

DESCOMPLICANDO POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

O que, por que, como, de quem, para quem?



Natália Guimarães Duarte Sátyro
Eleonora Schettini M. Cunha
Organizadoras

(EDITORAufmg)

FINO TRACÇO

EDITORA

#1

DESCOMPLICANDO POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

O que, por que, como,
de quem, para quem?

Universidade Federal de Minas Gerais

Reitora Sandra Regina Goulart Almeida

Vice-Reitor Alessandro Fernandes Moreira

Editora UFMG

Diretor Flavio de Lemos Carsalade

Vice-Diretora Camila Figueiredo

Conselho Editorial

Flavio de Lemos Carsalade (PRESIDENTE)

Ana Carina Utsch Terra

Angelo Tadeu Caetano

Camila Figueiredo

Carla Viana Coscarelli

Élder Antônio Sousa e Paiva

Emília Mendes Lopes

Ênio Roberto Pietra Pedroso

Henrique César Pereira Figueiredo

Kátia Cecília de Souza Figueiredo

Lívia Maria Fraga Vieira

Luciana Monteiro de Castro Silva Dutra

Luiz Alex Silva Saraiva

Marco Antônio Sousa Alves

Raquel Conceição Ferreira

Renato Assis Fernandes

Ricardo Hiroshi Caldeira Takahashi

Rita de Cássia Lucena Velloso

Rodrigo Patto Sá Motta

Weber Soares

Natália Guimarães Duarte Sátyro
Eleonora Schettini M. Cunha
Organizadoras

DESCOMPLICANDO POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

O que, por que, como,
de quem, para quem?

Volume 1

(EDITORAufmg)

FINO TRAÇO
FT
EDITORA

Editora UFMG

Coordenação editorial	Michel Gannam
Direitos autorais	Anne Caroline Silva
Assistência editorial	Eliane Sousa
Coordenação de textos	Clarissa da Cunha Vieira
Preparação de textos	Felipe Magalhães
Coordenação gráfica	Fernando Freitas
Projeto gráfico	A partir de Paulo Schmidt
Formatação	Ederson Ciriaco
Capa	Giovanni Barbosa
Produção gráfica	Warren Marilac

Fino Traço Editora

Coordenação editorial Betânia G. Figueiredo

© 2023, As organizadoras

© 2023, Editora UFMG, Fino Traço Editora

Este livro, ou parte dele, não pode ser reproduzido
por qualquer meio sem autorização escrita dos Editores.

D448 Descomplicando políticas sociais no Brasil : o que, por que, como, de quem, para quem?
/ Natália Guimarães Duarte Sátyro , Eleonora Schettini M. Cunha, organizadoras. - Belo
Horizonte : Editora UFMG : Fino Traço, 2023.

205 p. : il. (Didática)
Inclui bibliografias.

ISBN: 978-65-5858-113-0 (Editora UFMG)

ISBN: 978-85-8054-609-5 (Fino Traço)

1. Brasil – Política social. 2. Políticas públicas – Brasil.
I. Sátyro, Natália. II. Cunha, Eleonora Schettini Martins, 1960-. III. Série.

CDD: 361.610981

CDU: 304(81)

Elaborada por Vilma Carvalho de Souza – Bibliotecária CRB-6/1390

Editora UFMG

Av. Antônio Carlos, 6.627 – CAD II / Bloco III
Campus Pampulha – 31270-901 – Belo Horizonte/MG
Tel: + 55 31 3409-4650
www.editoraufmg.com.br – editora@ufmg.br

Fino Traço Editora Ltda.
editor@finotracoeditora.com.br
www.finotracoeditora.com.br

AGRADECIMENTOS

Descomplicando políticas sociais no Brasil é o resultado de um esforço coletivo que congregou o trabalho cuidadoso de 44 pesquisadores e pesquisadoras de 20 instituições distintas. Os autores e as autoras envolvidos são oriundos do Departamento de Ciência Política (DCP), do Departamento de Ciências Econômicas (ECN) e do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV), do Observatório das Desigualdades da Fundação João Pinheiro (FJP), do Centro de Estudos Estratégicos da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), do Instituto de Pesquisa e Ensino (INSPER), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), da Universidade de Brasília (UnB), da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP), do Departamento de Ciência Política (DCP-USP), do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-USP), da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (UNILAB), do Departamento de Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba (DGP-UFPB), da Universidade Federal do Ceará (UFC), do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia (CIAGS-UFBA), da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás (FCS-UFG), da Universidade Federal do ABC (UFABC), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ), além de um administrador público da Câmara Municipal de Belo Horizonte e de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do governo federal. Também contamos com a contribuição de 55 pareceristas de diversas instituições públicas e privadas de ensino e pesquisa, que gentil e anonimamente leram os capítulos, contribuindo com o aperfeiçoamento dos textos de forma significativa.

Foi com grande entusiasmo que coordenamos esse coletivo que se engajou na realização deste livro, portanto, a todas e todos que se envolveram, direta ou indiretamente, enviamos nosso agradecimento especial! Também agradecemos às agências de fomento Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), às fundações estaduais de pesquisa e a todas as instituições que financiam os estudos de autores, autoras e pareceristas, pois são esses incentivos que tornam possíveis trabalhos como este.

Por fim, resta dizer que o livro resulta das atividades realizadas no âmbito do Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais (CIAPSoc-DCP-UFMG), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da UFMG, e do Curadoria Pública (ver @curadoriapublica), que o integra.

Natália G. D. Sátyro e Eleonora S. M. Cunha

SUMÁRIO

Prefácio	9
Gabriela Lotta	
Apresentação	11
<u>Capítulo 1</u>	
O que é política social e por que ela é relevante para você?	19
Natália Guimarães Duarte Sátyro	
Eleonora Schettini M. Cunha	
<u>Capítulo 2</u>	
As políticas sociais devem ser ofertadas a todos os brasileiros ou somente aos que mais necessitam?	37
José Geraldo Leandro	
<u>Capítulo 3</u>	
Quem deve prover proteção social?	57
Carmem E. Leitão Araújo	
Eleonora Schettini M. Cunha	
<u>Capítulo 4</u>	
Qual ente federativo paga pelo quê e quem recebe o quê em termos de proteção social?	73
Pedro Schettini Cunha	
Natália Guimarães Duarte Sátyro	
<u>Capítulo 5</u>	
Por que o orçamento público é fundamental para as políticas sociais?	97
Márcia Miranda Soares	

Capítulo 6

Sistema Tributário Brasileiro

Carga, regressividade e políticas públicas

119

Eduardo Alves Lazzari

Capítulo 7

Quanto de impostos você paga e quanto você recebe do governo?

139

Marta Arretche

Capítulo 8

Desigualdade econômica

Por que se importar com ela?

163

Celia Lessa Kerstenetzky

Capítulo 9

Economia política importa para proteção social

Mercado de trabalho e direitos trabalhistas
sob risco, o que temos de saber?

179

Mario Marcos Sampaio Rodarte

Alysson Quirino Siffert

Diogo Oliveira Santos

CAPÍTULO 3

QUEM DEVE PROVER PROTEÇÃO SOCIAL?

CARMEM E. LEITÃO ARAÚJO
ELEONORA SCHETTINI M. CUNHA

Objetivos do capítulo¹

1. Apresentar os diferentes provedores de proteção social e de políticas sociais: Estado, mercado, organizações voluntárias/comunitárias e indivíduos.
2. Apresentar as diferenças entre esses provedores, bem como as vantagens e as desvantagens dos diferentes modos de provisão das políticas sociais.
3. Explicar a ideia e o significado de economia mista de bem-estar e seu impacto nas atuais políticas sociais.

Introdução

As políticas sociais oferecem vários serviços e benefícios para suprir as necessidades de bem-estar das pessoas em algum momento das suas vidas. É bem provável que você tenha recebido vários deles. Você já tinha refletido sobre quem provê esses cuidados de proteção social? Quais as diferenças entre eles?

¹ Nossas reflexões foram inspiradas pelo capítulo “Who should provide social policies?”, do livro *Social Policy Simplified: connecting theory with people's lives*, de Clive Sealey (2015).

Um provedor importante e bastante conhecido é o poder público (o Estado), seja do nível federal, estadual e/ou municipal. Uma vez que o Brasil é uma federação formada por esses três níveis de governo, isso significa que há responsabilidades que são comuns aos três e outras que são específicas de cada um deles. O Programa Nacional de Imunização (PNI), por exemplo, que visa combater doenças que podem ser erradicadas ou mantidas sob controle por meio de vacinas, é normatizado, coordenado e supervisionado pelo Ministério da Saúde, mas executado pelos municípios, por meio de campanhas e ações rotineiras de vacinação, em parceria com os estados.

Algumas Organizações da Sociedade Civil (OSC), como fundações, associações voluntárias ou da comunidade, também prestam serviços e/ou entregam benefícios sociais. É o caso dos cuidados e do acolhimento para pessoas vulneráveis (como crianças, idosos, pessoas com deficiência) em abrigos e instituições de longa permanência, como os prestados pela Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) e da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida.

Há, ainda, provisões realizadas pela iniciativa privada, como a educação em escolas particulares, os planos de saúde, a previdência privada, ou seja, por organizações do mercado. Há pessoas que recebem, por exemplo, aposentadorias do sistema público e da previdência privada, para qual também contribuíram ao longo de um tempo. Tanto as provisões realizadas por iniciativas da sociedade quanto as de empresas podem ser complementares ou suplementares àquelas que são providas pelo Estado, como veremos mais adiante.

Além disso, há situações que demandam cuidados e proteção social que são supridos por pessoas da família, amigos, vizinhos e mesmo por membros da comunidade, como os cuidados com crianças pequenas, pessoas doentes e/ou acamadas, pessoas idosas e/ou com deficiência. Certamente você recebeu alguns desses cuidados quando criança. Enfim, eles envolvem um conjunto de situações (temporárias, de longo prazo ou permanentes) que acometem indivíduos e que mobilizam redes de relacionamento para suprir necessidades.

Essas distintas situações mostram que o Estado é um importante provedor de proteção social, por garantir acessos universais que asseguram direitos sociais constitucionalmente estabelecidos, mas não é o único, uma vez que instituições (do mercado e da sociedade) e indivíduos também prestam cuidados. Neste capítulo, vamos analisar esses provedores de proteção social, usando a política de Saúde como principal exemplo, mas visitando outras políticas sociais que também podem ajudar você a compreender as vantagens e as desvantagens de cada modo de provisão. Também vamos analisar a *economia mista de bem-estar*, muito usual, que combina esses diferentes provedores visando uma proteção social ampla e de grande alcance.

Quais as diferenças entre os provedores de proteção social?

Neste tópico você vai conhecer um pouco mais dos distintos provedores de políticas sociais, algumas características desses tipos de provisão, bem como algumas de suas vantagens e desvantagens.

Provisões estatais

O Estado possui um papel relevante no desenvolvimento de sistemas de proteção social que sejam capazes de reduzir desigualdades entre os cidadãos. Isso em razão da sua capacidade redistributiva, ou seja, só ele pode recolher impostos e, com esses recursos, ofertar bens, serviços e benefícios que atendam pessoas que não podem adquirir-los no mercado. Essas ofertas estatais podem ser realizadas de forma direta, indireta e parcial.

As *ofertas diretas* são serviços prestados pelo próprio poder público (como consultas, internações, vacinas etc.) ou benefícios (como aposentadorias, pensões, seguro-desemprego, Benefício de Prestação Continuada [BPC] etc.) entregues diretamente às pessoas.

Os *serviços e benefícios indiretos* são financiados pelo Estado, mas executados usando estratégias diferentes. O Programa Universidade para Todos (Prouni), por exemplo, concede bolsas de estudo com recursos públicos para pagamento de cursos em faculdades privadas. Outro tipo de benefício indireto são as faixas escalonadas para o imposto de renda, que variam conforme a renda dos declarantes (maior renda, maior desconto), ou os descontos com despesas de educação e saúde, que beneficiam parte dos contribuintes que declaram o imposto de renda.

Os *benefícios parciais* implicam em alguma contrapartida do beneficiário, como nos casos em que o Estado oferece condições especiais de pagamento ou redução de taxas como forma de auxílio. Um exemplo é o Programa Casa Verde Amarela (antigo Minha Casa, Minha Vida), que subsidia a aquisição da casa ou do apartamento próprio para famílias com renda baixa, ou seja, o poder público arca com parte dos custos e os cidadãos com outra parte.

Há, ainda, um papel importante do Estado: a regulação das políticas sociais. Só o Estado pode formular leis ou regulamentos que devem ser seguidas por todos (empresas, instituições, pessoas). Sendo assim tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Executivo (conforme suas competências constitucionais) estabelecem as regras gerais para as ofertas dos serviços e dos benefícios, como o valor do salário mínimo, as condições para acesso à aposentadoria, o currículo mínimo para a Educação Fundamental, as condições sanitárias para produção de alimentos, entre outras. Também o Poder Judiciário tem tido papel relevante ao arbitrar sobre regulações específicas, como a cobertura da atenção no Sistema Único de Saúde (SUS) e na iniciativa privada.

Para realizar essas ações, o Estado arrecada impostos gerais ou contribuições sociais, pois os serviços e muitos dos benefícios (exceto os previdenciários e os trabalhistas) são públicos, destinados a todos os cidadãos e gratuitos, ou seja, não exigem contribuições prévias. Portanto, o financiamento da maioria das políticas sociais brasileiras está de acordo com o princípio de solidariedade social, que considera que há uma interdependência entre os indivíduos de uma sociedade e esta deve buscar o bem-estar de todos.

Além disso, o fato de o Estado brasileiro ser uma federação, em que os diferentes níveis territoriais (União, estados e municípios) compartilham o poder político, implica que as políticas sociais são formuladas e implementadas mediante um pacto de competências entre os níveis de governo. Isso significa que existem competências que são exclusivas e outras que são comuns. Isto é, há responsabilidades e atribuições que cabem somente a um ente federado, enquanto outras, as comuns, levam à necessidade de cooperação entre as unidades da federação. Nessa última situação, alguns objetivos devem ser perseguidos em conjunto pelos governos federal, estadual e municipal. Há, ainda, serviços ou benefícios que não exigem a participação de todas as entidades federativas, como a construção de moradias populares ou programas de transferência de renda.

A organização federativa da política de saúde no Brasil

Para que você tenha uma ideia das diferentes competências dos níveis de governo numa política social, veja o que ocorre na política de saúde em relação a alguns papéis dos níveis de governo (nacional, estadual, municipal):

- O nível nacional regula e coordena a política (financiamento, serviços, protocolos etc.), de modo que ela alcance a todos os cidadãos, igualmente, em todo o país. Também regula as relações entre o SUS e os serviços privados contratados de assistência à saúde. Por exemplo, coordena e regula o Programa Nacional de Imunização, que organiza a vacinação em todo o país, bem como o Sistema Nacional de Transplantes, que regulamenta e monitora o processo de doação e de transplante de órgãos no país.
- O nível estadual coordena e controla a rede do SUS e presta apoio técnico e financeiro aos municípios, ficando responsável, por exemplo, por identificar hospitais de referência e coordenar a rede estadual de laboratórios públicos e hemocentros.
- O nível municipal é o executor da maior parte dos serviços de Saúde, como os atendimentos em Unidades Básicas de Saúde, vigilância sanitária, vigilância epidemiológica, saúde do trabalhador, entre outros.

E quais são as vantagens de se ter uma provisão pelo Estado? Podemos destacar duas no caso da Saúde: acesso integral e equidade. O acesso universal e integral indica que todos têm o mesmo direito de obter as ações e os serviços de Saúde que necessitam, não importando a complexidade, os custos e a natureza deles. Portanto, o critério de acesso é a necessidade e não a capacidade de pagar. Por exemplo, uma mulher grávida diagnosticada com HIV, independentemente de sua renda, classe social ou qualquer outra característica, terá acompanhamento regular em serviço especializado do SUS, com acesso a informações, consultas,

exames de rotina, avaliações das condições clínicas, orientações quanto aos cuidados necessários para evitar a transmissão vertical do vírus ao bebê, acompanhamento no parto e no pós-parto. Ela tem direito aos antirretrovirais, que são medicamentos de alto custo. Além dela, desde o pré-natal até os cuidados posteriores, a criança exposta ao HIV será acompanhada pelas equipes de Saúde financiadas com recursos públicos.

A outra vantagem é a equidade, que é a ausência de disparidades sistemáticas entre grupos com diferentes níveis de vantagem e desvantagem social subjacente (BRAVEMAN; GRUSKIN, 2003). Na equidade se parte do pressuposto de que diferenciações entre grupos geram necessidades distintas que, ao serem atendidas, geram igualdade. É tratar os desiguais de forma desigual, conforme suas necessidades, para que quem mais precisa possa ter efetivamente mais atenção. As pessoas com deficiência, por exemplo, devem ter atenção especial às suas necessidades específicas para que possam usufruir de oportunidades de educação, trabalho e lazer.

E por que o Estado é fundamental para promover equidade? Ora, se o mercado funciona pela lógica da maximização dos lucros, ele possui pouco interesse em resolver problemas de pessoas e grupos que não podem pagar pelos serviços. Por exemplo, você não verá provedores privados disponibilizarem, de forma gratuita, bolsas coletoras para colostomizados ou seguro-desemprego para pessoas que estão fora do mercado de trabalho.

Além disso, uma vez que é o Estado que monopoliza a capacidade de criar leis e normas, inclusive as relacionadas às políticas sociais, ele pode fazer isso visando garantir condições de bem-estar que visam produzir igualdade, como a definição de diretrizes curriculares que devem orientar o ensino em todas as escolas do país, o estabelecimento de um número máximo de horas de trabalho semanal de modo a evitar a exploração dos trabalhadores, a delimitação das responsabilidades parentais, a igualdade entre homens e mulheres. Também é o Estado que regula algumas ações dos indivíduos que repercutem na vida coletiva, como a definição de uma idade mínima para o consumo de álcool e para dirigir. Atitudes individuais e coletivas que não correspondem a essa regulação podem ser punidas. O Estado faz isso por meio do Poder Legislativo (que formula as leis), do Poder Executivo (como nas atuações da Polícia Civil e da Polícia Militar) e do Poder Judiciário (quando julga os casos considerados como desviantes das normas).

Por sua vez, destacamos duas desvantagens que estão relacionadas às proviões oferecidas pelo Estado. Uma delas é a limitação dos recursos públicos para atender com qualidade às diversas necessidades sociais, pois a ampliação do acesso sem a disponibilidade de recursos compatíveis pode implicar a perda de capacidade de atendimento e mesmo de qualidade deste atendimento. No caso do Brasil, por exemplo, até a Constituição Federal de 1988 a maioria das pessoas eram atendidas em suas necessidades de saúde por meio de organização que exigiam um vínculo de trabalho (como o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social [INAMPS] ou os Institutos relacionados a trabalhadores, como o

Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Pernambuco [IPSEP]). Nessa época, já havia uma rede de serviços privada contratada para atender a demanda da previdência por assistência à Saúde. As instituições de caridade, como as Santas Casas de Misericórdia, também tinham um importante papel na provisão de serviços. Com a Constituição, o acesso à Saúde passou a ser universal, ou seja, toda a população (que em 2021 era de mais de 212 milhões de pessoas) passa a ter direito a ser atendida pelo SUS. Ainda assim, também é possível verificar que houve a ampliação da atuação de planos e seguros privados de saúde.

Outra desvantagem é a impossibilidade ou a limitação de escolha pelos indivíduos em relação a alguns tipos de serviços ofertados pelo Estado. Isso porque há a necessidade de definição de ações possíveis e mesmo da padronização dessas ações, de modo que elas alcancem igualmente todos os territórios e produzam os mesmos tipos de cuidados às pessoas, sem distinção. Esses limites abrem espaço para a busca pelas provisões do setor privado.

Provisões privadas

Em menor ou maior grau, nos países de economia liberal, ou seja, em que prevalece o que é chamado de economia de mercado, há escolhas individuais pela provisão privada de serviços de bem-estar, como aqueles relacionados à saúde e à educação. Isso ocorre porque algumas pessoas buscam no mercado alguns serviços que o Estado não provê ou possui maior dificuldade em garantir qualidade. Alguns também desejam acessos diferenciados.

Neste tipo de provisão, os indivíduos recebem os benefícios e serviços pelos quais paga. A empresa, por sua vez, busca alcançar lucros que propiciem a manutenção da atividade, a remuneração do trabalho e mesmo a expansão das ofertas.

Em alguns casos, o próprio Estado incentiva e subsidia a atuação do setor privado, como é o caso do Prouni, que paga bolsas de estudo para universitários em instituições privadas de ensino. Ou seja, são recursos públicos sendo injetados, indiretamente, em empresas privadas.

Nas políticas sociais brasileiras, geralmente, a participação das empresas se dá de duas formas: complementar ou suplementar. Os serviços privados são complementares quando acrescentam algo ao sistema estatal.² Isto é, as organizações ofertam serviços que não são cobertos pelo Estado, ou o são parcialmente, sendo que as empresas são ressarcidas pelos entes públicos pelos serviços prestados. Isso também pode ser evidenciado quando alguns trabalhadores aderem a uma previdência privada complementar à previdência pública com o objetivo de ampliar os seus recursos durante a aposentadoria.

Os serviços suplementares são aqueles ofertados por rede privada de forma paralela aos serviços públicos, conforme a escolha das pessoas que possuem

2 Também são complementares os serviços providos por OSC por meio de termos de cooperação, fomento ou colaboração entre o setor privado e o setor público.

condições financeiras para adquiri-los. Esse é o caso de um vasto mercado de assistência à saúde, no qual empresas comercializam planos e seguros de saúde, o que, no Brasil, atende cerca de um quarto da população. As redes suplementares não substituem os serviços públicos. Portanto, essas pessoas beneficiárias permanecem com o direito de serem atendidas por serviços prestados pelo SUS, o que instituiu uma cobertura assistencial duplicada. Isso quer dizer que quando a pessoa possui um plano de saúde ela não perde o direito de utilizar o SUS, o que reproduz assimetrias de acesso, uma vez que alguns têm acesso a mais serviços do que outros. O mesmo acontece na Educação Básica, em que uma rede privada de escolas está disponível para aqueles que desejam e podem pagar, mas o direito à escola pública e gratuita está assegurado a todos.

Algumas vantagens atribuídas à provisão pelo mercado focam principalmente na sua eficiência, que seria garantida em função: (1) da relação estabelecida entre demanda e oferta de serviços (o mercado fornece os serviços e os benefícios que são demandados pelas pessoas, e essas pagam apenas pelo que necessitam); (2) de assegurar o poder de escolha das pessoas conforme o tipo, o custo e a qualidade do serviço ou benefício, o que leva a empresa a estar preocupada em ser responsiva às necessidades do consumidor em razão da concorrência; (3) da busca por lucros maiores, o que pressupõe maior controle administrativo, no modo da prestação do serviço, no preço cobrado, nos gastos com recursos humanos etc., o que é importante para a sustentabilidade econômica da organização. É também usual o argumento de que a provisão de serviços privados para atender necessidades sociais reduz as despesas do Estado.

Por outro lado, algumas desvantagens podem ser identificadas. Uma delas é conhecida como “falhas do mercado”, ou seja, nem sempre o mercado livre consegue alocar bens e serviços de forma eficiente, realizando transações que geram efeitos negativos para o bem-estar – a relação custo-benefício pode não ser positiva para o consumidor, por exemplo, ou a distribuição desigual de serviços, como o maior número de hospitais em áreas de alta renda e menor número em áreas de baixa renda. Também é uma desvantagem importante o peso de gastos privados no orçamento familiar (por exemplo, com educação privada e/ou planos privados de saúde), comprometendo significativamente a qualidade de vida de muitas famílias.

Gastos com saúde

No Brasil, os gastos das famílias com saúde (serviços privados e medicamentos) são muito significativos. Em 2017, por exemplo, as famílias gastaram 5,4% do PIB, enquanto o governo teve despesas na ordem de 3,9% do PIB. Para comparar, países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tiveram despesas na ordem de 2,3% do PIB por parte das famílias e 6,5% do PIB dos governos (CEBES, 2019).

Provisões voluntárias e/ou comunitárias

Organizações voluntárias ou comunitárias são associações constituídas livremente por seus membros e que se caracterizam por não terem fins lucrativos, sendo que muitas delas estão legalmente institucionalizadas e prestam serviços públicos não estatais. Existem organizações de abrangência internacional, como a Cáritas; nacionais, como a Associação Brasileira de Imprensa (ABI); e locais, como a Associação de Moradores do Bairro da Serrinha, em Fortaleza, no Ceará.

É comum, em muitos municípios brasileiros, existirem associações esportivas, recreativas, culturais, de assistência social, de Saúde, de Educação, entre outras áreas de política social. Uma das características dessas organizações é a provisão de serviços específicos, em uma ou poucas áreas de atuação, como a Associação Paraense de Deficientes Visuais, ou de defesa de direitos, como a Associação Fala Mulher, em São Paulo. Outra característica é a combinação de trabalho assalariado e trabalho voluntário.

Diferentemente do Estado, cujo financiamento é por meio da arrecadação de impostos e taxas, e das empresas privadas, que investem recursos próprios e os lucros das suas atividades, as organizações dependem de geração própria de renda (como a prestação de serviços), de doações ou mesmo de financiamento público (por meio de contratos ou termos de parceria). E qualquer retorno financeiro que tenham deve ser investido nos serviços que realiza em prol dos usuários ou aplicado nos custos do trabalho.

As instituições sem fins lucrativos no Brasil

Em 2016, o IBGE (2019) identificou 236.950 instituições sem fins lucrativos no Brasil, sendo que 35,1% eram entidades religiosas e 25% eram entidades de defesa de direitos, e a maioria delas (48%) estava localizada na região Sudeste. Não há dados consolidados sobre as fontes de financiamento dessas organizações. Pesquisa do IDIS (2018) indica que 56% das organizações têm como principal fonte de recursos as ações para gerar renda (realização de eventos e doações empresariais e/ou individuais, por exemplo), 25% dependem de financiamento estatal (federal, estadual e/ou municipal), 9% recebem recursos internacionais e 10% têm outras fontes (IDEIAS RENOVÁVEIS, 2018).

Uma das vantagens identificadas com os serviços prestados por essas organizações é o foco num serviço ou numa área de atuação, atendendo necessidades específicas da população, como no caso da Associação de Assistência à Criança Deficiente (AACD). Isso as torna especializadas e mais efetivas nos seus resultados. Outra vantagem relatada é a eficiência nos gastos, pois dependem disso para sua sobrevivência, além do custo dos serviços ser realista, pois não podem ter lucro. Também é destacado seu potencial inovador, sendo mais responsivas às necessidades reais das pessoas, inclusive inspirando novos serviços a serem prestados pelo Estado, como nos casos dos Centros-dia, que acolhem e cuidam de pessoas idosas ou pessoas com deficiência durante todo o dia, apoiando as famílias nesses cuidados.

Como desvantagens, pode-se destacar a irregularidade na distribuição dessas organizações nas distintas regiões brasileiras (elas estão concentradas no Sudeste), a prevalência de serviços em determinadas áreas (como Habitação e Saúde) em detrimento de outras (como Assistência social) nem sempre correspondendo às realidades e às necessidades locais, mas aos anseios de fundadores e membros. Fatores como a dispersão populacional, o registro dessas organizações por setor ou mesmo incentivos fiscais, como os que levam ao registro das organizações como religiosas, podem explicar algumas dessas desvantagens. Além disso, são recorrentes as denúncias de uso fraudulento de recursos públicos, sua captura por interesses eleitorais e a constatação de que algumas delas encerram suas atividades em pouco tempo de existência, gerando instabilidade na prestação dos serviços.

Marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil

Em 2014, foi instituído o chamado marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil (OSC) sem fins lucrativos, por meio da Lei nº 13.019. Ele estabelece o regime jurídico para as parcerias entre a administração pública e as OSC, em regime de mútua cooperação. Essas parcerias visam à execução de atividades ou de projetos que podem ser de colaboração, de fomento ou de acordos de cooperação.

Essa legislação visa dar maior transparência e segurança jurídica nas relações entre o Estado e as OSC, inclusive estabelecendo metas e resultados a serem alcançados. Esta é uma legislação importante, pois no Brasil, desde o período colonial, existem instituições que têm ofertado serviços sociais, inclusive com recebimento de recursos estatais, sem uma regulação clara de como deve ser essa relação.

Provisões individuais

As provisões individuais correspondem aos cuidados realizados por pessoas (familiares, amigos, vizinhos ou membros da comunidade), geralmente de forma voluntária e sem remuneração. Muitas vezes esses cuidados são realizados sem um acordo formal e ocorrem conforme alguma circunstância específica, como quando uma família possui um de seus membros com deficiência ou uma pessoa idosa com limitações nas suas capacidades. São serviços variados, que vão desde o cuidado pessoal, como higiene, alimentação, medicação etc., e o apoio emocional até o suporte financeiro, entre outros.

Algumas vezes esse tipo de cuidado é uma escolha da pessoa, mas há os casos em que resulta da inexistência da provisão dos serviços por parte do Estado ou de OSC. Ainda, pode haver o serviço disponível no mercado, mas a família não dispõe de recursos para adquiri-lo. Nesses casos, não há opções a não ser a provisão do cuidado individual, sendo estabelecido algum arranjo familiar ou similar para atender as necessidades de cuidado.

Como vantagens deste tipo de provisão, tem-se a atenção às necessidades específicas da pessoa, o que pode gerar maior bem-estar, as possibilidades de inovação, um possível menor custo para as famílias do que se adquirido pelo mercado, e o fortalecimento de vínculos afetivos, como nos casos em que avós cuidam de netos.

Em relação às desvantagens, aponta-se a sobrecarga de mulheres neste tipo de cuidados que se somam às demais funções desempenhadas por elas nas famílias, o adoecimento dos cuidadores causado pelo estresse da atividade e o impacto dessas condições na renda familiar, seja porque o cuidador não pode se ausentar para gerar renda do trabalho, seja porque, a depender das condições daquele que é cuidado, os custos da provisão são altos.

Gastos das famílias com provisão individual

Um estudo sobre os gastos mensais das famílias com crianças ou adolescentes que têm condições raras de saúde mostra uma variação entre R\$ 1.060,00 a R\$ 2.156,00 (PINTO *et al.*, 2019), o que indica a inviabilidade deste tipo de provisão para uma parte significativa da população brasileira.

Outro estudo evidencia o adoecimento de cuidadores de idosos em razão da grande sobrecarga física (pelo trabalho dispensado), psicológica (pela falta de apoio dos familiares, dificuldade para lidar com o avanço da doença), social (pela falta de apoio formal e isolamento social) e financeira (decorrente do aumento do gasto com o cuidado e dificuldade de manter atividades que geram renda) (SOUZA, 2011).

As provisões podem ser combinadas?

Agora que você conhece quais são os provedores de proteção social, as diferenças entre eles, bem como algumas de suas vantagens e desvantagens, a questão é: como ocorrem essas provisões no dia-a-dia? Por sua própria experiência, você já deve ter percebido que, na vida real, é muito raro encontrar serviços de proteção social que sejam fornecidos por um único provedor. A Educação, por exemplo, é provida por uma combinação entre serviços do Estado, por meio das escolas e universidades públicas (de âmbito municipal, como as Unidades Municipais de Educação Infantil, estadual, como a Universidade Estadual de Feira de Santana, na Bahia, e a Universidade Estadual de Campinas, em São Paulo, e federal, como o Colégio Pedro II, no Rio de Janeiro, e os Centros Federais de Educação Tecnológica), da iniciativa privada (como a Fundação Getúlio Vargas), por organizações comunitárias (como o Instituto Ayrton Senna e a OSC Amigos do Bem) e mesmo por indivíduos (como as atividades de reforço escolar realizadas por voluntários da comunidade).

Uma pessoa, ao longo de sua vida, pode ter acesso à educação por meio dos diversos provedores: realizar a Educação Infantil numa creche comunitária, a Educação Fundamental numa escola privada apoiada por reforço escolar, o

Ensino Médio numa escola estadual e o Ensino Superior numa faculdade privada. Além disso, muitas instituições privadas e comunitárias de ensino são subsidiadas pelo Estado, ao receberem recursos para proverem seus serviços, como as bolsas do Prouni ou os acordos de cooperação entre OSC e o poder público. Na área do trabalho, por exemplo, uma pessoa pode receber formação profissional por meio do Estado (cursos técnicos), receber vale transporte por parte da empresa em que trabalha, frequentar cursos de aperfeiçoamento realizados por uma Organização da Sociedade Civil. Esses exemplos evidenciam que uma política social é fornecida, de modo geral, por uma combinação de diferentes provedores, o que é conhecido como economia mista de bem-estar.

Como a economia mista de bem-estar se efetiva na área da Saúde?

Vamos usar a política de Saúde como um exemplo de combinação das providências. Antes mesmo de nascer, uma pessoa já recebe cuidados de Saúde, desde que a grávida realize consultas de pré-natal. Elas podem ocorrer no SUS ou por meio de clínicas e médicos da iniciativa privada ou de OSC. Ao nascer, o bebê deve fazer o teste do pezinho, que pode ser realizado por laboratórios públicos ou privados. No decorrer da infância, uma série de vacinas deve ser administrada à criança, como meio de prevenir agravamentos e mortes por doenças que têm controle e para isso existe o Programa Nacional de Imunizações. Esse acompanhamento é obrigatório para crianças cujas famílias são beneficiadas com programas de transferência de renda do governo federal.

Crianças pequenas exigem cuidados específicos e, muitas vezes, pessoas da família ou da vizinhança são aquelas que prestam esses cuidados. Se a criança apresentar alguma necessidade especial de cuidado, como nos casos em que tem alguma deficiência congênita ou adquirida, esses serviços tendem a ser de longo prazo ou mesmo permanentes. Por outro lado, há serviços de creche – públicos e privados – que também atendem esse público, associando atividades educacionais e cuidados de Saúde.

Ao longo da vida, as pessoas estão sujeitas a situações de emergência, como um acidente de trabalho ou de automóvel. Nesses casos, existe o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) e os Prontos-Socorros públicos, que realizam os atendimentos emergenciais. O acompanhamento da saúde ou de adoecimentos é realizado por meio de consultas e de procedimentos mais complexos, como a hemodiálise, o tratamento de câncer, as diferentes cirurgias, o que é feito por meio do SUS ou pela iniciativa privada (por meio de convênio médico-hospitalar, por exemplo). A depender da situação de saúde/doença, a pessoa recebe cuidados domiciliares de um familiar e apoio psicológico por uma organização voluntária. Há, também OSCs que prestam esses cuidados, como o Centro Infantil Boldrini, que atende crianças com câncer e seus familiares, em Campinas.

Quais as vantagens e os limites da economia mista de bem-estar para as políticas sociais?

Há duas vantagens principais. Uma primeira é que a combinação entre provedores possibilita superar os limites de cada tipo de provisão, podendo atender de forma mais completa as necessidades de bem-estar das pessoas. Por exemplo, os custos com a educação privada podem ser um fator de exclusão para um número muito significativo de crianças e adolescentes no ensino fundamental, o que as excluiria deste acesso. Nesse sentido, as ofertas estatais gratuitas alcançam essas pessoas e possibilitam que tenham as mesmas oportunidades de acesso daquelas cujas famílias têm condições financeiras para arcar com os custos de uma escola particular.

Outra vantagem da economia mista de bem-estar é a possibilidade de os indivíduos mudarem de provedor, de modo que tenham suas necessidades atendidas. Isso pode ocorrer, por exemplo, quando há uma mudança importante na renda familiar, e os pais transferem seus filhos de escolas privadas para as escolas da rede pública. Além disso, as pessoas têm expectativas e necessidades diferenciadas e são capazes de perceber em que medida os provedores as atendem, podendo escolhê-los a partir de seus próprios critérios. Isso tanto serve para os diferentes tipos de provisão – Estado, mercado, organizações e indivíduos – como também num mesmo tipo. Um exemplo disso são as escolhas de famílias por escolas privadas que têm, também, formação religiosa específica, compatível com a religião adotada pelos pais. Outro exemplo são escolas que proveem um ensino diferenciado, baseado em alguma metodologia específica, como o Método Montessori, que atendem as expectativas de alguns pais neste sentido.

Por outro lado, alguns limites também são identificados na economia mista de bem-estar: (1) a política social não é necessariamente mais barata do que quando ofertada por um único provedor. Por exemplo, o custo anual médio por aluno da Educação Fundamental em escolas particulares de Minas Gerais, em 2021, era de R\$8.514, e de uma escola pública era de R\$3.349,56;³ (2) não é assegurado um padrão de atendimento para os serviços dos diferentes tipos de provedores, o que pode gerar diferenças e mesmo disparidades na qualidade dos serviços. Um exemplo disso são o tempo de espera por consulta médica no SUS e em clínicas de convênios que podem ser danosos para quem precisa de cuidados; (3) o grande leque de possibilidades proporcionado pela economia mista de bem-estar pode gerar dificuldades para optar e levar a escolhas equivocadas ou inadequadas, principalmente aquelas que têm consequências importantes no longo prazo, como a Educação. Portanto, muitas possibilidades de escolha também implicam variação de qualidade e riscos de uma decisão errada conforme as necessidades ou expectativas das pessoas; (4) a economia mista de bem-estar pode gerar uma administração burocrática, criando custos administrativos que devem ser arcados pelos provedores, além de possíveis confusões, dadas as diferentes regras de

3 Os valores variam conforme os estados da federação. Ver: MELHOR ESCOLA (2022).

acesso para cada tipo de provisão. Por exemplo, as escolas têm diferentes regras de admissão, os planos privados de saúde têm exigências distintas para ofertar determinados serviços, os benefícios previdenciários privados e públicos têm regras distintas para serem acessados; (5) este tipo de economia reduz o potencial de interação que gera coesão social na sociedade, pois acentua desigualdades, como as de renda e de gênero, e diferenças, como as religiosas. Isso é perceptível nos casos de escolas públicas em todo o Brasil, por exemplo, que têm sido majoritariamente frequentadas por crianças e adolescentes oriundos dos estratos de renda mais baixos; (6) a dificuldade em estabelecer responsabilidades quando há parcerias entre o setor público e o setor privado, como nos casos em que há falhas no atendimento de uma unidade de saúde privada que atende pelo SUS.

Por que compreender a economia mista de bem-estar é importante para você?

A ideia de uma economia mista de bem-estar não é nova, pois a combinação de provedores já é experimentada desde a constituição dos Estados de Bem-estar. No entanto, ela foi fortemente retomada na década de 1970, capitaneada por países como os Estados Unidos e a Inglaterra, e por órgãos internacionais de cooperação e financiamento, como o Banco Mundial. Passou a ser, desde então, especialmente associada com o redirecionamento do papel do Estado na provisão de proteção social. Com isso, tem ocorrido um forte movimento em favor da provisão pelo mercado ou por OSC em detrimento da provisão pública estatal. Uma marca deste processo são as privatizações de serviços públicos, a transferência de recursos públicos para OSCs que executem serviços sociais, as restrições orçamentárias dos governos aos gastos com políticas sociais e mesmo o estímulo governamental às provisões do mercado por meio de subsídios diretos e indiretos.

Resumo

As políticas sociais são fornecidas por diferentes provedores: Estado, mercado, organizações voluntárias/comunitárias e indivíduos. O Estado é um importante provedor e há vantagens significativas em tê-lo como principal provedor, como é o caso das políticas de saúde e de educação. No entanto, os demais provedores também têm suas vantagens. Por distintos motivos, as pessoas podem escolher, dentre os provedores, aquele(s) que melhor atenda(m) suas necessidades.

Atualmente, as políticas sociais são ofertadas por meio de uma combinação de provedores de serviços, sendo muito raro encontrar alguma que tenha um único provedor. Essa combinação da provisão pelo Estado, pelo mercado, por organizações voluntárias/comunitárias e indivíduos é chamada de *economia mista de bem-estar*, e ela tem vantagens importantes, mas também tem suas limitações relacionadas aos custos, aos padrões, às escolhas e à burocracia. Ainda assim, ela tem se mantido desde a constituição dos Estados de Bem-estar, mas com um redirecionamento importante nos últimos anos no sentido de reduzir a responsabilidade do Estado nas provisões e aumentar a atuação do mercado, das organizações comunitárias/voluntárias e dos indivíduos.

Para refletir

- A economia mista de bem-estar tem sido eficaz na proteção social da população brasileira? Justifique.
- Como as desigualdades entre as unidades federadas brasileiras podem impactar a provisão de proteção social?
- Como os limites constitucionais aos gastos com políticas sociais (Emenda Constitucional 95) impactam a provisão de proteção social (estatal e não estatal)?

Referências

BRAVEMAN, Paula; GRUSKIN, Sofia. Defining equity in health. *Journal of Epidemiology and Community Health*, n. 57, v. 4, p. 254-258, 2003.

CEBES. Famílias brasileiras gastam mais com saúde que as de países ricos, aponta IBGE. *Cebes*, 2019. Disponível em: <https://cebes.org.br/familias-brasileiras-gastam-mais-com-saude-que-as-de-paises-ricos-aponta-ibge/21092/>. Acesso em: 2 fev. 2023.

IBGE. *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil*: 2016. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IDEIAS RENOVÁVEIS. Quem sustenta as ONGs? *Exame*, 6 dez. 2018. Disponível em: <https://exame.com/colunistas/ideias-renovaveis/quem-sustenta-as-ongs/>. Acesso em: 2 fev. 2023.

MELHOR ESCOLA. Descubra o valor médio da mensalidade de escolas particulares no Brasil. *Melhor Escola*, 2022. Disponível em: <https://www.melhorescola.com.br/artigos/ descubra-o-valor-medio-da-mensalidade-de-escolas-particulares-no-brasil>. Acesso em: 2 fev. 2023.

PINTO, Márcia *et al.* Cuidado complexo, custo elevado e perda de renda: o que não é raro para as famílias de crianças e adolescentes com condições de saúde raras. *Caderno de Saúde Pública*, v. 9, n. 35, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/csp/2019.v35n9/e00180218/pt>. Acesso em: 2 fev. 2023.

SALAMON, Lester M. Of market failure, voluntary failure, and third-party government: Toward a theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state. *Journal of voluntary action research*, v. 16, n. 1-2, p. 29-49, 1987.

SEALEY, Clive. *Social Policy Simplified: connecting theory with people's lives*. London: Palgrave, 2015.

SOUZA, Maycon Winderson. O adoecimento do cuidador de idoso com doença demencial. 2011. 22 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Saúde da Família) – Faculdade de Medicina, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/Adoecimento_cuidador_idoso.pdf. Acesso em: 2 fev. 2023.

YOUNG, Dennis R. Alternative models of government-nonprofit sector relations: Theoretical and international perspectives. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, v. 29, n. 1, p. 149-172, 2000.

Carmem Leitão

É doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), professora adjunta no Departamento de Saúde Comunitária e professora permanente do colegiado do Programa de Pós-graduação em Saúde Pública da Faculdade de Medicina da Universidade Federal do Ceará (UFC).

Coordena o Núcleo em Saúde Coletiva da UFC (NESC/UFC). Membro do Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais (CIAPSoc/UFGM). Áreas de pesquisa: análise de políticas públicas em saúde, financiamento em saúde e gestão em saúde.

carmemleita@ufc.br

Eleonora Schettini M. Cunha

É doutora em Ciência Política pela UFGM, professora aposentada do Departamento de Ciência Política da mesma instituição e professora convidada da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e da Escola do Legislativo, da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Membro do Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais (CIAPSoc/UFGM). Áreas de pesquisa: políticas públicas, políticas sociais, política de assistência social, teoria democrática.

eleonora.ufmg@gmail.com

A presente edição foi composta pela Editora UFMG e impressa pela Star7 em sistema offset, papel offset 90g/m² (miolo) e supremo 250g/m² (capa), em agosto de 2023.

“Ei! Psiu! Você tem noção do tanto que as políticas sociais fazem parte da sua vida? Siiiiimmm! Não acredita ou não sabe? Vem com a gente!”

Descomplicando políticas sociais no Brasil introduz o mundo das políticas sociais às pessoas curiosas e interessadas. São três espaços de conhecimento que funcionam de maneira independente, mas se complementam.

- #1 O primeiro livro – *O que, por que, como, de quem e para quem?* – ajuda a entender diversos aspectos relacionados às políticas sociais em geral.
- #2 O segundo livro – *A Constituição Federal de 1988 e a estrutura de proteção social brasileira* – apresenta as bases da proteção social brasileira.
- #3 O terceiro livro – *As políticas sociais por elas mesmas: por que importam para você e para a sociedade como um todo?* – apresenta a você as políticas mais clássicas, como Previdência, Saúde, Educação, e algumas transversais, como as de cuidado e de cotas.

Essa viagem lhe proporcionará uma nova visão de como a vida em sociedade se organiza.

ISBN 978-65-5858-113-0



Editora UFMG

ISBN 978-85-8054-609-5



Fino Traço Editora