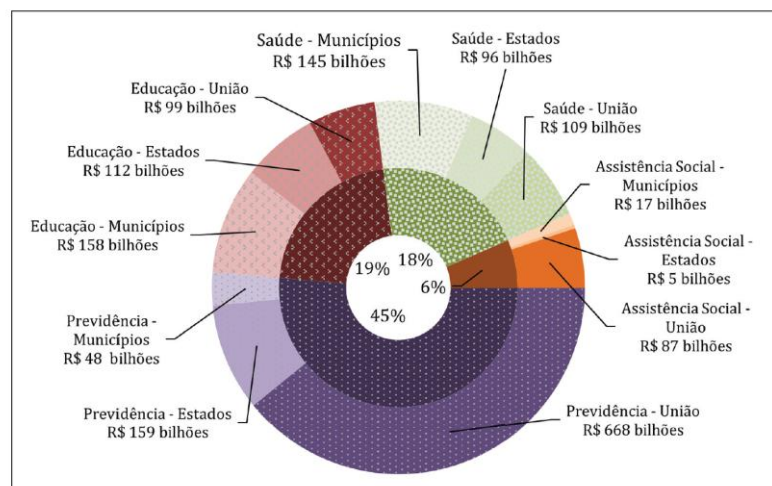


Fonte: CUNHA; SÁTYRO, 2023.

Naquele ano, a União fez o maior esforço de arrecadação e, portanto, foi a maior fonte de recursos, seguida por estados e por municípios. No entanto, como é possível ver no gráfico, os gastos federais foram utilizados majoritariamente em outras políticas, enquanto estados e, principalmente, municípios investiram proporcionalmente mais em políticas sociais. É importante lembrar que a dívida pública é uma despesa que pesa muito para a União, representando 90% dos seus gastos com políticas não consideradas sociais, ou seja, cerca de 45% do total do orçamento federal é direcionado para esse fim.

E quais as políticas sociais receberam mais recursos? As quatro maiores áreas de gastos sociais — Previdência Social, Educação, Saúde e Assistência Social — juntas representaram 88,5% do total gasto com políticas sociais em 2018. O gráfico a seguir mostra esses gastos por nível de governo.

Gráfico 2 – Participação dos níveis de governo nas políticas sociais que configuram os quatro maiores gastos públicos no Brasil em 2018



Fonte: CUNHA; SÁTYRO, 2023.

A mais dispendiosa foi a Previdência social, que consumiu 45% dos gastos com políticas sociais. Ela representava 21% dos gastos federais, 20% dos gastos estaduais e 8% dos gastos municipais. A União é a grande financiadora da Previdência e os principais gastos são com o pagamento de benefícios de aposentadoria e pensão por morte para a população em geral (85,7% via INSS) e para os servidores públicos federais (13% via regimes próprios).

Em seguida vem a Educação, que consumiu 19% do total de gastos com políticas sociais no ano analisado, sendo que, por determinação constitucional, os estados e os municípios são os maiores financiadores desta política. A União gastou mais com Ensino Superior (31% dos seus gastos com Educação), os estados gastaram mais com Educação Básica (34% dos seus gastos com Educação) e os municípios tiveram a maior parte dos gastos desta política com o Ensino Fundamental (67%), o que incluiu salários de professores, material escolar, uniformes, livros didáticos e manutenção predial.

Em terceiro lugar nos gastos públicos de 2018 com políticas sociais estava a Saúde, que representou 18% do total. O Sistema Único de Saúde (SUS) é o maior sistema público de saúde do mundo e os maiores gastos da União, estados e municípios foram com atendimentos ambulatoriais e hospitalares (43%, 70% e 43% dos respectivos gastos com Saúde).

Outra importante política, a Assistência Social representava apenas 6% dos gastos públicos em 2018. A maior parte dos gastos federais, estaduais e municipais (54%, 49% e 55% respectivamente) destinava-se a políticas de assistência comunitária, como transferências de renda direta a famílias de baixa renda e serviços de atendimento a segmentos da sociedade em situação de vulnerabilidade social. O maior gasto da União com a Assistência Social foi com o Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado a pessoas com deficiência (23% dos gastos) e idosos (18% dos gastos).

As políticas de Segurança Pública, Transporte, Trabalho, Habitação, Desporto e Lazer representam uma fatia menor do orçamento de políticas sociais. As três primeiras, juntas, somavam 11,1% do total de gastos com políticas sociais em 2018. Na Segurança Pública os estados têm maiores gastos, pois são constitucionalmente responsáveis pelas Polícias Civil e Militar e pelo Corpo de Bombeiros. Os estados também tiveram mais gastos com transporte em razão da extensa malha viária estadual, pois são responsáveis pela construção e manutenção dessas estradas. Os gastos municipais com transporte também foram expressivos em razão da complexidade das vias urbanas. Já a política de trabalho teve uma participação mínima de estados e municípios, sendo que a União gastou quase 70% dos recursos desta política com proteção e benefícios ao trabalhador, como seguro-desemprego e abono salarial. O restante foi destinado ao fomento ao trabalho, principalmente via recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

As três outras políticas – Habitação, Desporto e Lazer – representaram 0,4% do total de gastos com políticas sociais. Os municípios gastaram mais com Habitação, pois são os principais responsáveis pela regularização de ocupações urbanas. Já os estados direcionaram a maioria de seus recursos para programas de construção de casas populares em parceria com municípios. Já nas políticas de Desporto e Lazer a maior parte dos gastos da União (56%) foi com esportes de rendimento, relacionados a atletas e que não se enquadram como lazer social. Os municípios, por sua vez, direcionam mais seus gastos (78%) para o Desporto Comunitário.

Pode-se perceber, portanto, que a distribuição dos gastos públicos varia bastante entre as diferentes áreas de políticas sociais, refletindo as competências e responsabilidades de cada ente federativo no sistema brasileiro. Também é possível verificar que a União é a principal financiadora da Previdência Social, enquanto municípios e estados têm um papel fundamental e predominante na Educação e, em grande parte, na Saúde.

As políticas sociais incluem tanto transferências de renda quanto a oferta de serviços, e cada modalidade atende a perfis de beneficiários distintos. E qual é esse perfil?

A transferência de renda contributiva corresponde a benefícios pagos a pessoas que contribuíram com a Previdência Social e visa à manutenção da renda, o que inclui o pagamento de aposentadorias e pensões. Em 2018, o Regime Geral de Previdência Social (sem contar os regimes próprios de servidores) pagou benefícios a 31.522.687 pessoas, uma cobertura que aumentou significativamente ao longo do tempo e que representou o maior gasto público. Naquele ano, um terço dos benefícios foi para idosos com mais de 70 anos, outro terço para idosos de 60 a 70 anos, e o último terço para idades inferiores a 60 anos. A maior parte dos beneficiários (73%) vivia em áreas urbanas e era homem (54%), assim como 99,24% dos beneficiários rurais e 54,89% dos urbanos recebiam até um salário mínimo.

Importante destacar que os afrodescendentes (pardos e pretos) contribuem mais, mas recebem menos benefícios e por menos tempo na velhice, pois morrem mais cedo que os brancos. Portanto, o perfil padrão do beneficiário da Previdência Social é de um homem, urbano, por volta dos 65 anos de idade, majoritariamente branco e oriundo da região Sudeste, que historicamente oferece mais vagas de trabalho formal. Este perfil reflete a estrutura de privilégios da sociedade, pois a maior parte dos recursos previdenciários (90%) é retorno de investimentos passados, decorrente da capacidade contributiva do indivíduo enquanto ativo.

Já a transferência de renda não contributiva é própria da política de Assistência Social. Ela inclui o Programa Bolsa Família (federal), o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Seguro Defeso – Pescador Artesanal, o Garantia Safra, o Bolsa Estiagem. Também faz parte o Benefício de Prestação Continuada (BPC), garantido constitucionalmente desde 1996, que atende a idosos e pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza. Em 2018, o BPC pagou R\$ 4,5 bilhões em benefícios, enquanto o Bolsa Família pagou R\$ 30 bilhões. Em 2021, havia mais de 4,8 milhões de indivíduos recebendo o BPC e 14,6 milhões de famílias (cerca de 58 milhões de pessoas) recebendo o Bolsa Família, alcançando um quarto da população brasileira.

Há, ainda, outros benefícios relacionados a políticas sociais, como o Programa Universidade para Todos (Prouni) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), que facilitam o acesso ao Ensino Superior. O Prouni concede bolsas não reembolsáveis e o FIES oferece financiamentos subsidiados. Também os descontos em Imposto de Renda, como aqueles por dependente ou os gastos com empregada doméstica (até 2021) são considerados transferências não contributivas.

Quando se fala em serviços sociais, também chamados de "benefícios em espécie" (*in-kind benefits*), estão incluídos serviços prestados diretamente às pessoas, como saúde, educação, assistência social, moradia, segurança alimentar, entre outros. Eles podem ser gratuitos (como a educação em escolas públicas ou os atendimentos e tratamentos do SUS) ou subsidiados (como o financiamento de casa própria ou medicamentos da Farmácia Popular).

Na Educação, o usuário padrão dos serviços é majoritariamente a criança e o adolescente, especialmente no Ensino Fundamental, que é universalizado, e que reflete o perfil demográfico da população brasileira. No entanto, nas séries mais avançadas do Ensino Médio e no Ensino Superior, a proporção de homens, urbanos e brancos aumenta. Ser mulher, negro ou viver em área rural são condições que dificultam a progressão no sistema de ensino brasileiro. Por exemplo, em 2019, 42,6% dos matriculados no Ensino Superior eram brancos, 31,1% pardos e 7,1% pretos. Observa-se que a participação feminina no ensino público tem aumentado, especialmente no Ensino Superior, embora mulheres ainda predominem em cursos em que as médias salariais são mais baixas. Importante lembrar que a rede municipal é responsável por quase 50% das matrículas na Educação Básica.

Na Saúde, destaca-se o SUS, que atende a mais de 100 milhões de pessoas. Pesquisas realizadas em 2003 e 2008 mostram que o perfil dos usuários do SUS é predominantemente de crianças com menos de 14 anos, seguidas de idosos com mais de 60 anos e, depois, adultos, especialmente mulheres, pretos e pardos e os menos escolarizados e com as rendas familiares mais baixas.

A Assistência Social é destinada a quem dela necessitar e tem como um de seus objetivos reduzir as desigualdades sociais. Seus serviços têm alcançado majoritariamente pessoas

menos escolarizadas, residentes de periferias urbanas (negros em sua maioria), moradores de áreas rurais e de comunidades afastadas (indígenas, quilombolas, ribeirinhos etc.), mulheres, pessoas com deficiência, órfãos e idosos sem laços familiares. Em 2019, os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) realizaram cerca de 4,5 milhões de atendimentos coletivos, além de 3 milhões de visitas domiciliares, e atenderam 8,16 milhões de idosos e 6,3 milhões de pessoas com deficiência.

A política de Habitação tem como principais beneficiários as famílias de baixa renda. Já a política de Desporto e Lazer que se enquadra como direito social beneficia a comunidade em geral com equipamentos e atividades.

É importante notar que comparar diretamente os volumes de recursos públicos gastos com diferentes segmentos populacionais pode não ser a melhor forma de identificar equidade ou justiça social, pois as necessidades dos grupos etários e sociais são distintas. O foco deve ser se as necessidades específicas de cada cidadão estão sendo atendidas por meio de ampla cobertura e boa qualidade de serviço ou renda suficiente.

Conhecer e analisar os gastos públicos com políticas sociais é importante tanto para saber como são dispendidos os recursos arrecadados pelo Estado e quem se beneficia com essas políticas, mas também para identificar as prioridades governamentais e sua correspondência com os projetos políticos que informam as decisões de governo.

Fonte: CUNHA, Pedro Schettini; SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte. *Qual ente federativo paga pelo quê e quem recebe o que em termos de proteção social?* In: SÁTYRO, Natália G. D.; CUNHA, Eleonora S. M. (org.). **Descomplicando Políticas Sociais no Brasil**: o que, por que, como, de quem, para quem? Belo Horizonte: Editora UFMG : Fino Traço, 2023. (p. 73-94).