

Gasto com educação e saúde responde por mais de metade das despesas das prefeituras

Contas públicas Estudo mostra que despesas das prefeituras com infraestrutura e serviços urbanos caíram de 27,41% para 9,89% entre 1972 e 2022

Em 50 anos, educação e saúde concentram gastos de municípios

Rodrigo Carro e Rafael Rosas
Do Rio

Nos últimos 50 anos, as despesas dos municípios brasileiros com a construção e a manutenção de infraestrutura e com serviços urbanos caíram, em termos relativos, para quase um terço — passaram de 27,41% da despesa total das prefeituras, em 1972, para 9,89% no ano passado. No mesmo período, impulsionadas por emendas à Constituição que estabeleceram percentuais mínimos de aplicação, as participações da saúde e da educação e cultura no bolo total das despesas municipais aumentaram expressivamente, conforme indica levantamento do Observatório de Informações Municipais (OIM). Especialistas ligados aos segmentos de saúde e educação afirmam que esse crescimento relativo das despesas foi fruto do aumento das obrigações legais dos municípios em relação aos dois setores.

Se em 1972 a saúde respondia por 5,67% das despesas municipais, cinco décadas depois este percentual estava em 25,49%. No caso dos gastos com educação e cultura, a participação quase dobrou. Subiu de 14,82% para 26,76%. "Com a Constituição [Federal] de 1988, os municípios passaram a ser entes federativos em condições de igualdade com os Estados e a União. Aumentaram muito as atribuições das prefeituras, mas os recursos, não", diz o arquiteto Sérgio Magalhães, professor do programa de pós-graduação em urbanismo da Universida-

de Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). "A concentração dos recursos na mão do governo federal é brutal."

Com a expansão em termos relativos desses gastos, educação e saúde responderam, juntas, por pouco mais da metade das despesas das prefeituras brasileiras em 2022. Em um patamar bem abaixo, estavam as funções que representam a administração (9,33%) e o urbanismo (9,89%), informa o geógrafo e economista François Bremaeker, gestor do OIM.

No estudo, Bremaeker diz que a Emenda à Constituição nº 24, de 1983, já estabelecia para os municípios a aplicação mínima de 25% da arrecadação resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Cinco anos depois, em 1988, a Constituição determinou desembolso mínimo de 25% da receita de impostos e das transferências constitucionais para a educação.

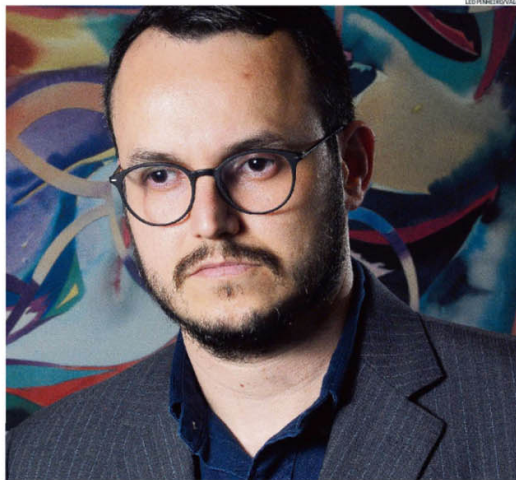
No caso da saúde, a destinação de no mínimo 15% da renda de impostos e transferências constitucionais para financiamento de ações e serviços públicos de saúde foi estabelecida pela Emenda à Constituição nº 29/2000.

"Essa obrigação engessa de certa forma o orçamento municipal e limita o gasto discricionário, no qual está incluído o investimento", sustenta Kleber Castro, assessor econômico da Frente Nacional de Prefeitos (FNP). O aumento das atribuições municipais, argumenta Castro, se refletiu na contratação de mais servidores pelas prefeituras, a ponto de os municípios

superarem os Estados em número total de funcionários. "Até a década de 1980 eram os Estados que detinham a maior parte do funcionalismo", esclarece Castro.

Arthur Aguillar, diretor de políticas públicas do Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (Ieps), ressalta que a principal mudança na saúde frente à década de 1970 vem com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) e as normas administrativas implementadas a partir de então, que aumentaram as obrigações das prefeituras: "O município é responsável por prover os serviços de atenção primária e vigilância epidemiológica, que são os postos de saúde e as unidades básicas de saúde, que talvez sejam alguns dos serviços mais fundamentais e complexos de operar do SUS", diz Aguillar. E prossegue: "A cobertura de saúde da família é de cerca de dois terços da população. Mas a cobertura de atenção primária nos anos 70 e 80 era pífia e a ação do Estado era muito mais baseada em ações de saúde pública e nos hospitais, mas não tinha rede tão estrategicamente montada como tem hoje. Os serviços a que a população passou a ter acesso se ampliaram muito também".

"Aumentaram as atribuições das prefeituras, mas os recursos, não"
Sérgio Magalhães



Kleber Castro: "Obrigação engessa o orçamento municipal e limita o gasto discricionário, que inclui o investimento"

Na visão de Sérgio Magalhães, ao absorverem outras responsabilidades — principalmente nas áreas de saúde e educação —, as prefeituras se viram incapazes de atender a demanda por outros serviços básicos gerada por uma "urbanização explosiva" do país. Entre 1940 e 2010, a população urbana do Brasil cresceu 15 vezes, enquanto o total de habitantes no país quadruplicou, compara o arquiteto.

Nesse intervalo de 70 anos, a quantidade de domicílios urbanos no Brasil aumentou 30 vezes. "Não basta dizer que o município precisa investir tantos por cento em saúde", questiona o professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro. "Se não tem água potável, coleta de esgoto [...], o poder público vai precisar gastar mais em remédios, consultas."

Em termos relativos, a maior queda no percentual de gastos em urbanismo — de 37,41% para 9,46% do total de despesas municipais — se deu entre as cidades com

população entre 1 milhão e 5 milhões de habitantes, aponta o OIM. A redução também foi expressiva nos municípios entre 500 mil e 1 milhão de habitantes.

"As médias e grandes cidades de regiões metropolitanas são as que têm sofrido mais pressão por serviços em áreas como saúde e transporte público", diz Castro, da FNP. A pressão está relacionada não só à expansão populacional, mas também à demanda que vem de municípios menores, vizinhos ou até distantes dos grandes centros. "É muito comum ter municípios gastando 25% e até 30% da receita líquida de impostos na saúde."

Com a evolução da medicina, os procedimentos nesta área ficaram mais sofisticados e caros ao longo dos anos, o que implicou uma concentração, argumenta Magalhães. "Se antes os pacientes [com mais recursos e casos mais complexos] iam para a capital do Estado, hoje vão para São Paulo."

Olavo Nogueira Filho, diretor-executivo do Iodios pela Educação, pondera que o país ainda está, na maioria dos municípios, longe de um cenário de excesso de gastos em educação. Até 2020, aproximadamente 40% dos municípios brasileiros estavam em situação de "subfinanciamento crítico", ou seja, abaixo de um patamar de gastos em que mesmo a gestão mais eficiente não consegue produzir resultados satisfatórios. A boa notícia, segundo ele, é que, com a aprovação do novo Fundeb em 2020 e a expectativa é que esse cenário de subfinanciamento crítico seja "praticamente resolvido".

Mas Nogueira Filho ressalta que o tema do financiamento educacional segue crítico, uma vez que a média de investimento por aluno na educação básica no Brasil está em aproximadamente R\$ 7 mil, pouco mais de R\$ 580 por mês, um terço da média per capita da OCDE. "Não dá para dizer que, no geral, temos concentração excessiva de gastos na educação."

Veículo: Impresso -> Jornal -> Jornal Valor Econômico - São Paulo/SP

Seção: Brasil Caderno: A Pagina: 6