

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 TRACO

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 4

QUAL ENTE FEDERATIVO PAGA PELO QUÊ E QUEM RECEBE O QUÊ EM TERMOS DE PROTEÇÃO SOCIAL?

PEDRO SCHETTINI CUNHA

NATÁLIA GUIMARÃES DUARTE SÁTYRO

Objetivos do capítulo

1. Saber o tamanho da participação da União, dos estados e dos municípios no custeio de cada política social.
2. Conhecer em quais áreas se aloca mais verba dentro do conjunto de políticas sociais no Brasil.
3. Descobrir se são as políticas de manutenção de renda ou os serviços que têm mais verbas alocadas pelo poder público.
4. Entender para quais públicos se aloca mais recursos em função das categorias gerais “manutenção de renda” e “serviços”.

É possível descobrir quanto de dinheiro público está sendo gasto exclusivamente com políticas sociais? Quem investe mais, União, estados ou municípios? Quem recebe mais desses recursos na forma de serviços públicos? E quem recebe mais na forma de benefícios? Vamos tentar responder essas perguntas agora!

Pense rápido

De quais políticas sociais você se beneficiou neste mês?

Quanto o Brasil gasta com políticas sociais?

Essa pergunta não tem uma resposta fácil. O orçamento público é apenas um recorte dos gastos, já que o financiamento de políticas é amplo, extrapolando aquilo que está nos orçamentos dos entes federados. Ainda que se foque apenas nesses orçamentos públicos, as políticas sociais não estão sempre bem separadas. Há programas e ações transversais que dificultam diferenciar uma política social daquelas que não são consideradas sociais,¹ ou vice versa, ou encontrar ações sociais dentro de uma política que não é social.² Sem falar que muitas políticas atendem a mais de uma grande área social simultaneamente, como a Educação de Jovens e Adultos, ou determinadas ações de saneamento básico, além de outras que promovem a atenção, a convivência e a atividade ocupacional para idosos, por exemplo.

Existe outra questão relevante que é a dupla contagem de gastos, pois quando são realizadas transferências intergovernamentais, o que é despesa de um ente vira receita de outro. E, nesse caso, fica a pergunta: devo considerar o gasto como sendo do ente que planejou a política social ou do ente que a executou? Ou seja, se quisermos apenas consolidar as contas nacionais para saber o montante pago, temos como solução eliminar a dupla contagem, mas se o objetivo for entender a participação de cada ente federativo no fornecimento de políticas sociais, neste caso, a consolidação não resolve o problema. Nossa pergunta é: como fazer uma apuração dos benefícios e serviços executados (que, em linguagem técnica, chama-se apropriar custos)?

Não bastasse a dificuldade em apropriar custos entre quem planeja e quem executa, tem ainda a questão dos consórcios públicos que recebem recursos de vários entes, inclusive de diferentes esferas. Assim como esses consórcios públicos, existem várias entidades privadas e paraestatais operando os recursos públicos, ou seja, são transferências para associações sem fins lucrativos, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), Organizações Sociais, conselhos de regulação profissional, o sistema “S”,³ partidos políticos etc., tornando ainda mais difícil conhecer o papel de cada um no gasto com políticas sociais no Brasil.

Para os nossos objetivos iniciais, mantivemos íntegras as grandes áreas de política pública, sem realocar custos em função de transversalidades ou de diferenciações internas. Isso significa que os valores estarão “contaminados” por ações

1 Dentro das políticas de desporto e lazer, o financiamento de esporte de alto rendimento, por exemplo, não se configura como uma política social. Há financiamentos para o esporte inclusivo, que é social, mas o critério para o alto rendimento é desempenho esportivo do indivíduo, não a sua condição social.

2 Algumas ações que a Polícia Militar realiza em determinadas comunidades podem ser consideradas como tal.

3 Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac). Existem ainda os seguintes: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); e Serviço Social de Transporte (Sest).

que não são consideradas sociais.⁴ Consideramos que neste momento de aprendizagem é mais importante compreender a participação de determinados gastos dentro daqueles totais do que ter a precisão do gasto fora do contexto geral.⁵

Você já pensou sobre renúncia de receitas?

Elas são uma forma de financiamento de políticas sociais, como: a gratuidade no transporte público para idosos, pessoas com deficiência e gestantes; o acesso gratuito à telefonia fixa por meio de aparelhos públicos; a Carta Social, que é o serviço de correspondência com tarifas módicas; ou ainda a Tarifa Social da Energia Elétrica (TSEE), para usuários de baixo consumo, além de outras. Elas não foram consideradas nos cálculos deste capítulo.

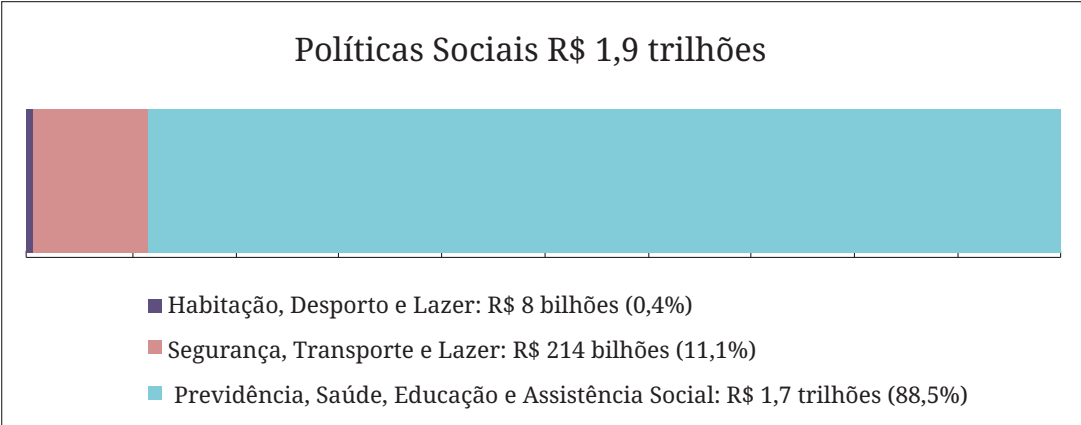
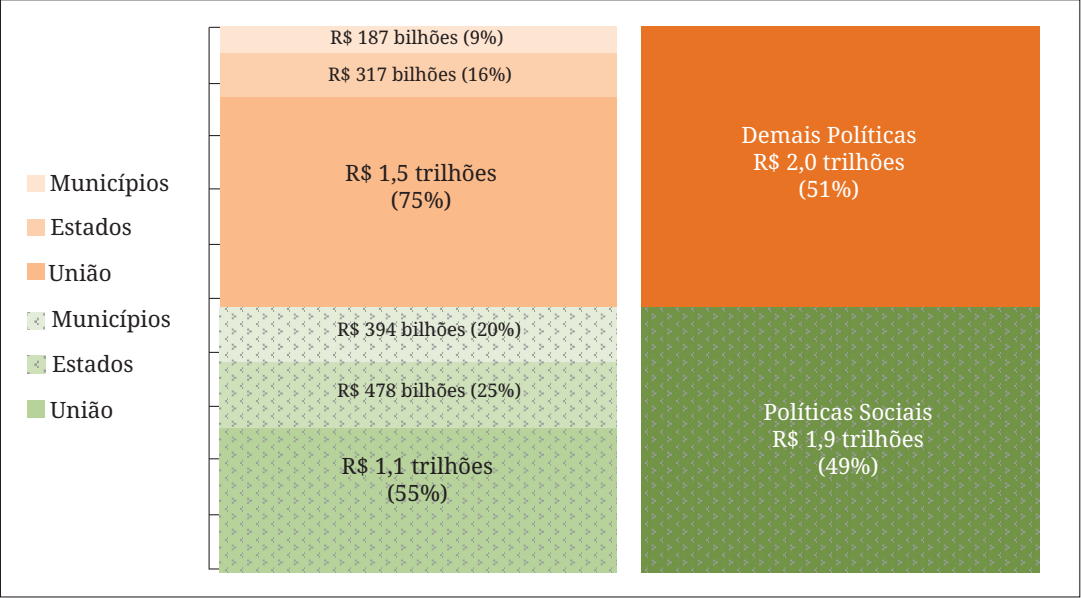
Por todos esses motivos, e com objetivos didáticos, escolhemos nesse primeiro momento simplificar e apresentar uma visão menos precisa em relação aos montantes totais gastos. O principal objetivo aqui é entender a dinâmica das três esferas de governo na composição desses gastos, deixando a contabilidade de consolidação das contas nacionais para outro momento. Assim, as informações deste capítulo estão com dupla contagem de gastos decorrentes das transferências intergovernamentais, o que infla os valores quando comparados aos valores reais, mas mantém presentes os pontos de vista do planejador e do executor de políticas. Estão considerados aqui sempre somente os valores liquidados nos orçamentos das três esferas de governo em 2018,⁶ ou seja, olhamos apenas para a política pública que foi entregue, independentemente de ela ter sido efetivamente paga.

Depois de todas essas considerações iniciais, podemos afirmar que as políticas sociais representaram 49% dos gastos públicos brasileiros em 2018 e mobilizaram uma quantidade enorme de agentes estatais e equipamentos ou instalações públicas para serem planejadas e executadas (como pode ser visto na coluna da direita do Gráfico 1). Claro que vocês sabem que esse dinheiro todo só vira política pública porque tem uma estrutura física para isso, além de muitos trabalhadores e trabalhadoras de toda ordem. E, principalmente, podemos dizer que os recursos para promover essas políticas são majoritariamente originados dos esforços

- 4 Como exemplo de que nem tudo dentro de uma grande área de política social é efetivamente uma política social, basta olhar dentro da área de Desporto e Lazer, que possui uma grande parcela de gastos com Desporto de Rendimento, considerado investimento para formação de atletas de alto rendimento, estruturas e equipamentos desportivos profissionais, além de financiamento de atletas em competições internacionais. Outro exemplo são os gastos com ciência e tecnologia inseridos no contexto das universidades públicas, que são contabilizados como despesas de Educação, no entanto, não configuram políticas sociais.
- 5 Também não foram contabilizados os recursos finalísticos utilizados em financiamentos estudantis, da agricultura familiar, da casa própria e outros em que os bancos públicos se configuram instituições credoras. Os financiamentos dessa natureza integram os balanços patrimoniais dos bancos públicos que entram nas contas públicas sem esse nível de detalhamento. De outro modo, são empréstimos, e não gastos. Soma-se a isso o fato de que entraram nos cálculos os recursos destinados ao suporte da atividade de financiamento das políticas citadas acima, bem como os valores subsidiados para elas, pois nesses casos são recursos que não configuram empréstimo, e sim doação para o beneficiário. Entraram também os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e as contribuições do INSS.
- 6 Optamos pelo ano de 2018, pois no momento da elaboração do texto era o último ano com informações completas de gastos municipais e estaduais no portal da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A atualização dos dados à STN pelos entes federados ficou prejudicada e atrasada no período de pandemia da covid-19.

arrecadatórios da União, seguidos dos estados e, por fim, dos municípios (coluna da esquerda do Gráfico 1). Vejamos:

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



Fonte: elaborado pelos autores a partir do Portal da Transparência do Governo Federal e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro e Finanças do Brasil (Siconfi-FINBRA).

O Gráfico 1 explicita que a União dedica muito mais recursos a outras políticas do que às políticas sociais, enquanto estados e municípios já apresentam uma característica invertida, investindo mais em políticas sociais – veja pelas fatias externas do gráfico. Porém, os municípios aplicam muito mais em políticas sociais comparativamente às demais políticas, em uma razão bem superior à dos estados.

Mas quem é o grande vilão ou, no caso, a vilã que impede a União de direcionar mais recursos às políticas sociais? Apesar de haver competição entre todas as

políticas públicas pelas receitas, que são escassas, existe uma despesa que pesa muito mais que todas as outras: a dívida pública. Os encargos especiais que são destinados a pagar a dívida pública representam 90% dos gastos da União com as políticas públicas que não são consideradas sociais, ou seja, 90% dos recursos, que estão dentro dos 51% gastos pela União, são relativos a esse pagamento, o que dá cerca de 45% do total do orçamento sendo direcionado para esse fim (para se ter uma ideia, na Inglaterra essa fatia é de 7% do total) (SEALEY, 2015). E o que significa isso? Significa que não são somente os impostos que financiam políticas públicas em geral. Tem muito recurso captado no mercado privado por meio de emissão de Letras do Tesouro, e algumas vezes empréstimos governamentais com bancos internacionais de fomento social. Uma hora esses empréstimos precisam ser devolvidos, e com juros.

Pesquise rápido

O que são Letras do Tesouro? Quem são os compradores de Letras do Tesouro? Você conhece algum?

Você sabia?

O recorde de arrecadação com Loterias no Brasil, em 2021, alcançou mais de R\$ 18 bilhões. Desses valores, quase R\$ 6 bilhões foram usados para pagamentos de prêmios. Já cerca de R\$ 2,5 bilhões foram para a União na forma de Imposto de Renda. Pouco mais de R\$ 5,5 bilhões ficaram com os bancos, como despesas de custeio e taxa administrativa. Por último, os cerca de R\$ 4 bilhões restantes foram destinados a diversas políticas, como o Fundo Nacional da Cultura, os comitês Olímpico e Paralímpico, o Fundo Penitenciário Nacional, o FIES e a Seguridade Social (Previdência, Assistência e Saúde). Ou seja, algumas políticas sociais também são financiadas por apostadores dos jogos lotéricos!

E como são os gastos dentro das diferentes políticas setoriais?

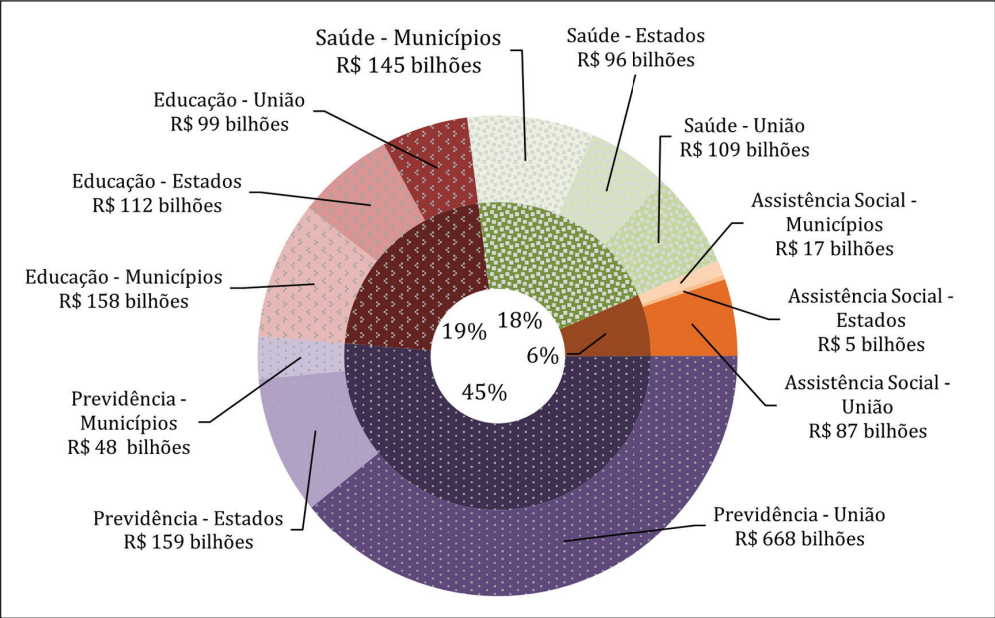
Vamos olhar primeiramente para as quatro maiores áreas de gastos sociais comparando o papel das esferas de governo. No Gráfico 2 fica evidente que os gastos brasileiros com Previdência superam os gastos com Educação, Saúde e Assistência juntos, ou seja, ela é o maior gasto, sem dúvidas, quando se fala no cômputo geral, uma vez que consome 45% daqueles 49% vistos no Gráfico 1. No entanto, gastos municipais com Educação são muito superiores aos previdenciários, o que é o contrário do observado na União. Ou seja, a União é a grande financiadora da Previdência, mas, em função de definições constitucionais, os municípios e os estados são os grandes financiadores da Educação. Os estados possuem menos gastos que os demais entes nessas quatro políticas sociais mais

dispendiosas. Você encontrará respostas em outros capítulos deste livro, por ora, continuemos.

Como ler esse gráfico?

A parte interna mostra a divisão do montante geral. Cada escala de cor indica uma política social e, dentro das escalas de cores, a gradação mostra a participação dos diferentes entes em cada gasto: *mais escuro*: a União; *mediano*: os estados; *mais claro*: os municípios.

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



Fonte: elaborado pelos autores a partir do Portal da Transparência do Governo Federal e do Siconfi-FINBRA.

Educação. A Educação consome 19% daqueles 49% do Gráfico 2, como pode ser visto na parte interna do gráfico. Para a União, os maiores gastos públicos na Educação são com o Ensino Superior (31% dos seus gastos com Educação); já para os estados, os maiores gastos são com a Educação Básica (34% dos seus gastos com Educação); e para os municípios com o Ensino Fundamental (67% dos seus gastos com Educação), incluindo salários com professores, material escolar, uniformes e livros didáticos, além de toda a manutenção predial, água e luz necessários para o funcionamento das estruturas de ensino. Muitas outras despesas transversais são classificadas como Educação, incluindo ações de publicidade nesta área, a merenda escolar, a publicação de obras para difusão do conhecimento científico, o transporte escolar e a moradia estudantil.

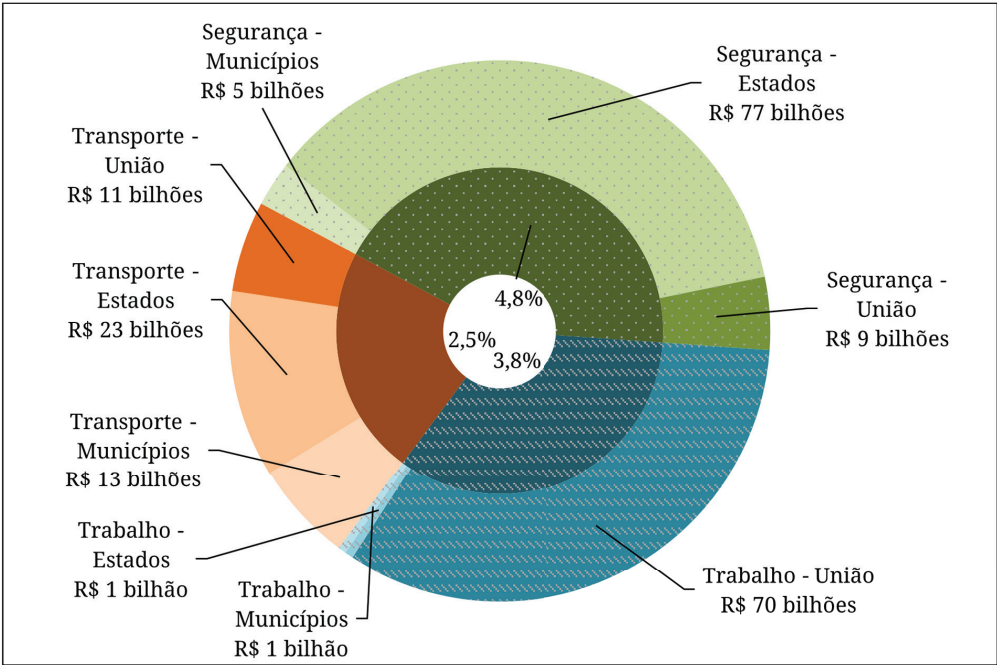
Saúde. Na Saúde, os maiores gastos da União são com os atendimentos ambulatoriais e hospitalares (43% dos seus gastos com Saúde), assim como nos estados (70%) e municípios (43%), isso significa 18% do total gasto com políticas sociais. Por outro lado, encontram-se no grupo da Saúde, porém em valores menores, as despesas com vigilância epidemiológica, suporte terapêutico, capacitação de pessoal, fiscalizações da vigilância sanitária e parte do saneamento básico que não está inserido nas políticas de infraestrutura, como perfuração de poços artesianos e fossas sanitárias nas comunidades mais pobres.

Assistência Social. A Assistência Social, como é sabido, não tem vinculações constitucionais, nem pisos definidos por lei, ainda que, dentro dela, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) tenha garantia constitucional. A Assistência Social representa apenas 6% dos gastos com políticas sociais aqui analisados. Nessa área, a maior parte dos gastos federais, estaduais e municipais (54%, 49% e 55% dos respectivos gastos próprios com Assistência Social) são com políticas da assistência comunitária como as transferências de renda diretamente às famílias mais pobres, os serviços de atendimento individual e coletivo voltados para crianças, adolescentes e idosos em situação de vulnerabilidade e riscos sociais, além do suporte às vítimas de trabalho infantil, trabalho escravo, abuso sexual infanto-juvenil, violência doméstica, suporte à agricultura familiar e vários outros. Há recursos da União para ações direcionadas às pessoas com deficiência (23% dos seus gastos com Assistência Social), ou aos idosos (18% dos seus gastos com Assistência Social), bem como dos estados (23%) e municípios (16%) para assistência à criança e ao adolescente.

Mas e as políticas que ocupam menos espaço no orçamento, qual o papel de cada ente?

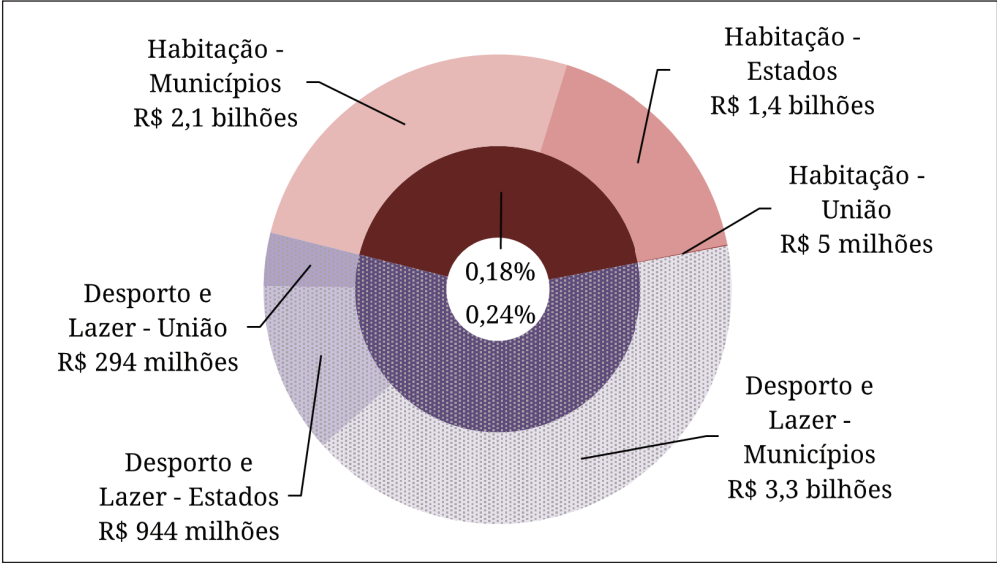
Dividimos as cinco últimas políticas sociais com menos orçamento em dois gráficos de rosca (Gráficos 3 e 4) para melhor visualização. De antemão já é notável o papel dos estados nos gastos com Segurança Pública, mostrando a relevância das Polícias Civil, Militar e Corpo de Bombeiros na estrutura de segurança brasileira. Vocês sabem o porquê? Porque essa é uma política que é responsabilidade deste ente federativo. Também os gastos estaduais com Transporte são maiores, pois a malha rodoviária estadual para ser mantida é muito maior do que a federal, e os municípios seguem em segundo lugar em decorrência da maior complexidade de sinalizações e de vias a serem mantidas em perímetros urbanos. Já em relação à política de Trabalho, estados e municípios têm participação mínima, já que a principal política no Brasil para geração de postos de trabalho é o empréstimo público dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para bancos de desenvolvimento e instituições financeiras, que remuneraram esse empréstimo com juros de regras específicas.

Gráfico 3 – Participação dos níveis de governo nas políticas sociais de Segurança Pública, Transporte e Trabalho no Brasil em 2018



Fonte: elaborado pelos autores a partir do Portal da Transparência do Governo Federal e do Siconfi-FINBRA.

Gráfico 4 – Participação dos níveis de governo nas políticas sociais de Habitação, Desporto e Lazer no Brasil em 2018



Fonte: elaborado pelos autores a partir do Portal da Transparência do Governo Federal e do Siconfi-FINBRA.

Como visto, Segurança Pública, Transporte e Trabalho juntas equivalem a 11% do total gastos com políticas sociais.

Transportes. Em relação a transportes, a maior parte dos gastos, considerando todos os entes, é com construção e manutenção de estradas de rodagem e suas sinalizações (55% dos gastos com Transportes pela União, por exemplo), seguida de despesas com a estrutura administrativa estatal para toda a área de transportes (27%). Outra grande parte dos recursos é destinada para promoção industrial, que não é uma política social, assim como para estradas de ferro, que atendem, principalmente a indústria do extrativismo mineral e a agroindústria de exportação. Uma informação interessante é que os serviços de transporte de passageiros não recebem diretamente recursos públicos, exceto o transporte escolar e de pacientes em tratamento ou resgate. Mas nesses últimos casos, as despesas estão apropriadas nos orçamentos da Educação e da Saúde, respectivamente. Por isso, gratuidades e benefícios concedidos a passageiros são bancados solidariamente por passageiros pagantes e, eventualmente, por benefícios fiscais dos entes federados que não cobram impostos sobre alguns transportes de passageiros.

Segurança Pública. Os maiores gastos com segurança são na estrutura burocrática (62% dos gastos com Segurança pela União, por exemplo), seguidos dos gastos com ações de policiamento (15%) como aquisição e manutenção de viaturas, operações sigilosas, *softwares* de monitoramento, uniformes e materiais laboratoriais e periciais. Ressalta-se que apenas 5,8% dos gastos com segurança são destinados às ações da Defesa Civil, responsável por prevenir danos decorrentes de desastres naturais e intempéries climáticas.

Trabalho. O maior volume de recursos nas políticas de Trabalho (quase 70% dos gastos com Trabalho pela União) é destinado para a proteção e os benefícios do trabalhador, como o seguro-desemprego e o abono salarial. Em seguida vêm os gastos com fomento ao trabalho (quase 30% dos gastos com Trabalho pela União), que são majoritariamente compostos por recursos do FAT investidos em atividades produtivas e comerciais fomentadas, no intuito de gerar mais postos de trabalho.

Habitação e Deporto e Lazer juntas equivalem a apenas 0,4% do total gastos com políticas sociais, como visto, mas sabemos da importância que o valor absoluto representa para o público que recebe tais serviços.

Habitação. A maior parte dos gastos com habitação são contrapartidas estatais aos programas de financiamento de casa própria para famílias de baixa renda, seguido de ações necessárias para o suporte aos programas de habitação, como loteamento público e obras essenciais para processo de urbanização. Ressalta-se que nesses gastos não estão inclusos os empréstimos concedidos pelos bancos estatais com a finalidade de financiar os imóveis em si, pois os orçamentos públicos só contam com os resultados patrimoniais obtidos pelos bancos públicos, sem detalhar as operações internas dessas instituições. Os municípios possuem gastos mais altos com Habitação, uma vez que são os principais responsáveis pela regularização de ocupações urbanas que se estabeleceram de forma caótica. Neste

cálculo entram os custos de desapropriação, regularização de documentos cartoriais ou, até mesmo, custos de mobilização de maquinário para desocupação. Já os estados gastam a maior parte de seus recursos com programas de construção de casas populares em parceria com municípios.

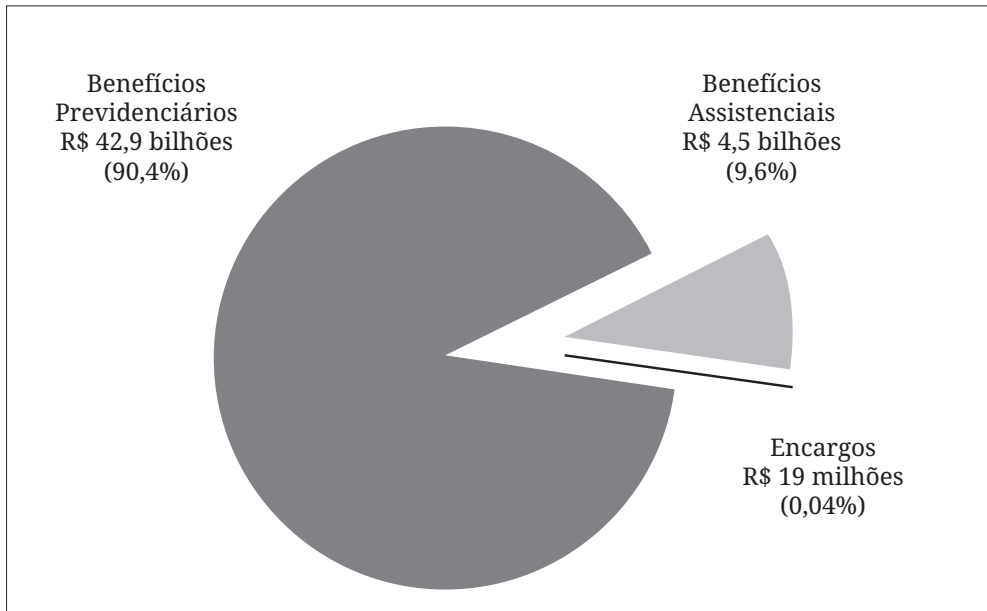
Desporto e Lazer. Os maiores valores gastos (56% dos gastos com Desporto pela União) são com esportes de rendimento, que não se enquadram no conceito de Lazer como direito social. São recursos como a bolsa atleta, infraestrutura para treinamento dos atletas e iniciantes, manutenção do legado olímpico e paralímpico etc. No entanto, há valores menores destinados ao desporto comunitário, que se enquadra no conceito de Lazer como direito social. Neste caso, temos os campeonatos esportivos escolares, implantação de equipamentos públicos de desporto e lazer, como quadras, pistas de skate, mobiliário para musculação e alongamento etc. Os gastos com desporto e lazer em nível municipal, diferentemente da União, já são mais direcionados para o Desporto Comunitário (78%) e não para o Desporto de Rendimento (6%), que nem é política social. Os municípios também dedicam uma parcela pequena de recursos para políticas de lazer (16%).

Deu para você ter uma ideia da complexidade da alocação de recursos para as políticas sociais em um país federativo cheio de divisões de competências entre os entes?

Manutenção de renda: qual é a quantidade de dinheiro entregue para quem precisa?

A política social mais dispendiosa para o Brasil é a de manutenção de renda, feita por meio de transferências de renda, mas, ao contrário do que muitos pensam, não é a transferência assistencial entendida como não contributiva, voltada para as famílias mais pobres, que pesa mais no orçamento público. A política que mais pesa no orçamento são as aposentadorias e pensões. Ou seja, são principalmente os recursos previdenciários geridos pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), seguido dos recursos previdenciários dos regimes próprios de servidores militares e civis das três esferas de governo que “comem” a maior parte do orçamento público.

Gráfico 5 – Composição dos gastos previdenciários brasileiros em 2018



Fonte: elaborado pelos autores a partir do Dataprev (AESP, 2019).

Então, como são os gastos com as transferências de renda contributivas?

Se estamos falando de proteção contributiva, o assunto é Previdência Social. Após os gastos com a dívida pública, esta é a política com maior volume de gastos gerais, representando 21% dos gastos federais, 20% dos gastos estaduais e 8% dos municipais (Gráfico 3). O pagamento de benefícios de aposentadoria e pensão por morte são os maiores gastos tanto com a população em geral (85,7% dos gastos federais com Previdência são pelo INSS) bem como com os servidores públicos federais (13% dos gastos federais são realizados pelo Regime Próprio).⁷

Mas há ainda gastos com as compensações dos regimes de previdência dos estados e dos municípios, a estrutura burocrática e de Saúde para avaliação e controle de concessão e manutenção de benefícios necessária para o funcionamento do INSS, bem como para a fiscalização de arrecadamento das contribuições, os serviços de inteligência bancária para depósito e controle dos benefícios pagos, as despesas decorrentes de litígios judiciais, além de muitas outras decorrentes

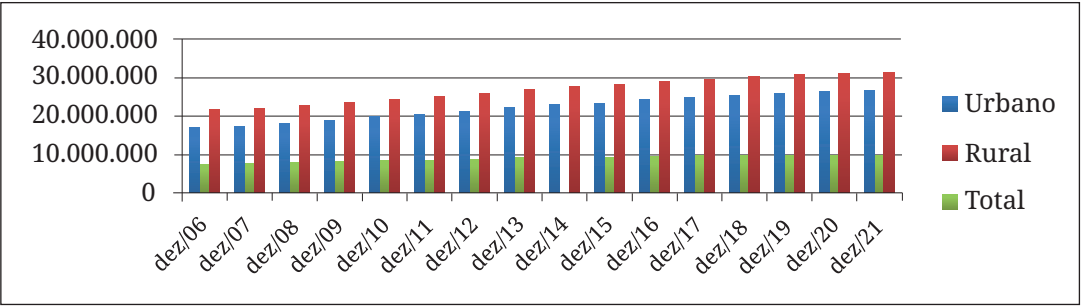
⁷ Gastos previdenciários são vinculados, pois as receitas de recolhimento do contribuinte não podem ser utilizadas com políticas que não sejam previdenciárias e assistenciais. Assim, essa baixa liberdade para governos faz com que aumentos na arrecadação das contribuições previdenciárias impliquem necessariamente em aumentos nos gastos previdenciários.

da alta complexidade tanto para a arrecadação das contribuições quanto para a concessão de benefícios.

Quem recebe esse dinheiro todo? Ou seja, quem são os principais beneficiários?

No ano de 2018, só o Regime Geral de Previdência Social (desconsiderando os regimes próprios dos servidores públicos civis e militares) pagou benefícios para 31.522.687 pessoas. Com base nisso, podemos afirmar que são 31,5 milhões de beneficiários. Veja no Gráfico 6 como aumentou no tempo a cobertura previdenciária.

Gráfico 6 – Evolução de Benefícios emitidos pelo INSS, Brasil 2006–2021



Fonte: elaborado pelos autores a partir do Boletim Estatístico da Previdência Social (2021).

Um terço dos benefícios pagos fica entre os idosos com mais de 70 anos, o segundo terço fica entre os idosos de 60 a 70 anos, sendo que o último terço é distribuído para todas as idades inferiores a 60 anos. Do total, 73% são beneficiários urbanos contra 27% rurais. E mais, 99,24% dos beneficiários rurais e 54,89% dos beneficiários urbanos recebem seu benefício no valor de até um salário mínimo. E, apesar de a população adulta e idosa brasileira ser composta por 48% de homens, eles são 54% dos beneficiários, apontando visível desvantagem feminina no recebimento de benefícios. Isso se dá em função da divisão cultural dos cuidados domésticos: a mulher se insere mais precariamente no mercado de trabalho, recebe menos, é mais informalizada, fica por menos tempo e, por consequência, contribuirá menos e terá menos benefícios do que os homens.

Em 2015, por um lado, para cada cinco cidadãos brasileiros brancos de 20 a 70 anos que eram contribuintes da previdência, a quantidade de pardos ou pretos contribuintes era de 11. Por outro lado, para cada 100 beneficiários pretos ou pardos com mais de 60 anos, a quantidade de brancos era de 103 (BONETTI; ABREU, 2011). Ou seja, os afrodescendentes (pardos e pretos) pagam mais, mas recebem menos.

Com essas informações, podemos traçar o perfil do indivíduo padrão beneficiário, sendo homem, urbano, por volta dos 65 anos de idade, majoritariamente branco e oriundo da região Sudeste, que historicamente é a região brasileira que sempre ofertou a maior quantidade de vagas de trabalho formal. Ou seja, é para este público que está direcionada a maior parte dos recursos dos orçamentos públicos das três esferas de governo, diferentemente do que o senso comum leva a pensar por causa de outros programas governamentais de transferência de renda.

Esse perfil de beneficiários reflete a estrutura de privilégios da sociedade. Isso ocorre porque a maior parte dos recursos da previdência (90%) é retorno de investimentos passados, que é decorrente da capacidade contributiva do idoso quando ele ainda era ativo. Tudo dentro de um sistema solidário em que pretos e pardos morrem mais cedo que brancos e, com isso, aqueles acabam recebendo menos benefícios e por menos tempo na velhice, ainda que tenham contribuído mais e por mais tempo que os brancos nas idades produtivas.

E as transferências de renda não contributivas?

De 1995 a 2000, vários municípios experimentaram políticas locais de transferência de renda. Em 2001, o governo federal criou o Bolsa Escola, o Vale Gás e o Bolsa Alimentação, inaugurando as grandes políticas de transferência de renda em nível nacional. Entre 2003 e 2021, os benefícios assistenciais de transferência de renda estiveram reunidos em um único benefício federal denominado Bolsa Família. Ao longo desse período, outros programas de transferências estiveram atuando, e permanecem com poucas alterações até hoje: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Seguro Defeso – Pescador Artesanal, Garantia Safra para famílias do Pronaf, Bolsa Estiagem etc.

Idosos e deficientes em situação de extrema pobreza recebem, desde 1996, por determinação constitucional, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), e apesar de estar junto aos demais recursos do INSS, é assistencial, ocupando grande parte daqueles 9,6%. Outros benefícios assistenciais definidos por leis específicas têm uma participação menor nesse montante. Cabe dizer que apesar de o orçamento com o BPC estar dentro do INSS, o benefício é assistencial e gerenciado no Ministério da Cidadania, sendo o maior gasto deste ministério. Para o BPC, em 2018, foram pagos R\$ 4,5 bilhões (AESP, 2019), o que é comparativamente pouco, considerando outro tipo de benefício não originado pelos recursos do INSS: o Bolsa Família, que no mesmo período teve R\$30 bilhões em benefícios pagos, de acordo com a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Portal da Transparência.

Algumas vezes, a política envolve transferência de renda, efetivamente, outras vezes a política visa emprestar dinheiro a baixos custos. Na área da educação há muitos exemplos. O Programa Universidade para Todos (Prouni) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES, desde 1999) facilitam o ingresso em instituições

de Ensino Superior por meio da concessão de bolsas e de financiamentos para cursos de ensino privado. No caso do Prouni, as bolsas de estudo podem ser integrais ou parciais e é um benefício não reembolsável. O FIES é um típico caso de subvenção em que o estudante precisa reembolsar o Estado a taxas muito abaixo do mercado.

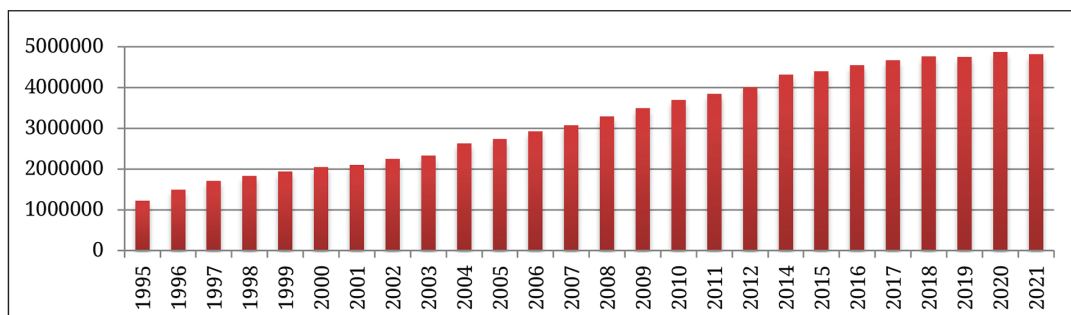
E os beneficiários das transferências de renda não contributivas?

Pense rápido

Você conhece ou saberia citar algum programa de transferência de renda municipal ou estadual? Já recebeu algum? Conhece alguém que tenha recebido?

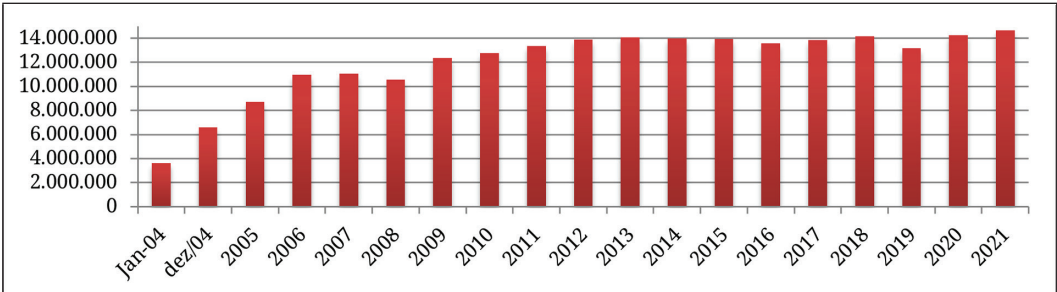
Em 2021, havia mais 4,8 milhões de indivíduos recebendo o BPC (300 mil a mais que em 2018) e 14,6 milhões de famílias recebendo o Bolsa Família, o que significa algo em torno de 58 milhões de pessoas. Ou seja, se considerarmos somente estes dois benefícios, alcançamos um quarto da população brasileira. Os gráficos que se seguem mostram a evolução do BPC e do Bolsa Família desde o momento em que foram criados.

Gráfico 7 – Evolução de Benefícios de Prestação Continuada, 1995–2021



Fonte: elaborado pelos autores a partir do Boletim Estatístico da Previdência Social (2021).

Gráfico 8 – Evolução do número de famílias atendidas pelo programa Bolsa Família, 2004–2021



Fonte: elaborado pelos autores a partir do Boletim Estatístico da Previdência Social (2021).

Pensando nessa cobertura, não há dúvidas da importância que possuem as transferências de renda na proteção social de grande parte da população, sejam elas condicionadas ou não condicionadas. Entre elas estão as contributivas, como aposentadorias, pensões, seguro-desemprego, salário-família e licenças maternidade e paternidade. Também são muito importantes as não contributivas, como descontos em Imposto de Renda por dependente, dedução de despesas com empregados domésticos (que vigorou até 2021), Benefício de Prestação Continuada, Programa Bolsa Família, Programa Auxílio Brasil, além dos programas específicos de transferência de renda criados por diversos municípios e estados brasileiros.

Serviços: o outro lado da proteção social

As políticas sociais não se limitam apenas às transferências de renda. Podemos falar também dos serviços, o que parte da literatura chama de benefícios em espécie (*in-kind benefits*), e que são de diversas naturezas: serviços de saúde, de educação, de assistência social, de moradia, de segurança alimentar, entre outros.

(Continua)

Pense rápido			
Coloque um T na frente das políticas sociais que são transferência de renda e um S para aquelas que são serviços:			
Merenda escolar ☐	Luz para todos ☐	Programa Bolsa Família/Auxílio Brasil ☐	Universidades públicas gratuitas ☐
Salário família ☐	Bolsas de Mestrado e Doutorado dentro e fora do país ☐	Consultas e exames pelo SUS ☐	Aposentadorias e pensões ☐

(Conclusão)

Minha Casa, Minha Vida ☐	Farmácia popular ☐	Bolsa atleta ☐	Benefício de Prestação Continuada ☐
Restaurantes populares e hortas comunitárias ☐	Aluguel social ☐	Escolas municipais e estaduais ☐	CRAS, Casa-Dia, ☐
Creches municipais ☐	Auxílio Emergencial na pandemia ☐	Prouni e FIES ☐	Auxílio-reclusão ☐

Os serviços podem ser gratuitos, como a educação em escolas públicas, que, aqui no Brasil, inclui a Educação Básica e o Ensino Superior nas universidades públicas, ou, ainda, todos os serviços do SUS.⁸ Mas os serviços também podem ser subsidiados, para que saiam a um preço menor do que o de mercado. É o que ocorre com o financiamento de casa própria por meio de programas como o Minha Casa, Minha Vida, o Financiamento Habitacional também feito pela Caixa, até mesmo os medicamentos da Farmácia Popular.

Então fazer política social não é só dar dinheiro para quem precisa. Até mesmo a gratuidade de inscrição em concursos e seleções para cargos públicos e vagas em escolas e universidades são considerados benefícios sociais. O Quadro 1 dá uma visão ampla de alguns serviços e benefícios e separa aqueles que são gratuitos daqueles que recebem subsídios governamentais.

Quadro 1 – Exemplos de serviços e benefícios

(Continua)

	Gratuitos	Subsidiados
Segurança alimentar e nutricional	- Hortas comunitárias - Merenda Escolar	- Auxílio gás - Restaurantes Populares - Restaurantes Universitários
Manutenção de renda	- Aposentadorias e Pensões - Programa Bolsa Família - Auxílio emergencial - BPC	Salário-família

8 É importante dizer que há procedimentos médicos muito caros, como os transplantes de órgãos e tecidos, que são feitos prioritariamente pelo SUS.

(Conclusão)

	Gratuitos	Subsidiados
Educação	Educação Básica, Ensino Superior etc.	
Saúde	- SUS - Farmácia Popular	Farmácia Popular
Assistência Social	- Auxílio aluguel - Aluguel Social - Auxílio Moradia	
Habitação		Minha Casa, Minha Vida
Serviços de cuidados	- Creches (em sua maioria municipais) - Serviços sociais voltados para crianças, pessoas com problemas de saúde mental, pessoas com deficiência, pessoas idosas etc. - Serviços de adoção	- Serviços de acolhimento institucional destinado ao atendimento de públicos específicos da assistência social: crianças e adolescentes; adultos e famílias; mulheres em situação de violência; jovens e adultos com deficiência; idosos. - Creches subsidiadas - Asilos - Casas de repouso - APAEs - Centros Dia - Repúblicas (Importante notar que a maioria desses serviços não tem custo para o usuário, a contraparte é do Estado.)

Fonte: elaborado pelos autores.

Para refletir
1. Olhando os itens do Quadro 1, quais desses benefícios você já recebeu ou está recebendo agora? 2. Você consegue se lembrar de algum tipo de serviço oferecido no âmbito de seu município ou estado? 3. De qual outro serviço ou benefício que não foi citado você se lembra?

Quem são os principais beneficiários dessas políticas sociais em forma de serviços?

Para refletir

Pensando no montante gasto com a manutenção de renda dos idosos e suas necessidades, você diria que a maior parte do orçamento é direcionado a eles? O que você acha? Vejamos. Tente não tirar conclusões precipitadas.

Pode parecer que os idosos recebem mais políticas do que crianças, por exemplo, por possuírem maiores necessidades. No entanto, esse pensamento não está necessariamente correto. As necessidades dos grupos etários são diferentes, já que crianças necessitam de educação e idosos necessitam de renda após a idade ativa. Já na Saúde, enquanto idosos necessitam de procedimentos de saúde mais caros e complexos, as crianças necessitam de mais saúde preventiva. Isso também ocorre em relação às outras áreas, como nutrição e transporte. Assim, não é por ser mais caro ou mais barato que um serviço se torna mais ou menos essencial para o público atendido.

Dessa forma, fazer comparações diretas de volumes de recursos públicos gastos com diferentes cidadãos não é a melhor forma de identificar se há ou não equidade, justiça social ou equilíbrio de gastos. O mais importante é tentar identificar se as necessidades específicas do cidadão estão sendo atendidas, seja pela ampla cobertura e boa qualidade de serviço, seja pela renda suficiente para as suas necessidades sociais específicas.

Na educação, o usuário padrão dos serviços é majoritariamente a criança e o adolescente. Uma vez que essa política está universalizada no Ensino Fundamental, tende a seguir o mesmo perfil demográfico da população brasileira, com a proporcionalidade entre homens e mulheres, rural-urbana e pessoas por grupo etário coincidindo bastante. No entanto, com o passar das séries, em especial chegando nas séries iniciais do Ensino Médio, e depois novamente no Ensino Superior, surge uma crescente divergência em relação ao perfil populacional da política educacional e o perfil da população brasileira.

Os dados sobre matrícula escolar apontam que, conforme as séries vão avançando no sistema de ensino público brasileiro, também aumenta a proporção de homens, urbanos e brancos nesse sistema. Isso significa que, ser mulher, negro ou viver no meio rural são condições sociais que dificultam a progressão nas séries. Em 2019, eram 42,6% de brancos matriculados contra apenas 38,2% de pretos e pardos no Ensino Superior.

A diferença histórica entre homens e mulheres para todas as séries é decrescente, por isso a situação da participação feminina no ensino público tem se modificado nos últimos anos, especialmente no Ensino Superior, ou seja, já existem faculdades com maior proporção de mulheres que homens. Apesar da mudança, ainda são encontradas mais mulheres nos cursos cujas médias salariais dos profissionais no mercado de trabalho são mais baixas que em cursos em que se encontram mais homens (INEP, 2021).

Você sabia?**Educação Superior**

Segundo o Resumo Técnico do Censo da Educação Superior de 2019 (INEP, 2021), o Ensino Superior em faculdades privadas alcança 75,82% das matrículas, seguido das instituições federais com 15,52%, das estaduais com 7,63% e das municipais com 1,03%, alcançando um total de 8.603.824 alunos matriculados em 2019, sendo 42,6% de declarados brancos, 31,1% declarados pardos, 7,1% declarados pretos, 1,7% declarados amarelos, 0,7% declarados indígenas e 16,8% não declarados.

Das 6.523.678 matrículas do ensino privado, 3.263.424 têm algum tipo de financiamento, das quais 75,6% são de financiamento não reembolsável e 24,4% de financiamento reembolsável.

Em 2019, o total de matrículas com financiamento não reembolsável corresponde a 2.468.581. Vale lembrar que há matrículas com mais de um tipo de financiamento. Em ordem decrescente, os programas de financiamento não reembolsáveis mais expressivos são: programas de financiamento da IES (68,6%), Programa Universidade para Todos – Prouni (23,0%), programas de financiamento de entidades externas (4,2%), mais de um tipo de financiamento (3,0%), programas de financiamento do governo estadual (0,8%) e programas de financiamento do governo municipal (0,5%) (INEP, 2021, p. 40).

Educação Básica

“No ano de 2021, registraram-se 46,7 milhões de matrículas nas 178,4 mil escolas de Educação Básica no Brasil (88,5% urbanas), cerca de 627 mil matrículas a menos em comparação com o ano de 2020, o que corresponde a uma redução de 1,3% no total”. A rede municipal é responsável por 49,6% das matrículas na Educação Básica, 1,2 ponto percentual (p.p.) a mais do que em 2020; a rede estadual responde por 32,2% das matrículas; a rede privada por 17,4%; e a federal por 0,8% do total de matrículas (INEP, 2021, p. 16-18).

Você sabia?**Assistência Estudantil**

A Fundação Universitária Mendes Pimentel (FUMP), é uma instituição criada em 1929, sem fins lucrativos, que é controlada pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com o intuito de prestar assistência estudantil a alunos de baixas condições socioeconômicas, sendo responsável também pelos Restaurantes Universitários e pelas moradias estudantis. De acordo com o Relatório de Atividades de 2019, a FUMP atendeu a 9.028 estudantes de graduação, Ensino Médio e técnico, serviu 991.645 refeições subsidiadas, executou despesas orçamentárias no valor de R\$ 51.786.294,56 em serviços que incluem: Auxílio Moradia, Auxílio Transporte, Auxílio a estudantes com filhos, Auxílio Moradia Maternidade, Auxílio Manutenção, Auxílio Material Acadêmico, Auxílio Material Acadêmico Especial para Estudantes com Deficiência, Auxílio Óculos, Bolsa de Formação Profissional Complementar, além dos diversos serviços, como Restaurantes Universitários, serviços odontológicos, atividades de convivência e serviços de assistência à saúde dentro do Programa de Saúde do Estudante em parceria com o SUS. Você saberia citar outra fundação de outra universidade que também presta assistência estudantil?

E na Saúde? Para exemplificar o perfil de usuários das políticas de saúde, retornaremos no tempo, quando o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizou pesquisas capazes de mapear essas informações. Segundo Silva Z. *et al.* (2011), que compararam a Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD) de 2003 com a de 2008, fica evidente a redução na quantidade de usuários do SUS. Os autores também ressaltam que a flutuação entre usuários do SUS e do sistema privado acompanha os ciclos econômicos do país. Ainda assim, mais da metade dos entrevistados informaram ter utilizado serviços do SUS. Por outro lado, o perfil sociodemográfico levantado varia pouco e é menos suscetível às flutuações econômicas. Nessas pesquisas predominaram as mulheres em relação aos homens; as crianças com menos de 14 anos, seguidas dos idosos com mais de 60 anos e, depois, os adultos; assim como predominaram os pretos e pardos em relação aos brancos. Por fim, predominaram os menos escolarizados e com as rendas familiares mais baixas.

Você sabia?

O SUS é o maior sistema de saúde público do mundo. Não há nenhum outro lugar que atenda mais de 100 milhões de pessoas. Já imaginou o que seria enfrentar a Pandemia da covid-19 sem o SUS? Você usou o SUS durante a pandemia? Conhece alguém que usou?

Enquanto Saúde e Educação se propõem a atender a todos, o perfil de atendidos na assistência social possui desenho diferente das demais políticas. Ela é pensada para quem dela necessitar, no entanto, o beneficiário padrão são justamente os menos favorecidos, dado o objetivo de reduzir as desigualdades sociais. O público, portanto, é majoritariamente menos escolarizado, residente de periferias urbanas, incluindo negros em sua maioria, mas não exclusivamente, moradores de áreas rurais e de comunidades afastadas (indígenas, quilombolas,

ribeirinhos etc.), mulheres, pessoas com deficiência, órfãos e idosos sem laços familiares, entre outros.

Como será visto no capítulo específico sobre Assistência Social, o Sistema Único de Assistência Social possui mais de 11 mil equipamentos que prestam serviços dos mais variados e se dividem em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, esse último para aqueles casos em que não falamos só de falta de renda, mas também de violação de direitos. Para se ter ideia da dimensão destes, foram cerca 4,5 milhões de atendimentos coletivos realizados no Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) em 2019. Em relação às famílias participando regularmente de grupos no âmbito do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) no mês de referência, foram mais de 3 milhões de visitas domiciliares, além de 8,16 milhões de idosos atendidos e 6,3 milhões de pessoas com deficiência atendidas, tudo só no ano de 2019.

Considerações finais

Você aprendeu que não é tão fácil falar de gastos sociais no Brasil porque estamos falando de três entes federativos autônomos politicamente e com competências distintas, em alguns casos, e sobrepostas, em outros. Dessa forma, a soma do conjunto pode ser falaciosa, na medida em que o gasto de um ente pode entrar também como gasto de outro ente federativo. Mesmo com as dificuldades levantadas, foi possível ver graficamente a participação de cada ente em cada uma das arenas setoriais de políticas, inclusive naquelas com menos orçamento.

Você aprendeu que a maior parte do orçamento é para o pagamento de dívida pública, e que grande parte daquilo que se investe em políticas sociais vai para a Previdência Social. Mas muito se gasta também com serviços, e não somente de serviços na área da Saúde e da Educação. Somando estas duas grandes rubricas, fica claro que serviços também representam uma parte expressiva dos gastos públicos, não somente manutenção de renda. Vimos também que os públicos das transferências de renda contributiva e não contributiva são diferentes, que, dentro da Previdência, negros pagam mais, mas recebem menos e por menos tempo, e que apesar de a população ser composta majoritariamente por mulheres, elas não são a maioria dos beneficiários. Aprendemos também que os públicos de cada arena setorial variam e, portanto, fazer comparações diretas de volumes de recursos públicos gastos com diferentes segmentos populacionais pode não ajudar a pensar se a política produz equidade no sistema ou justiça social. Considerando que seja a meta uma sociedade em que todos e todas participam da riqueza produzida e tenham, de fato, igualdade de oportunidades garantida, e não só de direito, é necessário saber as necessidades dos diferentes segmentos sociais e entender se as políticas, na forma como estão desenhadas, estão atendendo a todos e todas.

Para isso é necessário pensar em categorias analíticas como elegibilidade, cobertura e qualidade do serviço oferecido.

Para refletir

O cuidado inverso da educação

O Ensino Fundamental é considerado universalizado. No entanto, o Ensino Médio já fica mais branco, isso é, ali já vemos uma evasão maior entre os jovens negros. Já na universidade, como vimos, apenas 7,1% se autodeclararam pretos e outros 31,3% pardos. Como promover igualdade de oportunidades para todos?

O cuidado inverso da transferência de renda

É fato de que há desconto no Imposto de Renda, algo dado para quem tem renda anual acima de R\$ 28.559,70. E isso é um direito não discutido. Ninguém contesta. Até 2021, havia desconto no Imposto de Renda para gastos com empregada doméstica.

Já transferência de renda, como o Bolsa Família e o Auxílio Brasil, não são comumente divulgados pela grande mídia como direitos, por serem políticas de governo e, por isso, são sempre contestados por grupos que não se beneficiam diretamente dessas políticas.

O que você acha disso?

Referências

BONETTI, Alinne; ABREU, Maria Aparecida (Org.). *Faces da Desigualdade de Gênero e Raça no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011.

AESP. *Anuário Estatístico da Previdência Social/Ministério da Fazenda, Secretaria de Previdência, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência, 2018*. Brasília: MF/DATAPREV, 2019.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. *Portal da Transparência*. Website. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 2 fev. 2023.

CGU. *Portal da Transparência*. Website. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 2 fev. 2023.

CORREIA NETO, Celso de Barros. *Orçamento público: uma visão analítica*. São Paulo: II Prêmio SOF de Monografias, 2008. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4675/1/tema-2-3o-lugar.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2023.

INEP. Diretoria de Estatísticas Educacionais. Resumo técnico do censo da educação superior 2019. *INEP*, 2021. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_da_educacao_superior_2019.pdf. Acesso em: 2 fev. 2023.

IPEA. *Gasto social com crianças e adolescentes (GSC&A), descrição metodológica*. Publicação Preliminar, 2021. Nota Técnica. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2021.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais*. Tesouro Nacional Transparente, s.d., não paginado. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-conteudos-relacionados>. Acesso em: 2 fev. 2023.

SILVA, Zilda Pereira *et al.* Perfil sociodemográfico e padrão de utilização dos serviços de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS), 2003- 2008. *Ciência e saúde coletiva*, v. 9, n. 16, set. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232011001000016>. Acesso em: 2 fev. 2023.

Natália Guimarães Duarte Sátyro

É Professora Associada do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), bolsista de Produtividade do CNPq, doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (2008), com pós-doutorado pela Oxford University (2016/2017). Atual coordenadora do Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais (CIAPSOc/ UFMG), coordenadora do Grupo de Pesquisa de Políticas Públicas (GIPP) da Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) (2015–2022), *co-convenor* do Research Committee 39 “Welfare State and Developing Societies” da International Political Science Association (IPSA) (2014–2023) e editora da seção “Governança e Políticas Públicas” da *Revista Sociologia & Política*. Foi coordenadora do Programa de Pós-Graduação de Ciência Política da UFMG entre 2018 e 2020. Seus interesses de pesquisa incluem Estado de Bem-estar, política de assistência social, programas de transferência de renda, desigualdade de renda e instituições políticas. Leciona e pesquisa no campo das políticas públicas, com ênfase na análise institucional, nas políticas sociais no Brasil e na América Latina.

nsatyro@gmail.com

Pedro Schettini Cunha

É bacharel em Administração (2005), especialista em Democracia, República e Movimentos Sociais (2011) e mestre e doutor em Demografia (2013 e 2018) pela UFMG, e especialista em Direito Público pelo Complexo de Ensino Renato Saraiva (2020). Atualmente é administrador na consultoria legislativa da Câmara Municipal de Belo Horizonte. Tem experiência nas áreas de Administração, Orçamento e Finanças Públicas, Controle Interno, além de produção científica com os temas: variáveis demográficas, macrossimulação, participação social, desigualdade de renda, democratização, regimes de bem-estar social, transferências privadas, modelos estatísticos multivariados.

pschettini@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? Siiimmm! 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



9 786558 581130

Editora UFMG

ISBN 978-85-8054-609-5



9 788580 546095

Fino Traço Editora