

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

POLÍTICAS SOCIAIS

acompanhamento e análise

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Conselho Editorial

Alexandre Arbex Valadares
Ana Cleusa Serra Mesquita
Antonio Teixeira Lima Junior
Edvaldo Batista de Sá
José Aparecido Carlos Ribeiro
Marcelo Galiza Pereira de Souza
Natália de Oliveira Fontoura
Roberto Henrique Sieczkowski Gonzalez

Colaboradores

Previdência Social	Aline Diniz Amaral Graziela Ansiliero Rogério Nagamine Costanzi
Assistência Social	Ana Cleusa Serra Mesquita Andrea Barreto de Paiva Elaine Cristina Licio Letícia Bartholo de Oliveira e Silva Luciana de Barros Jaccoud Mayara Gouveia de Castro Marco Antonio Natalino
Saúde	Edvaldo Batista de Sá Fabiola Sulpino Vieira Rodrigo Pucci de Sá e Benevides Sérgio Francisco Piola
Educação	Ana Luiza Machado de Codes Andre Gambier Campos Carolina Esther Kotoviz Rolon Herton Ellery Araujo Milko Matjascic
Cultura	Frederico Barbosa da Silva Maria Carolina Vasconcelos Oliveira Samira Chedid
Trabalho e Renda	Sandro Pereira Silva Carlos Henrique Leite Corseuil Bruno Amorim
Desenvolvimento Rural	Sandra Kitakawa Lima Alexandre Valadares Marcelo Galiza Fabio Alves
Igualdade Racial	Antonio Teixeira Lima Junior
Igualdade de Gênero	Joana Mostafa Krislane de Andrade Matias Luana Pinheiro Marcela Rezende Natália de Oliveira Fontoura
Nota de Política Social	Alexandre Valadares Fabio Alves Marcelo Galiza Sandra Kitakawa Lima

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise



Brasília, 2019

Políticas sociais : acompanhamento e análise, v. 1 -
(jun. 2000 -). – Brasília : Ipea, 2000 –
v. : il.
Publicação semestral, até 2008. Em 2009 publicou os
Vinte anos da Constituição federal, em 5 fascículos.
A partir de 2010 passou a ter periodicidade anual.

ISSN : 15184285

1. Política Social – Periódicos. I. Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais.

CDD 362.5

Para consulta a todas as edições de Políticas Sociais: acompanhamento e análise, bem como aos respectivos anexos estatísticos, acesse, no site do Ipea, o link <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent§ion=38&Itemid=363> ou siga o caminho de navegação Início > Publicações > Políticas Sociais.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1

PREVIDÊNCIA SOCIAL7

CAPÍTULO 2

ASSISTÊNCIA SOCIAL47

CAPÍTULO 3

SAÚDE85

CAPÍTULO 4

EDUCAÇÃO.....129

CAPÍTULO 5

CULTURA175

CAPÍTULO 6

TRABALHO E RENDA.....213

CAPÍTULO 7

DESENVOLVIMENTO RURAL249

CAPÍTULO 8

IGUALDADE RACIAL.....283

CAPÍTULO 9

IGUALDADE DE GÊNERO317

NOTA DE POLÍTICA SOCIAL

O DESEMPENHO RECENTE DAS POLÍTICAS DE COMPRAS PÚBLICAS DA
PRODUÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR385

PREVIDÊNCIA SOCIAL

1 APRESENTAÇÃO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 287, enviada pelo Poder Executivo federal ao Congresso Nacional em dezembro de 2016, dominou o debate nacional desde o início de sua tramitação, no final de 2016, até meados de 2018, quando a corrida eleitoral suplantou seu espaço e praticamente inviabilizou a continuidade de sua tramitação. A PEC nº 287/2016, que propôs ajustes paramétricos significativos rumo à sustentabilidade e à convergência dos regimes públicos de Previdência Social (Regime Geral de Previdência Social – RGPS e Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS), foi bastante alterada ao longo deste processo, assumindo contornos bem mais brandos no parecer substitutivo do relator e, principalmente, na Emenda Aglutinativa Global à PEC nº 287-A/2016.

Apesar dos ajustes concertados, as perspectivas de apreciação, votação e eventual aprovação de qualquer de suas versões se mostram limitadas e fazem crescer a expectativa em torno dos resultados do processo eleitoral de 2018, dado que este ponto deverá necessariamente seguir no topo da agenda do Poder Executivo. Isso porque, como se verá mais adiante (subseção 3.2), segue o processo de deterioração do resultado previdenciário no RGPS e nos RPPS, com ritmo preocupante de expansão da despesa em um cenário de acelerado envelhecimento populacional (subseção 2.2).

A crise econômica vivenciada pelo país certamente contribuiu para a preocupante evolução de curto prazo nos indicadores de referência, mas os desafios estruturais enfrentados pela Previdência Social brasileira determinam as tendências observadas. De qualquer forma, é muito provável que o debate sobre a reforma da Previdência volte com vigor no início de 2019 ou no começo do próximo governo.

Este capítulo se inicia com uma análise do processo de migração incentivada do RPPS para o Regime de Previdência Complementar (RPC), direcionada a servidores que entraram na administração pública federal antes de 4 de fevereiro de 2013 – no caso do Poder Executivo – e antes de 7 de maio de 2013 – no caso do Poder Legislativo. A migração incentivada (subseção 2.1), principalmente via

concessão do chamado Benefício Especial (BE),¹ foi encerrada oficialmente em 19 de julho de 2016 – salvo por prorrogações judiciais discutidas mais à frente.

Em seguida são apresentados os principais resultados da Revisão 2018 das projeções da população por sexo e idade (Brasil e Unidades da Federação – UFs) 2010-2060 (subseção 2.2), elaboradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As estimativas revisadas seguem sustentando a necessidade de ajustes no sistema previdenciário, especialmente a partir do fim do *bônus demográfico* já em 2018 – anteriormente previsto para 2023 –,² decretado pelo próprio IBGE.

A substituição da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Anual pela PNAD Contínua, ambas produzidas pelo IBGE, como fonte principal para o cálculo dos indicadores de acompanhamento da cobertura previdenciária no país é tema para a subseção 2.3.³ Nesta subseção, são apresentadas, resumidamente, as principais diferenças entre as duas pesquisas, que, na visão do próprio IBGE, impedem a comparabilidade e determinam o início de uma nova série histórica em 2012, primeiro ano em que a PNAD Contínua foi a campo. Serão abordados ainda aspectos metodológicos dos próprios indicadores, adaptados e aperfeiçoados à luz da nova fonte de dados e de alterações na legislação previdenciária. O tópico seguinte (subseção 3.1) é voltado para o acompanhamento da política previdenciária propriamente, tendo como foco a evolução dos principais indicadores de formalidade trabalhista e previdenciária no período coberto pela PNAD Contínua, já com base na revisão proposta na subseção anterior (2.3).

O resultado previdenciário é tema da última subseção deste capítulo (3.3), que registra despesas, receitas e saldos anuais do RGPS e dos RPPS (União, estados e municípios) em termos absolutos e como proporção do produto interno bruto (PIB). Os indicadores apresentados, especialmente quando confrontados com a dinâmica demográfica descrita na subseção 2.2, evidenciam desequilíbrios financeiros expressivos e deixam pouca margem para discussões sobre a necessidade de reformas urgentes no sistema previdenciário brasileiro. A última seção do capítulo (4), a pretexto de conclusão, apresenta os principais temas e resultados abordados ao longo do texto.

1. O BE (art. 3ª da Lei nº 12.618/2012) deverá ser pago pela União ao servidor assim que este se aposente no serviço público, sendo calculado com base na média das 80% maiores remunerações do serviço público e no tempo de contribuição até o momento da migração.

2. O chamado *bônus demográfico* consiste em uma etapa da transição demográfica na qual, proporcionalmente, se observa um elevado contingente de pessoas em idade ativa e uma razão de dependência relativamente baixa, configurando um potencial demográfico favorável ao crescimento econômico do país.

3. Esta subseção resume o texto para discussão atualmente no prelo *A cobertura previdenciária segundo a PNAD Contínua: uma proposta de mensuração da proporção de protegidos entre ocupados e idosos residentes no país*.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Funpresp: novas mudanças no prazo legal para migração incentivada

A Emenda Constitucional nº 20/1998 estabeleceu, no § 14 do art. 40, que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios poderiam fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas, o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS ou do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) desde que instituíam RPC para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo. Na prática, tal medida permitia fixar o teto do RGPS/INSS para os benefícios dos RPPS, mas desde que instituída a previdência complementar. Portanto, tratava-se de uma possibilidade de caráter facultativo e não uma obrigatoriedade, de modo que apenas uma parcela muito pequena do total de cerca de 2,1 mil RPPS instituiu a previdência complementar, cuja previsão legal existe desde 1998.

No governo federal, a regulamentação se deu por meio da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, que instituiu o RPC para os servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, inclusive autarquias, fundações, o Poder Judiciário, o Ministério Público da União (MPU) e o Tribunal de Contas da União (TCU). A referida lei também fixou o teto do RGPS como limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência da União e autorizou a criação de três entidades fechadas de previdência complementar:

- a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), para os servidores públicos titulares de cargo efetivo do Poder Executivo, por meio de ato do presidente da República;
- a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg), para os servidores públicos titulares de cargo efetivo do Poder Legislativo e do TCU, e para os membros deste tribunal, por meio de ato conjunto dos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; e
- a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud), para os servidores públicos titulares de cargo efetivo e para os membros do Poder Judiciário, por meio de ato do presidente do Supremo Tribunal Federal (STF).

Cabe salientar que o regime é compulsório para os servidores que entraram no serviço público após o início da vigência da previdência complementar. Os servidores ingressados até a data anterior ao início da vigência deste podem, mediante prévia e expressa opção, aderir ao referido regime. A Lei nº 12.618/2012 estabelecia, no § 7º do art. 3º, um prazo inicial de 24 meses para opção pelo RPC por parte dos

servidores da União que entraram antes da instituição do Funpresp. Posteriormente, o prazo foi reaberto, pelo art. 92 da Lei nº 13.328, de 29 de julho de 2016, por mais 24 meses adicionais, ou seja, até 28 de julho de 2018.

Na véspera, esse limite chegou a ser suspenso para todos os servidores públicos federais por meio de decisão liminar concedida pelo juízo da 2ª Vara Federal de Florianópolis, até que houvesse o esclarecimento das normas jurídicas concretas que determinam os benefícios oferecidos e do próprio funcionamento do RPC, bem como a correção e um melhor entendimento acerca dos simuladores de benefícios disponibilizados pelo governo federal – originalmente disponibilizados com inconsistência que superestimava os benefícios esperados. Posteriormente, em 8 de agosto de 2018, o presidente do Tribunal Regional Federal (TRF) da 4ª Região derrubou a liminar que suspendia a contagem de prazo para migração. De todo modo, mais à frente, a Medida Provisória (MP) nº 853, de 25 de setembro de 2018, reabriu por seis meses, até 29 de março de 2019, o prazo para funcionários públicos federais aderirem ao RPC.

2.2 Projeções populacionais de 2018: o fim do bônus demográfico

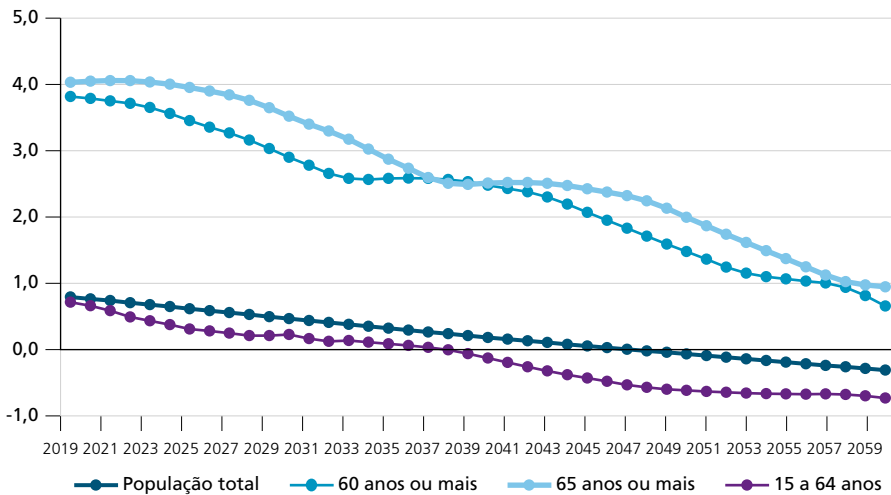
A mais recente projeção do IBGE confirma que o rápido e intenso envelhecimento populacional que o Brasil já vem enfrentando será expressivo nas próximas décadas. A estimativa de variação da população por grupos etários denota um ritmo de crescimento muito mais intenso para as idades mais avançadas – como as pessoas com 65 anos ou mais de idade ou 80 anos ou mais de idade –, enquanto a população total e o subgrupo populacional com idade entre 15 e 64 anos devem começar a decrescer em termos absolutos em, respectivamente, 2048 e 2038.

O grupo etário de 15 a 64 anos, em 2060, será menor do que o contingente atual, sendo que este grupo é justamente aquele que concentra a maior parte dos trabalhadores economicamente ativos e dos contribuintes para a previdência social. Portanto, o componente demográfico atuará fortemente no sentido de redução do total de contribuintes para o sistema previdenciário brasileiro, já que este grupo etário irá encolher em termos absolutos cerca de 5,7% entre 2018 e 2060. O ano de 2018 também pode ser considerado como o fim do bônus demográfico, no sentido de que a participação da população de 15 a 64 anos no total passa a cair depois de ter atingido seu patamar relativo máximo. Dito de outra forma, a partir de 2018, o crescimento do grupo etário de 15 a 64 anos passa a ser inferior ao ritmo de incremento da população total. O fim do bônus demográfico reforça a urgência da reforma da previdência.

A comparação dos diferentes ritmos de evolução dos distintos grupos etários denota a intensidade do processo de envelhecimento pelo qual o país deverá passar nas próximas décadas. Enquanto a população total e o grupo de 15 a 64 anos terão uma variação média anual estimada de, respectivamente, 0,2% ao ano (a.a.) e -0,1% a.a. entre 2018 e 2060, as faixas etárias de 60 anos ou mais, 65 anos ou mais, 80 anos ou mais e 90 anos ou mais terão incremento médio anual estimado de, respectivamente, 2,3% a.a.; 2,7% a.a.; 3,7% a.a.; e 4,7% a.a. (gráfico 1 e tabela 1). O grupo etário de 0 a 14 anos também deve ser inferior, em 2060, ao que se observa atualmente, com queda acumulada de 25,4% entre 2018 e 2060 (queda média anual de 0,7% a.a.), em decorrência de redução na taxa de fecundidade, mesmo que em ritmo menos acelerado do que se previa em projeções anteriores do IBGE.

GRÁFICO 1

Variação anual estimada da população brasileira por grupos etários (2018-2060)
(Em %)



Fonte: IBGE (2018b).

Elaboração: Ipea.

Como resultado, os grupos etários com idade mais avançada terão expressivo incremento em termos absolutos e no tocante à participação na população total. Entre 2018 e 2060, a população de 65 anos ou mais, 80 anos ou mais e 90 anos ou mais irão, respectivamente, triplicar, mais que quadruplicar e praticamente ser multiplicada por sete. No tocante à participação dos diferentes grupos etários na população total, no período considerado, a participação dos grupos de 0 a 14 anos e 15 a 64 anos sofrerá redução, enquanto aumentará a importância relativa de grupos etários de idade mais avançada como aqueles de 60 anos ou mais, 65 anos ou mais, 80 anos ou mais e 90

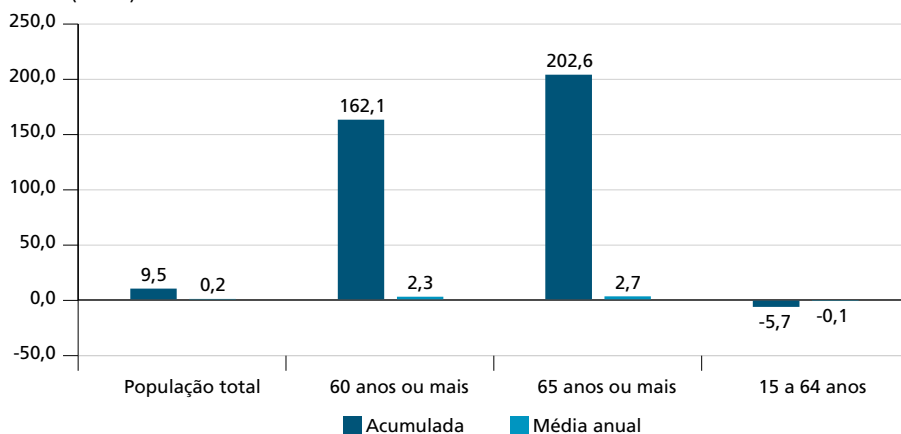
anos ou mais. A participação das pessoas idosas na população total, estimada em 2018 de 13,4%, deve chegar a 32,2% em 2060. Na mesma comparação, a participação das faixas etárias mais elevadas deverá aumentar substantivamente (65 anos ou mais: de 9,2% (2018) para 25,5% (2060); 80 anos ou mais: de 2% para 8,4%; e, 90 anos ou mais: de 0,4% para 2,2% – tabela 1 e gráfico 2).

TABELA 1
Evolução dos grupos etários (2018-2060)

Item	População total (A + B + C)	De 0 a 14 anos (A)	De 15 a 64 anos (B)	De 60 anos ou mais	De 65 anos ou mais (C)	De 80 anos ou mais	De 90 anos ou mais
Tamanho em 2018 (milhões)	208,5	44,5	144,8	28,0	19,2	4,1	0,7
Tamanho em 2060 (milhões)	228,3	33,6	136,5	73,5	58,2	19,1	5,1
Variação acumulada entre 2018 e 2060 (%)	9,5	-24,5	-5,7	162,1	202,6	366,7	594,5
Variação média anual entre 2018 e 2060 (% a.a)	0,2	-0,7	-0,1	2,3	2,7	3,7	4,7
Participação no total em 2018 (%)	-	21,3	69,4	13,4	9,2	2,0	0,4
Participação no total em 2060 (%)	-	14,7	59,8	32,2	25,5	8,4	2,2

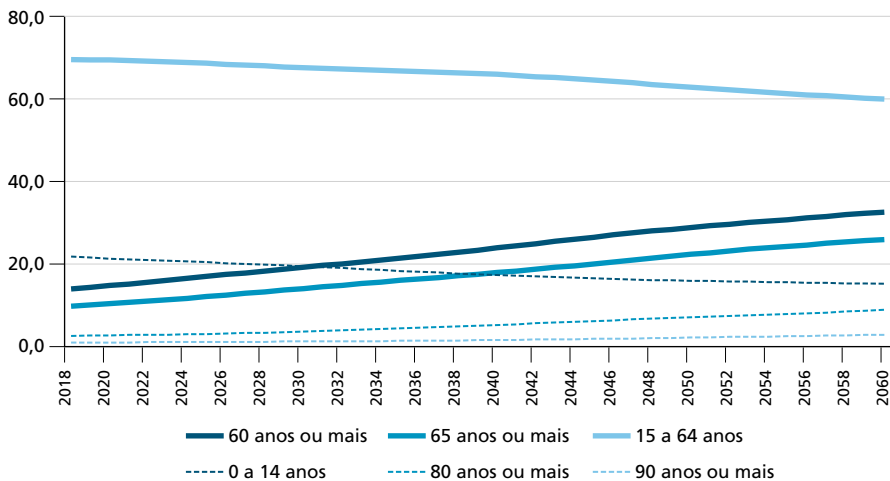
Fonte: IBGE (2018b).
Elaboração: Ipea.

GRÁFICO 2
Estimativas de crescimento de grupos etários (2018-2060)
(Em %)



Fonte: IBGE (2018b).
Elaboração: Ipea.

GRÁFICO 3
Estimativas de participação de grupos etários na população total (2018-2060)
 (Em %)

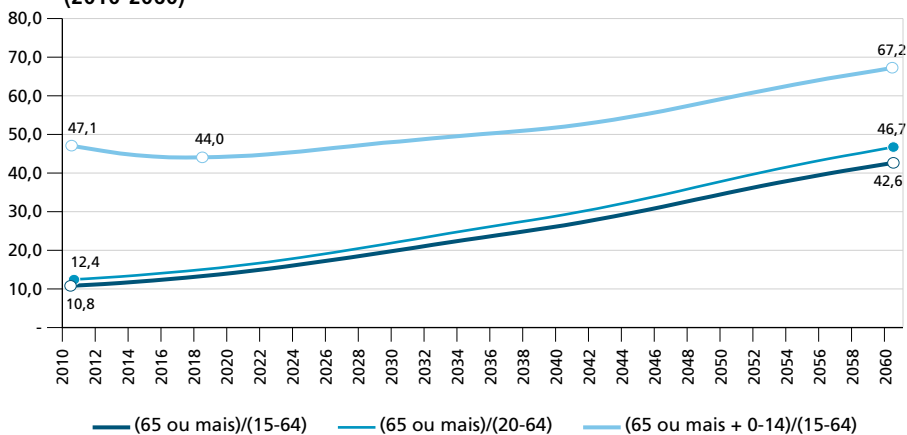


Fonte: IBGE (2018b).
 Elaboração: Ipea.

A profunda transformação demográfica irá alterar de forma significativa as razões de dependência atuais. A título de exemplo, a razão de dependência de idosos (65 anos ou mais/15 a 64 anos) indica que, em 2010, havia 10,8 pessoas de 65 anos ou mais para cada grupo de cem pessoas de 15 a 64 anos. Essa relação irá aumentar para 42,6 inativos para cada grupo de cem ativos de 15 a 64 anos em 2060 (gráfico 4). Em termos inversos, enquanto em 2010 havia 9,3 potenciais trabalhadores ativos de 15 a 64 anos para cada idoso de 65 anos ou mais de idade, em 2060, essa importante relação deverá ter caído para 2,3. Ademais, tal relação é potencial, pois na prática, por questões como informalidade, inatividade e, no caso brasileiro, pelo fato de um contingente ainda amplo de trabalhadores se aposentar precocemente, a efetiva relação entre contribuintes e beneficiários tende a ser inferior aos indicadores estimados.

GRÁFICO 4

Estimativas/projeções da razão de dependência de idosos (65 anos ou mais) – Brasil (2010-2060)



Fonte: IBGE (2018b).

Elaboração: Ipea.

Pode-se ainda calcular razões de dependência de idosos com diferentes faixas etárias, por exemplo, o grupo de ativos com idade entre 20 e 64 anos, tendo em vista que a taxa de participação daqueles com 15 a 19 anos de idade vem caindo, possivelmente porque os jovens têm entrado mais tarde no mercado de trabalho. Já a razão de dependência total considera tanto os inativos idosos como as crianças, que, obviamente, precisam ser amparadas pela população em idade ativa (gráficos 5 e 6). Para estes indicadores (razão de dependência de idosos usando a faixa etária de 20 a 64 anos e 65 anos ou mais, e dependência total usando como inativos as crianças de 0 a 14 anos e os idosos de 65 anos ou mais de idade), nota-se uma clara e contínua piora entre 2010 e 2060, enquanto a razão de dependência total começa a se deteriorar a partir de 2018, denotando o fim do bônus demográfico e mais uma vez evidenciando a necessidade de ajustes urgentes na Previdência Social brasileira.

2.3 PNAD Contínua: nova metodologia de mensuração da cobertura previdenciária⁴

Historicamente, os principais indicadores de cobertura previdenciária foram estimados a partir da PNAD Anual, produzida pelo IBGE. Com base nos microdados desta pesquisa, Schwarzer, Paiva e Santana (2004), no âmbito da então Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPS), vinculada ao atualmente extinto Ministério

4. Esta subseção se baseia fortemente em texto para discussão atualmente no prelo – de autoria de Graziela Ansiliero, Rogério Nagamine Costanzi e Alexandre Zioli Fernandes – intitulado *A cobertura previdenciária segundo a PNAD Contínua: uma proposta de mensuração da proporção de protegidos entre ocupados e idosos residentes no país*. Os microdados de 2016 (PNAD Contínua Anual – 2016, 5ª visita) foram tomados como base por serem os primeiros divulgados com a inclusão das variáveis relativas ao recebimento de aposentadoria ou pensão por morte e às outras formas de trabalho, fundamentais para a mensuração dos indicadores propostos.

da Previdência Social (MPS), desenvolveram uma metodologia de mensuração da proporção de pessoas socialmente protegidas, tanto entre ocupados jovens e adultos (segurados obrigatórios da Previdência Social, com idade entre 16 e 59 anos) quanto entre idosos (idade igual ou superior a 60 anos, em qualquer condição de atividade e ocupação). Com a descontinuação da PNAD Anual, após sua edição de 2015, e sua substituição pela PNAD Contínua, iniciada em 2012, a metodologia de mensuração da cobertura foi revista, de forma a adaptá-la às características, limitações e melhorias introduzidas pela nova pesquisa, bem como às alterações normativas realizadas no âmbito previdenciário desde a formulação da metodologia aplicada à PNAD Anual.

A PNAD Contínua tem por objetivo produzir indicadores para acompanhar as flutuações de curto prazo e a evolução, a médio e longo prazos, da força de trabalho e outras informações relevantes para o estudo e desenvolvimento socioeconômico do país. De 2012 a 2015, as PNADs Anual e Contínua foram realizadas paralelamente, estratégia adotada para facilitar a transição das bases de informações da PNAD Anual para as da PNAD Contínua, com as medidas produzidas de acordo com uma nova metodologia atualizada e desenvolvida pelo IBGE, incorporando as orientações que constam na resolução sobre as estatísticas de trabalho, ocupação e da subutilização da força de trabalho da 19ª Conferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho (CIET). Segundo o próprio IBGE (2014; 2015), as duas pesquisas possuem diferenças metodológicas que inviabilizam o processo de comparações entre elas.

Convém destacar que, em qualquer das duas pesquisas, os dados representam uma determinada posição no tempo, uma fotografia, que não necessariamente reflete a condição predominante de um trabalhador ao longo de suas trajetórias laboral e previdenciária. Ou melhor, de modo geral, apesar da PNAD Contínua capturar os mesmos indivíduos por até cinco trimestres consecutivos, estas pesquisas são insuficientes para que se preveja, a partir unicamente de seus dados, em que situação previdenciária (em termos de densidade contributiva, manutenção da qualidade de segurado e prevalência de categoria de segurado), por exemplo, se encontrarão estes trabalhadores quando vierem a alcançar os requisitos mínimos para aposentadoria.

2.4 PNAD Anual: metodologia aprovada pelo CNPS⁵

A metodologia de mensuração da cobertura previdenciária de ocupados (ocupados com idade entre 16 e 59 anos) e idosos (60 anos ou mais), aprovada pela Resolução nº 1.241, de 30 de junho de 2004, do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), introduziu os conceitos de população socialmente protegida e socialmente

5. A metodologia foi atualizada oficialmente para a PNAD Contínua em 2018, a partir de cooperação técnica entre o Ipea e a Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda (SPREV/MF). Para mais informações, ver: <<http://twixar.me/nRZK>>. Os indicadores oficiais, no entanto, consistem em estimativas preliminares realizadas pelo Ipea, que posteriormente aperfeiçoou os indicadores e conceitos e os configurou tal como apresentados neste texto.

desprotegida.⁶ Para ambos os grupos, de modo geral, são considerados protegidos aqueles que contribuem para a Previdência Social e aqueles que, embora declarem não contribuir, são considerados segurados em condições diferenciadas (ressalva válida entre os ocupados) e/ou recebem benefícios previdenciários e/ou assistenciais permanentes (situação prevista para ambos os segmentos).

Pela metodologia de Schwarzer, Paiva e Santana (2004), em 2015, cerca de sete em cada dez ocupados estavam protegidos (72,5%), sendo classificados em ao menos uma das situações descritas a seguir.

- 1) Empregados e trabalhadores domésticos com registro formal em carteira de trabalho (aqui incluídos os chamados empregados públicos, não incluídos na categoria de estatutários), independentemente de declaração de contribuição, bem como os demais ocupados (em qualquer posição na ocupação, exceto militares e estatutários) que afirmem contribuir.
- 2) Militares e estatutários, independentemente de declaração de contribuição, sendo esta presumida.
- 3) Segurados especiais que declaram não contribuir,⁷ então tomados como os empregados sem carteira, trabalhadores por conta própria (ocupados explorando o seu próprio empreendimento, com ou sem sócio, sem empregado e contando, ou não, com a ajuda de trabalhador não remunerado) e não remunerados (no sentido amplo, abarcando os trabalhadores não remunerados, os trabalhadores na produção para o próprio consumo e os trabalhadores na construção para o próprio uso) que residem em áreas rurais (filtro que extrapola o texto legal)⁸ e exercem atividade agropecuária.
- 4) Os beneficiários não contribuintes, identificados como aqueles que não contribuem e tampouco são segurados especiais, mas que declaram receber aposentadoria e/ou pensão por morte.

6. A metodologia proposta por Schwarzer, Paiva e Santana (2004) consistiu em um aperfeiçoamento significativo dos indicadores de cobertura previdenciária propostos pelo MPS (Brasil, 2003). Contudo, esta metodologia de mensuração da cobertura, tanto de ocupados como de idosos, possivelmente capta parte dos benefícios assistenciais de prestação continuada (declaradas erroneamente como aposentadoria ou pensão por morte), embora deixe de fora aqueles informados em outros rendimentos, situação que explica a opção pelo termo “proteção social” ao invés de “proteção previdenciária”. Para mais dados, ver Schwarzer, Paiva e Santana (2004).

7. No âmbito do RGPS, o segurado especial é considerado segurado obrigatório e definido como aquele residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros (desde que não sejam empregados permanentes), na condição de: *i*) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgado, comodatário ou arrendatário rurais, explore atividade a. 1) agropecuária em área de até quatro módulos fiscais, e/ou a. 2) seringueiro ou extrativista vegetal exercendo suas atividades nos termos do inciso XII do *caput* do art. 2º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida; *ii*) de pescador artesanal ou a este assemelhado que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e *iii*) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 anos de idade ou a este equiparado, do segurado *i* ou *ii*, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo.

8. Essa opção pode ter sido feita para minimizar o risco de superestimação do quantitativo de segurados especiais, dado que esta metodologia possuía outros critérios mais abertos – notadamente na seleção de posições na ocupação passíveis de integrar o grupo.

Entre os idosos, definidos como aqueles com idade igual ou superior a 60 anos, são considerados socialmente protegidos os que:

- recebem aposentadoria (ou equivalente não contributivo, como o Benefício de Prestação Continuada – BPC) de qualquer regime público;
- recebem pensão por morte de qualquer regime previdenciário;
- recebem, cumulativamente, aposentadoria e pensão por morte; ou
- declaram contribuir.

Em 2015, a proporção de protegidos chegava a 81,7%, o que significa que, de cada dez idosos no país, aproximadamente oito estavam socialmente protegidos. Ressalte-se que os segurados especiais que declaram não contribuir para o RGPS e tampouco receber benefícios são desconsiderados na abordagem de Schwarzer, Paiva e Santana (2004), sendo que sua inclusão elevaria ligeiramente o indicador para 82,3% da população idosa residente.

2.4.1 PNAD Contínua: nova metodologia

A Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008, dentre outras alterações, redefiniu o tratamento dado, no âmbito previdenciário, ao tempo de atividade do trabalhador rural (empregado com e sem carteira e contribuinte individual rural) e estabeleceu normas transitórias sobre a aposentadoria deste tipo de segurado.⁹ Com a promulgação da referida lei, produziram-se efeitos importantes sobre a caracterização dos trabalhadores passíveis de serem legalmente e formalmente considerados e tratados como segurados especiais do RGPS. Buscou-se incorporar essa alteração legal importante para a caracterização dos segurados especiais ao esforço para readequar os indicadores de proteção de ocupados e idosos à estrutura e ao conteúdo da PNAD Contínua.

Isso implica alterações na metodologia de mensuração da cobertura, dado que uma parcela menor dos trabalhadores rurais poderá pleitear benefícios previdenciários sem a comprovação de contribuição efetiva ao RGPS. Concretamente, no tocante à metodologia de apuração da cobertura previdenciária, os dispositivos introduzidos pela Lei nº 11.718/2008 implicam que os empregados rurais sem carteira que declaram não contribuir para a Previdência Social e informam não receber benefícios previdenciários

9. Originalmente, a legislação deixava alguma margem para que outras categorias de trabalhadores (como os empregados sem carteira e contribuintes individuais rurais prestadores de serviços a pessoas jurídicas sem vínculo empregatício) pudessem ser enquadradas, ainda que pela via do recurso administrativo e/ou judicial, na condição de segurados especiais. O art. 3º da Lei nº 11.718/2008 estabeleceu que, na concessão de aposentadoria por idade do empregado rural, em valor equivalente ao salário mínimo, sejam contados para efeito de carência: *i*) até dezembro de 2010, a atividade comprovada na forma do art. 143 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991; *ii*) de janeiro de 2011 a dezembro de 2015, cada mês comprovado de atividade, multiplicado por três, limitado a doze meses, dentro do respectivo ano civil; e *iii*) de janeiro de 2016 a dezembro de 2020, cada mês comprovado de emprego, multiplicado por dois, limitado a doze meses dentro do respectivo ano civil. Em seu parágrafo único, o art. 3º ainda determina a aplicação do disposto anteriormente em seu *caput* e respectivo inciso I (item *i*) ao trabalhador rural enquadrado na categoria de segurado contribuinte individual que comprovar a prestação de serviço de natureza rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego.

sejam considerados protegidos até 2020, quando na metodologia anterior seriam a qualquer tempo classificados como segurados especiais.¹⁰ Semelhante tratamento deveria ser dispensado aos trabalhadores rurais que atuam autonomamente (classificados no RGPS como contribuintes individuais rurais), prestando serviços eventualmente a uma ou mais empresas, sem relação de emprego, mas no caso destes o fim da regra de transição, em 2011, já os retiraria da condição de segurados especiais.

Na PNAD Contínua, não há um conceito que coincida perfeitamente com essas especificações, sendo a melhor aproximação o uso da posição na ocupação de empregado sem carteira (pessoa que trabalhava para um empregador – pessoa física ou jurídica – sem vínculo formal de emprego, geralmente, mas não necessariamente, obrigando-se ao cumprimento de uma jornada de trabalho e recebendo, em contrapartida, uma remuneração monetária ou não). Os trabalhadores por conta própria, pelo conceito da pesquisa, consistem naqueles que trabalham explorando o seu próprio empreendimento, sozinhos ou com sócio, sem ter empregado e contando, ou não, com a ajuda de trabalhador familiar auxiliar.

Ou seja, esse subgrupo de ocupados não se enquadraria necessariamente na figura do contribuinte individual rural prestador de serviços, pois nem todo trabalhador rural nesta posição presta serviços a pessoas jurídicas, situação inclusive que (neste contexto, de contribuinte individual rural) tende a não ser predominante. Assim, a adequação da estimativa de cobertura à legislação previdenciária aponta como estratégia – ainda que imperfeita, já que não exclui integralmente da estimativa os contribuintes individuais que descumprem os atuais requisitos de elegibilidade e possivelmente antecipa parte do efeito associado aos empregados rurais – uma mudança apenas no tratamento dos empregados rurais informais (sem vínculo de emprego formal e/ou típica). Ademais, deve-se manter neste grupo os trabalhadores rurais envolvidos na produção para próprio consumo e na construção para próprio uso, pois estes se encaixam na definição desta categoria de segurados obrigatórios, mesmo quando declaram a inexistência de rendimentos oriundos desta atividade.

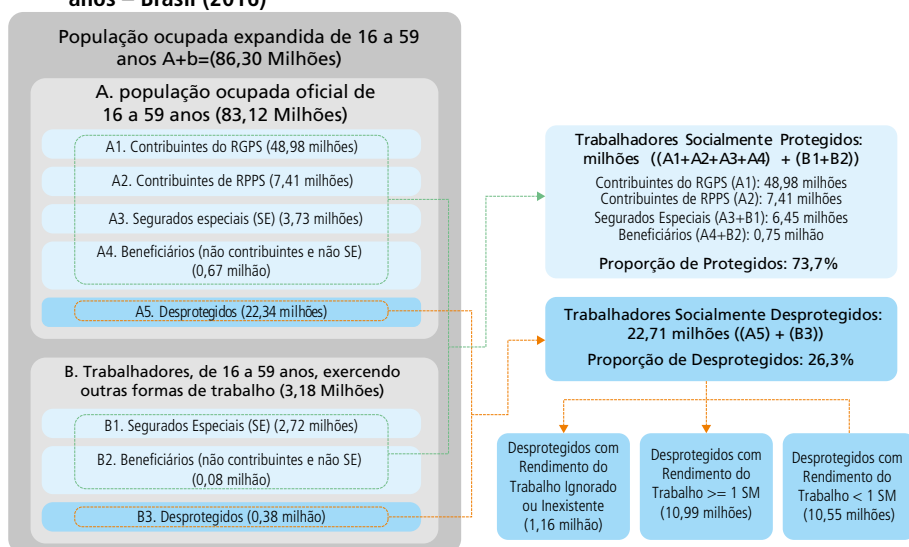
Analogamente à metodologia de Schwarzer, Paiva e Santana (2004), a nova metodologia estima a quantidade e a proporção de trabalhadores ocupados socialmente protegidos e desprotegidos, sempre com base na população ocupada com idade entre 16 e 59 anos. Como a PNAD Contínua não considera os trabalhadores na produção para próprio consumo e na construção para próprio uso no cálculo da população ocupada oficial (PO), faz-se necessário introduzir um novo conceito na metodologia de cobertura, incorporando estes indivíduos (fundamentais especialmente na estimação do contingente de segurados especiais) ao que seria a chamada *população ocupada expandida* (POE). Também neste caso seriam considerados os indivíduos oficialmente ocupados com idade entre 16 e 59 anos, mas também aqueles nesta mesma faixa etária que declaram exercer por ao menos uma hora semanal *outras formas de trabalho* (não

10. Em qualquer dos casos, os períodos de atividade acumulados e comprovados até a data de vigência das novas regras (inclusive no tocante ao escalonamento estabelecido no art. 3º da Lei nº 11.718/2008) serão considerados para fins de reconhecimento de direitos, sendo as novas regras aplicáveis, conforme o caso, aos períodos de atividade posteriores a 2010.

incluídas no conceito oficial de ocupação da PNAD Contínua, mas identificadas pela pesquisa) para as quais há classificação de atividade econômica e que são consideradas atividades obrigatoriamente vinculadas à participação no sistema previdenciário.

FIGURA 1

Panorama da proteção social – previdenciária e assistencial – da POE entre 16 e 59 anos – Brasil (2016)



Fonte: IBGE (2016b).

Elaboração: Ipea.

Dentre os ocupados, portanto, foram considerados socialmente protegidos aqueles classificados como: *i*) ocupados, em qualquer posição na ocupação no trabalho principal (exceto militares e servidores públicos estatutários), que declaram contribuir em algum trabalho; *ii*) militares ou servidores públicos estatutários; *iii*) segurados especiais, tomados como agricultores familiares e trabalhadores rurais atuando individualmente, que contam com um regime específico de cobertura previdenciária e declaram não contribuir, são aqueles que, na PNAD, estão oficialmente ocupados no ramo agrícola (trabalhadores por conta própria e/ou trabalhadores familiares auxiliares) ou não são considerados oficialmente ocupados (compondo, assim, a POE), mas exercem trabalho na produção para o próprio consumo neste mesmo ramo;¹¹ e *iv*) os beneficiários não contribuintes, ocupados que, mesmo declarando

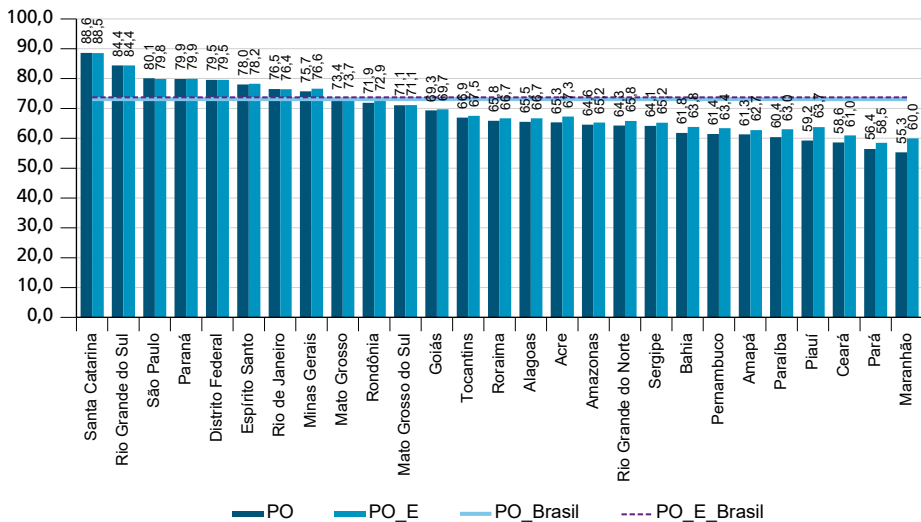
11. Como a PNAD Contínua não diferencia os empregadores com empregados permanentes dos empregadores com empregados temporários e os segurados especiais devem atuar sem utilização de mão de obra assalariada permanente, os empregadores (pessoas que trabalham explorando o seu próprio empreendimento, com pelo menos um empregado) não foram incluídos no grupo. Além disso, os empregadores atuando em atividades agropecuárias se enquadram mais frequentemente nas categorias de empregador rural pessoa física e empregador rural pessoa jurídica e possuem maiores chances de descumprir as demais exigências do regime diferenciado direcionado à agricultura familiar – notadamente o limite de tamanho da propriedade (que pode ter até quatro módulos fiscais) e a forma em que a atividade é exercida (regime de economia familiar, sem empregados permanentes).

não contribuir ou pertencer a algum regime especial, afirmam receber benefícios interpretados como de natureza previdenciária ou assistencial (aposentadoria e/ou pensão ou BPC ou auxílio-doença ou salário-maternidade) e, portanto, contariam com alguma proteção social (previdenciária ou assistencial).

Caso apenas a PO fosse considerada, a taxa de proteção social chegaria a 73,1% em 2016 (72,4% entre homens; 74,0% entre mulheres). Partindo-se da POE, a taxa de proteção social, dada pela razão entre o somatório de A1-A4 e a PO (A), chega a 73,7% (72,8% entre homens; 74,7% entre mulheres). Em termos agregados, isso significa que, em qualquer dos cenários propostos, sete de cada dez trabalhadores ocupados, com idade entre 16 e 59 anos, estão socialmente protegidos, ou seja, contribuem para algum regime previdenciário público ou são segurados especiais ou, embora não contribuam e não pertençam ao regime especial rural, já são beneficiários da Previdência ou da Assistência Social.

GRÁFICO 5

Taxas de proteção previdenciária da PO e da POE entre 16 e 59 anos – Brasil (2016)
(Em %)



Fonte: IBGE (2016b).

Elaboração: Ipea.

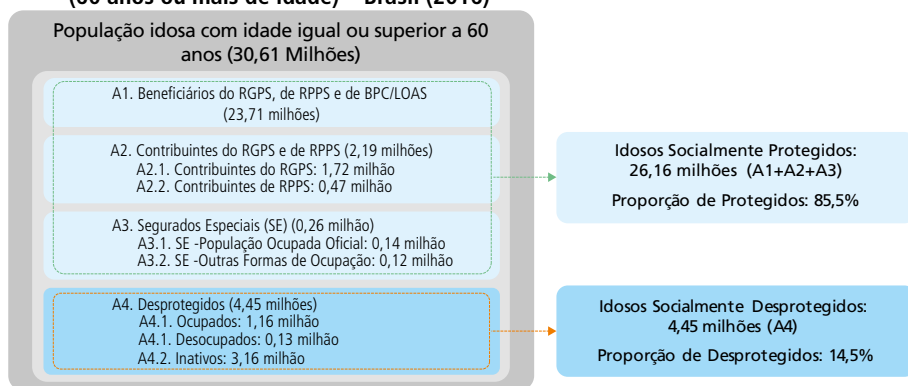
Como advertem Ansiliero, Costanzi e Fernandes (2018), a importância da utilização do conceito expandido de população ocupada se faz notar principalmente pela quantidade absoluta de segurados especiais incorporados à população ocupada protegida (2.724.275 indivíduos, ou 42,2% de um total de 6.451.498 segurados especiais na POE), contingente que corresponde a 85,6% do total de trabalhadores em atividades não incluídas na caracterização da população ocupada (3.182.344). Este peso também se revela quando considerados os indicadores por UFs, tomando-se

ambas as populações ocupadas como referência (PO e POE). Quanto menor o nível de desenvolvimento econômico da UF, maior tende a ser a diferença entre ambos os indicadores de proteção, com diferencial que chega a seu ápice nos estados do Piauí (4,5 pontos percentuais – p.p.) e do Maranhão (4,7 p.p.).¹²

Analogamente à nova metodologia aplicada aos ocupados, resultante da combinação da metodologia anterior (Schwarzer, Paiva e Santana, 2004) com os aperfeiçoamentos propostos, mensuram-se aqui a quantidade e a proporção de idosos socialmente protegidos e desprotegidos, tendo como base a população com 60 anos ou mais de idade estimada na PNAD Contínua. São considerados socialmente protegidos os idosos: *i*) que afirmam receber benefícios interpretados como de natureza previdenciária ou assistencial (aposentadoria e/ou pensão ou benefícios temporários – auxílio-doença ou salário-maternidade – ou BPC); *ii*) não beneficiários e ocupados (inclusive militares e servidores públicos estatutários) que possuem contribuição presumida ou declaram contribuir em algum trabalho; e *iii*) não beneficiários classificados como agricultores familiares e trabalhadores rurais atuando individualmente, que contam com um regime específico de cobertura previdenciária e declaram não contribuir. São considerados aqueles que, na PNAD Contínua, estão ocupados no ramo agrícola (POE) e estão em posições específicas na ocupação (conta própria ou não remunerado); ou não são considerados ocupados, mas atuam como segurados especiais na produção para o próprio consumo ou na construção para o próprio uso.

FIGURA 2

Panorama da proteção social (previdenciária e assistencial) da população idosa (60 anos ou mais de idade) – Brasil (2016)



Fonte: IBGE (2016b).

Elaboração: Ipea.

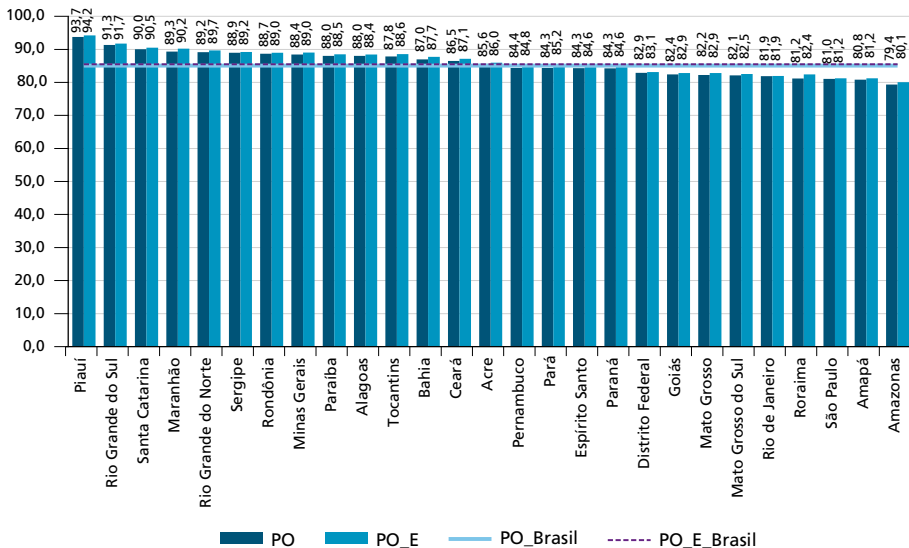
12. Tomando-se como *proxy* para o patamar de desenvolvimento o PIB *per capita*, nota-se que praticamente todos os estados com indicadores de cobertura inferiores à média nacional se situam entre aqueles com menor PIB *per capita*. São eles todos os estados da região Nordeste e parte dos estados da região Norte. A medida para o PIB *per capita* se refere ao ano de 2011, com atualização em 2015, obtido na seção de Contas Regionais do Ipeadata (disponível em: <<https://bit.ly/2JYbzmu>>) e produzido a partir de dados e informações do IBGE.

Assim, também entre os idosos faz-se necessário lançar mão do conceito de POE. Caso apenas a PO fosse considerada para a identificação de segurados especiais (desconsiderados, deste grupo, os empregados rurais sem carteira), a taxa de proteção social, dada pela razão entre o somatório dos protegidos (A1, A2 e A3.1) e a população idosa total (A), chegaria a 85,1% no mesmo ano (89,1% entre homens; 81,9% entre mulheres). Utilizando-se do conceito de POE (A1 + A2 + A3), a taxa de proteção social chega a 85,5% (89,6% entre homens; 82,3% entre mulheres).

Também neste caso o uso do conceito expandido de população ocupada altera a quantidade absoluta de segurados especiais incorporados à população protegida (121.645 indivíduos), ainda que em escala bem menor que a registrada para o indicador de cobertura da população ocupada. Essa alteração também fica evidente quando considerados os indicadores por UF: quanto menor o nível de desenvolvimento econômico da UF, maior tende a ser a diferença entre ambos os indicadores de proteção, com diferencial que chega a seu ápice nos estados do Pará (0,9 p.p.) e de Roraima (1,2 p.p.).

GRÁFICO 6

Taxas de proteção previdenciária da população com 60 anos ou mais de idade, considerando os ocupados em dois cenários (PO e POE) – Brasil (2016)
(Em %)



Fonte: IBGE (2016b).
Elaboração: Ipea.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA

3.1 Evolução da cobertura previdenciária

3.1.1 População ocupada

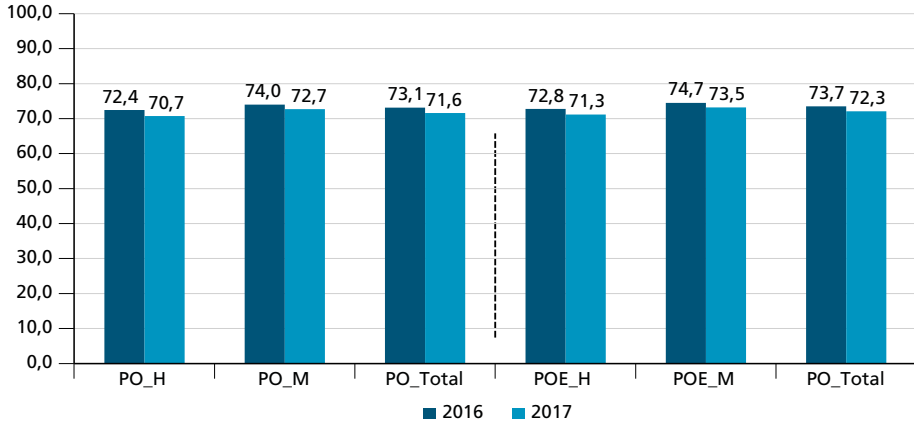
Ao longo das últimas décadas (notadamente, entre 2002 e 2013), houve uma expressiva expansão dos principais indicadores de formalidade trabalhista e previdenciária estimados a partir da PNAD Anual, descontinuada pelo IBGE após sua edição de 2015. Os dados desta pesquisa, contudo, já indicavam arrefecimento nesta tendência, de tal maneira que os indicadores de 2014 e, principalmente, de 2015 se mantiveram relativamente constantes menos em razão do numerador (quantidade de ocupados protegidos) e mais em função de estabilidade e até retração no denominador (quantidade de pessoas ocupadas). Ou seja, a proporção de protegidos se manteve relativamente estável na reta final da PNAD Anual basicamente porque houve redução na população ocupada, com queda na taxa de participação e aumento do desemprego (Costanzi, Ansiliero e Amaral, 2018).

Os dados da PNAD Contínua, implantada em 2012 em substituição à PNAD Anual, não podem ser diretamente confrontados com aqueles oriundos da antiga pesquisa, mas parecem corroborar as tendências apresentadas. A análise a seguir se baseia, portanto, na PNAD Contínua para a construção de dois indicadores previdenciários clássicos: *i*) a taxa de cobertura da população ocupada (volume de ocupados que contribuem para a Previdência Social como proporção da população ocupada), calculada a partir da PO estimada pelo IBGE; e *ii*) a taxa de proteção previdenciária (volume de protegidos como proporção da população ocupada), medida pelos conceitos da PO e da POE. As variações deste último ponto decorrem da metodologia apresentada e discutida na subseção anterior (2.3).

De acordo com a PNAD Contínua Anual de 2017, naquele ano, existiam no país, oficialmente, 83,1 milhões de pessoas ocupadas com idade entre 16 e 59 anos. Este contingente, quando contraposto ao subgrupo de pessoas consideradas protegidas ou cobertas nessa mesma faixa etária, resultou em uma taxa de proteção de 71,6%. Em termos agregados, isso significa que, de cada dez trabalhadores brasileiros, cerca de sete estavam protegidos pela Previdência Social, ou seja, contribuía para algum regime previdenciário público ou eram segurados especiais ou, embora não contribuíssem e tampouco pertencessem ao regime especial rural, já eram beneficiários da Previdência ou da Assistência Social.

GRÁFICO 7

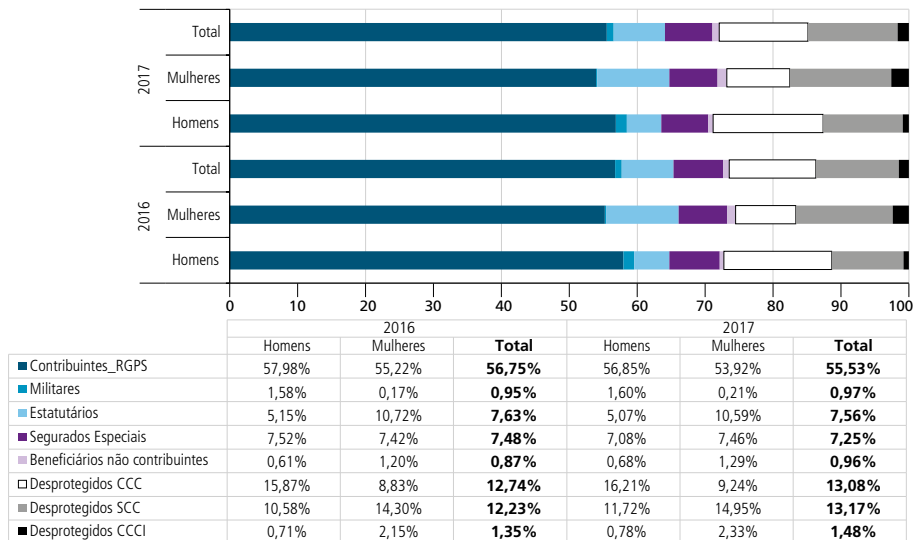
Taxa de proteção previdenciária da população ocupada entre 16 e 59 anos, considerando os ocupados em dois cenários (PO e POE) – Brasil (2016-2017)
(Em %)



Fonte: IBGE (2016b).
Elaboração: Ipea.

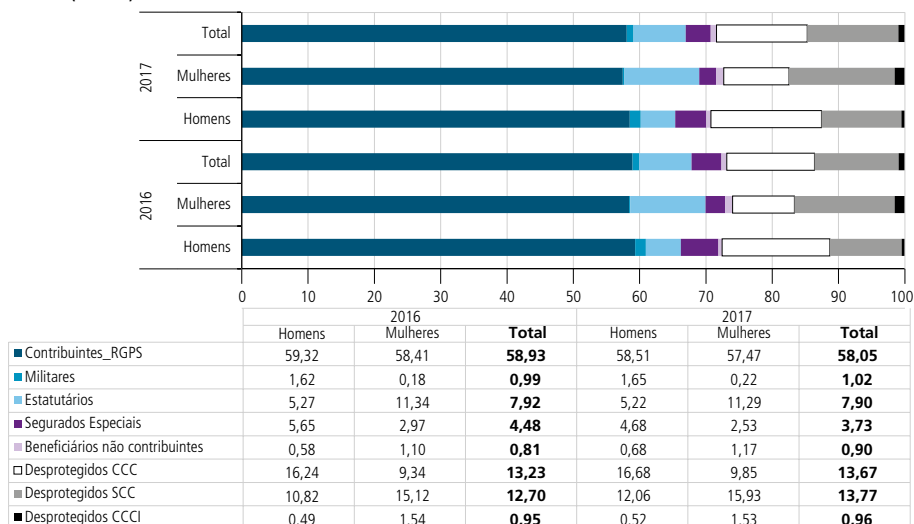
A proteção previdenciária em 2017 é ligeiramente superior entre as mulheres (72,7%), comparativamente aos homens (70,7%). Em relação ao ano anterior, houve ligeira retração no indicador, que em termos gerais passou de 73,1% (2016) para 71,6% (2017). Enquanto a população ocupada se manteve praticamente idêntica à do ano anterior (-0,002%), o contingente de ocupados protegidos decresceu 2,1%. Em outros termos, a proporção de protegidos diminuiu e essa queda apenas não foi maior porque a PO permaneceu estagnada no biênio 2017/2016, possivelmente em função da crise econômica enfrentada pelo país e de seus rebatimentos no mercado de trabalho. Na abertura por sexo, o recuo no indicador se mostrou ligeiramente superior para os homens, tanto em variação percentual quanto em quantidade de pontos percentuais.

GRÁFICO 8
Decomposição da taxa de proteção previdenciária da população ocupada entre 16 e 59 anos, considerando a POE – Brasil (2016-2017)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/BGE (vários anos).
 Elaboração: Ipea.

GRÁFICO 9
Decomposição da taxa de proteção previdenciária da população ocupada entre 16 e 59 anos, considerando a PO – Brasil (2016-2017)
 (Em %)

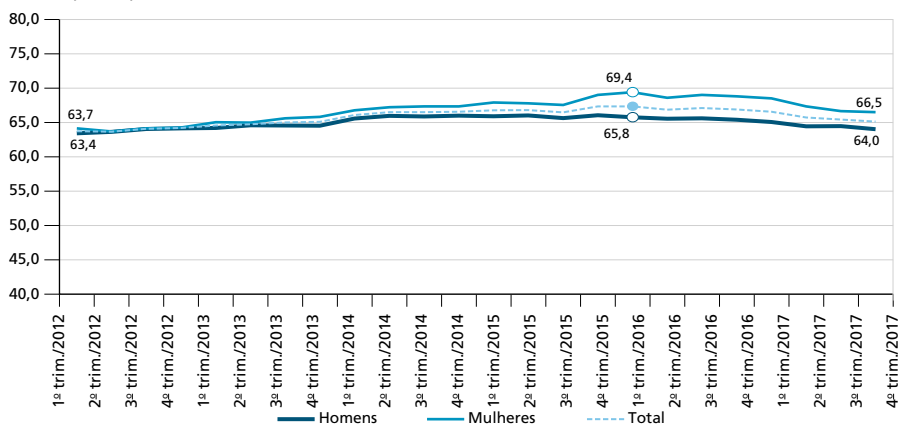


Fonte: PNAD Contínua/BGE – 2016-2017 (5ª. entrevista).
 Elaboração: Ipea.

A composição do indicador pouco se alterou no biênio considerado, para qualquer dos dois conceitos de população ocupada, contando ainda, naturalmente, com maior participação dos contribuintes do RGPS, seguidos dos contribuintes de regimes próprios (militares e estatutários), dos segurados especiais e, em proporção bem menor, dos beneficiários (permanentes e temporários) não classificados como contribuintes e tampouco como segurados especiais. Na comparação direta com 2016, as maiores variações negativas se deram no primeiro grupo, formado pelos segurados contribuintes do RGPS, e entre os segurados especiais, com incremento no segmento dos ocupados desprotegidos com capacidade contributiva. Em ambos os anos e para ambos os conceitos de população ocupada, embora as mulheres possuam mais taxa de proteção, estas, quando desprotegidas, mais comumente não possuem capacidade contributiva – entendida aqui como rendimento do trabalho ao menos equivalente ao salário mínimo.

Na série histórica harmonizada e completa (1^o trimestre/2012-4^o trimestre/2017), que considera apenas a proporção de ocupados (pelo conceito oficial de ocupação da PNAD Contínua) que contribuem para algum regime público de previdência social, os resultados também revelam as diferenças no patamar e na evolução da cobertura (contribuintes/PO) de homens e mulheres. Passados os trimestres iniciais de aparente convergência dos indicadores, desde 2013 a PNAD Contínua trimestral parece confirmar com taxas de cobertura mais elevadas entre as mulheres, com incremento dos diferenciais de gênero até o primeiro trimestre de 2016 e subsequente arrefecimento (ainda que não eliminação). Esse último movimento coincide com um processo de retração no indicador geral de cobertura (65,1%), que ainda se encontra em patamar superior ao valor inicial da série (63,7%), mas sofreu queda digna de nota na comparação com o valor máximo da série (1^o trimestre/2016: 67,3%).

GRÁFICO 10
Cobertura previdenciária trimestral da PO, segundo sexo – Brasil (2012-2017)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE (vários anos).

Elaboração: Ipea.

Obs.: Contribuintes – pessoas que declaram contribuir para a Previdência Social ou que, em algum trabalho, assumem as posições de empregados com carteira (inclusive domésticos), militares ou estatutários.

Nas últimas décadas, exceção feita aos anos recentes marcados por crises e instabilidade, houve expansão generalizada dos níveis de cobertura e de proteção. Este movimento esteve também atrelado à população feminina, inclusive porque se observa um cenário mais positivo (embora ainda desigual) para a participação das mulheres no mundo do trabalho e para sua inclusão previdenciária.¹³ Mais recentemente, contudo, é possível que os indicadores de cobertura ocultem dinâmicas preocupantes. Desde 2012, como revelam os dados da PNAD Contínua, a taxa de participação masculina se manteve relativamente constante para o recorte etário analisado neste texto (1º trimestre/2012: 83,4%; 4º trimestre/2014: 83,2%), enquanto a participação feminina aumentou ligeiramente (1º trimestre/2012: 60,6%; 4º trimestre/2014: 64,2%). A partir de 2014, a taxa de desemprego (sempre superior entre as mulheres) aumentou expressivamente, possivelmente afetando os trabalhadores mais vulneráveis e preservando, dentre os ocupados, aqueles com maior probabilidade de participação no sistema previdenciário.

Os resultados agregados, generalizáveis (em tendência, ainda que certamente não em patamar) para os principais grupos integrantes da população ocupada (rurais e urbanos; homens e mulheres), também se confirmam pela evolução dos indicadores calculados para as diferentes posições na ocupação. Pela PNAD Contínua, nota-se que, até 2014, houve algum aumento no nível de cobertura

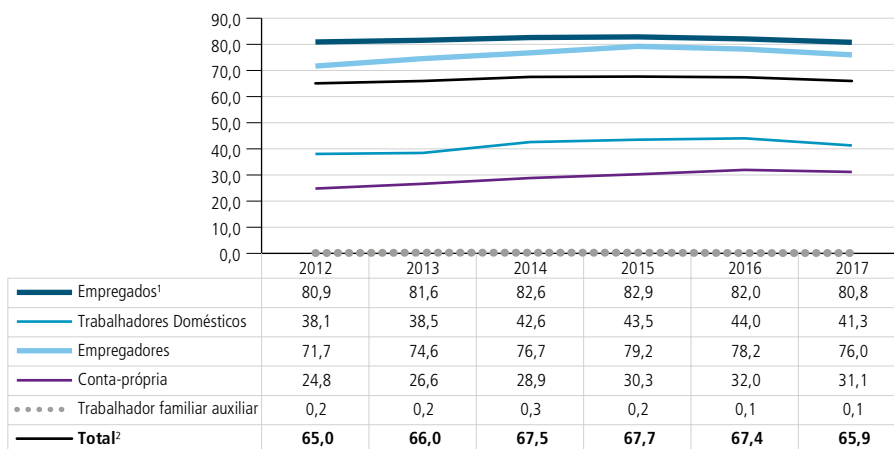
13. Para mais detalhes, ver: Costanzi, Ansiliero e Amaral (2018), estudo elaborado a partir dos microdados da descontinuada PNAD Anual do IBGE.

geral, seguido de relativa estabilidade (2015) e posterior retração (2016-2017). Essa tendência geral, fortemente determinada pela crise econômica enfrentada pelo país e seus rebatimentos no mercado de trabalho, está mais associada ao grupo dos empregados no setor privado, que possuem a maior participação na PO, mas os demais grupos possuem indicadores com comportamento semelhante.

GRÁFICO 11

Taxa de cobertura previdenciária da PO, de 15 a 59 anos, segundo posição na ocupação (2012-2017)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE (vários anos).

Elaboração: Ipea.

Notas: ¹ Considera todos os empregados no setor público como cobertos.

² Considera militares e estatutários.

Obs.: Contribuintes – pessoas que declaram contribuir para a Previdência Social ou que, em algum trabalho, assumem as posições de empregados com carteira (inclusive domésticos), militares ou estatutários. Para dados em termos absolutos, ver tabela 6.4(e) do anexo estatístico.

O ponto em comum é a retração recente nas proporções estimadas, ainda que outros fatores (alterações legais afetando categorias específicas, por exemplo) expliquem pontos de inflexão distintos. Neste contexto, se destacam os trabalhadores domésticos, para os quais a cobertura aumentou mais expressivamente entre 2013 e 2014 (justamente o período subsequente à aprovação da chamada PEC das Domésticas),¹⁴ com continuidade da expansão até 2016, e decresceu em 2017. Chama atenção, contudo, que, embora o avanço constitucional na matéria e sua posterior regulação focalizem o direito dos trabalhadores domésticos à formalização de seus vínculos empregatícios, o ganho no indicador de cobertura tenha se dado mais fortemente via expansão de informais que declaram contribuir (possivelmente

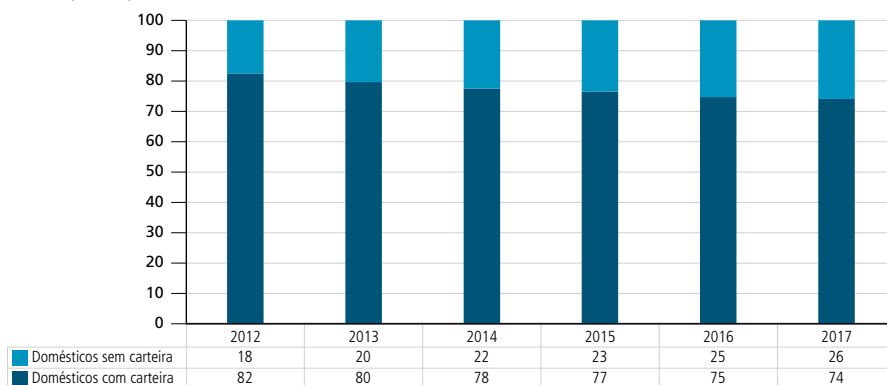
14. A Emenda Constitucional nº 72, mais conhecida como a PEC das Domésticas (PEC nº 66/2012), regulamentada pela Lei Complementar nº 150/2015, garantiu direito ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), ao seguro-desemprego, ao salário-família, ao adicional noturno e ao adicional de viagens, dentre outros direitos.

autonomamente, como contribuintes individuais) para a Previdência Social. Essa percepção é reforçada pelo fato de que os domésticos com carteira de trabalho assinada perderam espaço no total de contribuintes anuais para os domésticos sem carteira, cuja taxa de contribuição previdenciária aumentou de 10% (2012) para 17% (2016) e depois recuou para 15% (2017). Esse tema foge ao escopo deste trabalho, mas merece investigação mais profunda.

GRÁFICO 12

Participação dos domésticos, entre 16 e 59 anos, com carteira e sem carteira no total de trabalhadores domésticos que declaram contribuir para a Previdência Social (2012-2017)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE (vários anos).

Elaboração: Ipea.

Obs.: Para dados em termos absolutos, ver tabela 6.4(e) do anexo estatístico.

3.1.2 População idosa

Em relação aos idosos, aqui definidos como aqueles com 60 anos ou mais de idade, apesar do desequilíbrio que ainda persiste na proteção de homens e mulheres e de algumas oscilações em determinados anos da série, os dados da PNAD Anual apontaram para uma tendência de expansão significativa da proteção previdenciária ao longo da década de 1990, seguida de uma relativa estabilidade do indicador nos anos subsequentes até a descontinuação da pesquisa.¹⁵ A PNAD Contínua ainda não permite a construção de séries históricas para este indicador (já que os microdados anteriores a 2016 ainda não incluem os dados relativos ao recebimento de benefícios previdenciários), mas os indicadores do biênio 2016-2017 assumem patamar semelhante ao alcançado por aqueles medidos pela PNAD Anual.

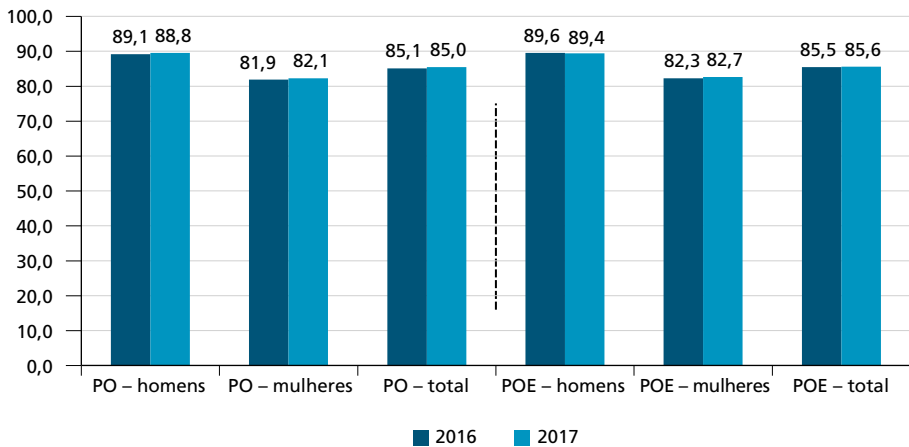
15. Para mais detalhes, ver, por exemplo, Costanzi, Ansiliero e Amaral (2018).

Em 2017, a proteção previdenciária dos idosos foi estimada em 85,0% (88,8% entre homens; 82,1% entre mulheres). Caso, dentre os ocupados, fossem ainda considerados aqueles que integram a expansão da PO (trabalhadores atuando para o autoconsumo ou na produção para o próprio uso, com destaque para os trabalhadores rurais protegidos pelo exercício destas atividades), o indicador agregado chegaria a 85,6%, atingindo 89,4% entre os homens e 82,7% entre as mulheres.

Em relação ao ano anterior, praticamente não houve alteração no indicador agregado para a PO, que também se manteve relativamente estável na abertura por sexo, com sutis diferenças. Ressalte-se apenas que, entre os homens, a variação na população idosa (+ 2,0%) superou um pouco o incremento na população protegida (+ 1,6%), ao passo que entre as mulheres o contingente de protegidas (+ 2,3%) variou ligeiramente mais que o volume de idosas (+ 2,0%). O resultado geral aponta para estabilidades, até porque este indicador é menos sensível aos fatores conjunturais que afetam mais diretamente a cobertura da população ocupada adulta (16-59 anos), mas há registro de queda no peso dos idosos ocupados contribuintes e de certo incremento no volume de desprotegidos desocupados.

GRÁFICO 13

Taxa de proteção previdenciária da população idosa, considerando os ocupados em dois cenários (PO e POE) – Brasil (2016-2017)
(Em %)



Fonte: IBGE (2016b).

Elaboração: Ipea.

Obs.: Para dados em termos absolutos, ver figura 2 (2016) e tabela 6.4(d) do anexo estatístico.

Os idosos socialmente protegidos pela PO que recebiam benefícios previdenciários (aposentadoria e/ou pensão por morte ou benefícios temporários) ou benefícios assistenciais de prestação continuada ou contribuía para a Previdência Social, totalizavam 26,5 milhões de pessoas em 2017, de um total de 31,2 milhões de

peças com 60 anos ou mais de idade. Entre os homens e mulheres, como esperado, prevalecia como determinante da proteção o recebimento de aposentadoria e/ou pensão por morte, seguido da atividade com formalidade previdenciária (contribuição para algum regime de previdência social). Os homens prevaleciam entre aqueles protegidos via contribuição previdenciária,¹⁶ enquanto as mulheres prevaleciam no subgrupo dos desprotegidos (nem beneficiários, nem contribuintes).¹⁷

Esse padrão atual de cobertura dos idosos é consequência de uma melhoria no grau de proteção previdenciária da população ocupada pela via contributiva, movimento que combinou o incremento na participação das mulheres na população ocupada e seu crescente peso entre os segurados contribuintes da Previdência Social. É preciso ainda destacar a importância da instituição da categoria de segurado especial, regulamentada em 1991, que possibilitou a expansão da cobertura previdenciária no meio rural (com grande efeito também entre as mulheres), e da concessão dos BPCs, previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), alterada pelo Estatuto do Idoso.¹⁸

3.2 Evolução do resultado previdenciário

3.2.1 RGPS

Em dezembro de 2017, o RGPS pagou cerca de 29,80 milhões de benefícios. Deste total, 28,98 milhões foram previdenciários e 815 mil acidentários. Aqueles apresentaram, em relação a dezembro de 2016, aumento de 648,0 mil benefícios (+2,3%); enquanto os acidentários diminuíram em 26,4 mil benefícios (-3,1%). Quando tomados os benefícios totais do RGPS (previdenciários e acidentários), o crescimento anual foi de 2,1% (média mensal em 0,176%), tendo as seguintes espécies crescido expressivamente acima da média geral anual: aposentadorias por idade (+ 3,7% ou + 370,5 mil benefícios) e aposentadorias por tempo de contribuição (+ 5,5% ou + 317,1 mil benefícios). Os tipos auxílio-doença previdenciário (-16,1%) e auxílio-doença acidentário (-18,9%), por sua vez, apresentaram decréscimo significativo na quantidade de emissões, na comparação entre os meses de dezembro de cada ano considerado (dezembro/2017 e dezembro/2016).

No âmbito dos benefícios previdenciários, portanto, dois grupos de espécies de benefícios previdenciários têm apresentado evolução distinta do restante: o auxílio-doença e as aposentadorias voluntárias (por idade e por tempo de contribuição). Em 2017, tanto o auxílio-doença previdenciário quanto o acidentário apresentaram redução em

16. Esse resultado se explica pelos requisitos mais elevados de idade e/ou tempo de contribuição para a concessão de aposentadorias a segurados do sexo masculino.

17. Esse resultado se explica em parte pelo fato de que as mulheres idosas, atualmente com idade igual ou superior a 60 anos, entraram em idade ativa quando a realidade da inserção feminina no mercado de trabalho era bastante diversa daquela agora enfrentada pelas mulheres pertencentes à população em idade ativa (PIA).

18. O estatuto, vigente desde janeiro de 2004, reduziu de 67 para 65 anos a idade mínima para acesso ao benefício assistencial, além de ter flexibilizado o cálculo do limite máximo de um quarto de salário mínimo de renda familiar *per capita*, também necessário para a concessão do BPC, previsto na Loas (Lei nº 8.472, de 7 de dezembro de 1993).

seus estoques (tomados como a posição no mês de dezembro), comportamento atípico se considerada a tendência de evolução da emissão desses benefícios nos últimos anos. Este comportamento de curto prazo tende a ser explicado, em parte, por alterações operacionais no âmbito do INSS, implementadas para aumentar a eficiência no atendimento, no monitoramento e na fiscalização – nos dois últimos pontos, visando evitar a manutenção errônea de benefícios por incapacidade.

TABELA 2
Evolução da quantidade de benefícios emitidos pela Previdência Social (dez. 2016-dez. 2017)

Espécies/grupos de espécies	2016	Distribuição (%)	2017	Distribuição (%)	Variação (%)
RGPS (A + B)	29.183.383	100,0	29.804.964	100,0	2,1
Previdenciários (A)	28.341.869	97,1	28.989.841	97,3	2,3
Aposentadorias	19.062.228	65,3	19.807.974	66,5	3,9
Idade	10.100.813	34,6	10.471.338	35,1	3,7
Invalidez	3.235.570	11,1	3.293.725	11,1	1,8
Tempo de contribuição	5.725.845	19,6	6.042.911	20,3	5,5
Pensão por morte	7.562.550	25,9	7.675.576	25,8	1,5
Auxílio-doença	1.542.737	5,3	1.294.118	4,3	-16,1
Salário-maternidade	56.201	0,2	81.766	0,3	45,5
Outros	118.153	0,4	130.407	0,4	10,4
Acidentários (B)	841.514	2,9	815.123	2,7	-3,1
Aposentadorias	206.171	0,7	210.877	0,7	2,3
Pensão por morte	114.045	0,4	111.688	0,4	-2,1
Auxílio-doença	152.160	0,5	123.345	0,4	-18,9
Auxílio-acidente	322.182	1,1	326.271	1,1	1,3
Auxílio-suplementar	46.956	0,2	42.942	0,1	-8,5

Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS), disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>>; e Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS), disponível em: <<http://twixar.me/v5pK>>.

A redução da emissão de auxílios-doença (previdenciários e acidentários) em 2017 se explica fundamentalmente pela edição, em 6 de janeiro do mesmo ano, da MP nº 767, convertida na Lei Ordinária nº 13.457, de 6 de junho de 2017, cuja finalidade principal seria estabelecer um conjunto de medidas para viabilizar e efetivar a revisão dos benefícios por incapacidade emitidos no âmbito do RGPS, concedidos por via administrativa ou judicial. O objetivo principal da Lei nº 13.457/2017 foi o de estabelecer a revisão de benefícios por incapacidade ativos sem perícia médica há mais de dois anos, bem como de aposentadorias por invalidez de beneficiários com idade inferior a 60 anos. A revisão de tais benefícios visou assegurar que estes sejam mantidos apenas para os segurados que de fato se encontrem incapacitados para o trabalho, evitando assim que indivíduos que recuperem a capacidade laborativa recebam benefícios indevidamente.

TABELA 3
Evolução da quantidade de benefícios concedidos pela Previdência Social (2016-2017)

Espécies/grupos de espécies	2016	Distribuição (%)	2017	Distribuição (%)	Variação (%)
RGPS (A + B)	4.784.307	100,0	4.669.604	100,0	-2,4
Previdenciários (A)	4.532.396	94,7	4.448.953	95,3	-1,8
Aposentadorias	1.263.974	26,4	1.391.170	29,8	10,1
Idade	662.366	13,8	718.679	15,4	8,5
Invalidez	169.575	3,5	202.481	4,3	19,4
Tempo de contribuição	432.033	9,0	470.010	10,1	8,8
Pensão por morte	410.533	8,6	400.941	8,6	-2,3
Auxílio-doença	2.190.808	45,8	1.988.169	42,6	-9,2
Salário-maternidade	631.287	13,2	630.741	13,5	-0,1
Outros	35.794	0,7	37.932	0,8	6,0
Acidentários (B)	251.911	5,3	220.651	4,7	-12,4
Aposentadorias	9.220	0,2	9.319	0,2	1,1
Pensão por morte	393	0,0	298	0,0	-24,2
Auxílio-doença	223.668	4,7	191.118	4,1	-14,6
Auxílio-acidente	18.513	0,4	19.764	0,4	6,8
Auxílio-suplementar	117	0,0	152	0,0	29,9

Fontes: AEPS, disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>>; e BEPS, disponível em: <<http://twixar.me/v5pK>>.
Obs.: Acumulado nos anos de 2016 e 2017.

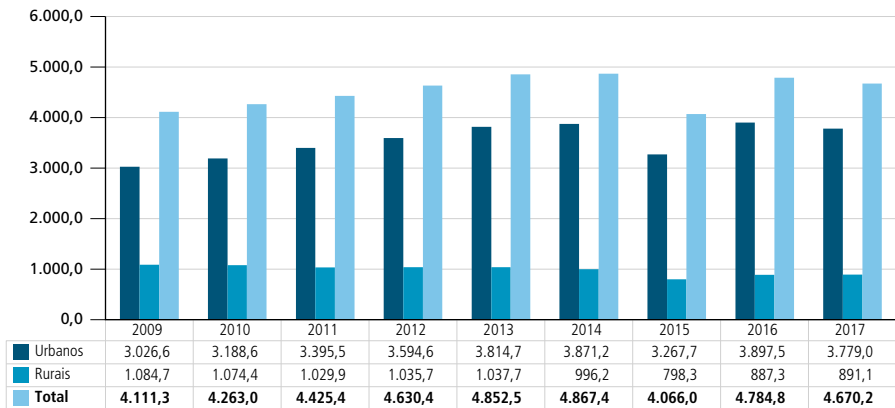
Sendo assim, a possível suspensão ou cessação destes benefícios tendeu a diminuir a emissão, mas também pode ter afetado residualmente a concessão (por exemplo, em virtude da conversão de auxílios-doença antigos e de longa duração em aposentadorias por invalidez). Por seu turno, o intenso e prolongado debate em torno de uma possível reforma previdenciária, obviamente intensificado pela PEC nº 287/2016, pode ter favorecido o incremento no volume de novos requerimentos de aposentadorias voluntárias, afetando as concessões e, conseqüentemente, as emissões previdenciárias.

O RGPS concedeu, no acumulado do ano de 2017, aproximadamente 4,7 milhões de novos benefícios (entre previdenciários e acidentários), registrando uma queda de 2,4% (-114,7 mil benefícios) frente ao ano de 2016. A concessão de benefícios previdenciários diminuiu em 1,8% (-83,4 mil benefícios), assim como a concessão de benefícios acidentários, que tiveram redução de 12,4% (-31,3 mil benefícios). Quando se considera a abertura por principais espécies de benefícios, ainda na comparação com a quantidade de concessões de 2016, destacam-se os aumentos na concessão de aposentadorias por invalidez (+19,4%, possivelmente potencializados pela conversão de auxílios-doença, no contexto do amplo processo de revisão dos benefícios com maior duração), nas aposentadorias por tempo de contribuição (+8,8%) e nas aposentadorias por idade (+8,5%).

Como sugerido, em que pese qualquer proposta de reforma previdenciária vir acompanhada de regras de transição e respeitar direitos adquiridos, debates nesse sentido tendem a suscitar a antecipação dos requerimentos de benefícios planejados (notadamente, de aposentadorias), fenômeno que culmina normalmente com incremento nas concessões e nas manutenções. Acrescente-se a isso a edição da MP nº 676, de 17 de junho de 2015, convertida na Lei nº 13.183, de 4 de novembro de 2015, que basicamente suavizou a regra de cálculo para as aposentadorias por tempo de contribuição, permitindo taxas de reposições integrais para os segurados que alcançarem 85 (mulheres) e 95 (homens) pontos, respectivamente, pelo somatório de sua idade com seus anos acumulados de contribuição para o RGPS. Contudo, a regra 85/95 (em seus termos gerais) só será aplicada na íntegra se houver um tempo de contribuição mínimo de 35 anos, no caso dos homens, ou de 30 anos, no caso das mulheres. Adicionalmente, a MP, agora transformada em lei, prevê um escalonamento que aumenta o tempo de contribuição e de idade necessários para a aposentadoria, considerando a evolução futura da expectativa de vida do brasileiro.

GRÁFICO 14

Quantidade de benefícios concedidos pelo RGPS (2009-2017)
(Em milhares)



Fontes: AEPS, disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>>; e BEPS, disponível em: <<http://twixar.me/v5pK>>.
Obs.: Acumulado de janeiro a dezembro (2009-2017).

Essa medida poderia favorecer a postergação dos requerimentos, já que a espera por uma taxa de reposição integral tende a ser diminuída e, assim, pode-se mais facilmente contornar a aplicação do fator previdenciário como multiplicador negativo, valendo a pena esperar pela integralidade dos benefícios. No entanto, pode ter havido também o *desrepresamento* de requerimentos vinculados a segurados com requisitos já próximos aos exigidos para a aplicação da chamada regra 85/95 progressiva, sem a necessidade de esperas adicionais. Some-se a estes fatores a incerteza inerente a qualquer processo de reformulação paramétrica do sistema

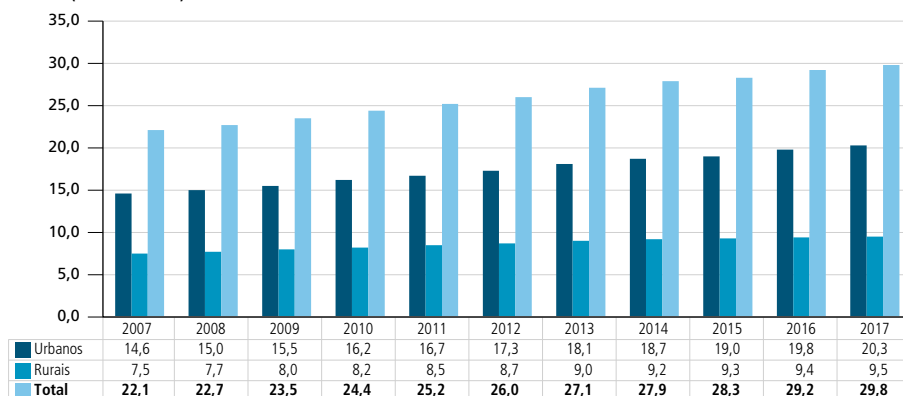
previdenciário, tem-se um cenário em que os agentes tentam minimizar seus riscos, normalmente (ainda que não totalmente) aposentando-se o mais cedo possível, ainda no contexto legal que conhecem e buscam dominar.

Ou seja, de modo geral, na comparação com o resultado acumulado de 2016, todos os grandes grupos de espécies de benefícios apresentaram redução (benefícios previdenciários, acidentários e assistenciais), movimento explicado em grande medida pela elevação atípica da concessão em 2016, em virtude do já mencionado *desrepresamento* de parte das concessões de 2015 (gráfico 3). Há que se avaliar ainda se os dados de concessão e, conseqüentemente, de manutenção de benefícios já começam a reverberar as alterações introduzidas pela MP nº 664, de 30 de dezembro de 2014, convertida na Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015. As alterações legais mencionadas fundamentalmente tornaram mais rígidas as regras para concessão e manutenção de pensões por morte, aproximando-as a práticas previdenciárias mais sustentáveis em termos fiscais e atuariais.

Entre dezembro de 2007 e dezembro de 2017, a quantidade de benefícios previdenciários emitidos pelo RGPS (somados os benefícios previdenciários e acidentários) aumentou 35,1%, com o total de emitidos passando de 21,6 milhões (dezembro/2007) para 29,8 milhões (dezembro/2017). Isso significa que, em média, o estoque de benefícios (tomado como a quantidade de emissões em dezembro de cada ano) cresceu em torno de 2,54% a.a., no período considerado. Em dezembro de 2017, do total de 29,8 milhões de benefícios previdenciários, cerca de 20,3 milhões (68,1%) foram emitidos para a clientela urbana, sendo os demais 9,8 milhões (31,9%) direcionados à clientela rural.

GRÁFICO 15

Evolução da quantidade de benefícios emitidos pelo RGPS (dez. 2007-dez. 2017)
(Em milhões)



Fontes: AEPS, disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>>; e BEPS, disponível em: <<http://twixar.me/v5pK>>.

Elaboração: SPREV/MF.

Obs.: Os benefícios assistenciais, embora operacionalizados pelo INSS, estavam, então, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – atual Ministério da Cidadania.

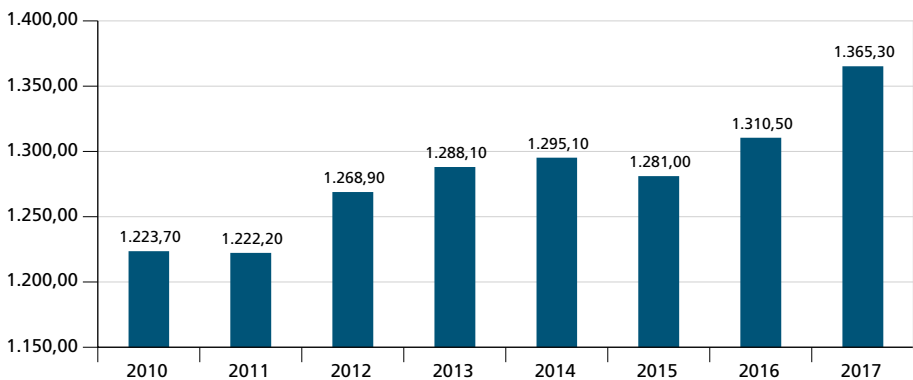
Em relação ao ano anterior, vale ressaltar que a comparação anual ainda está prejudicada pelos efeitos da longa greve dos servidores do INSS registrada em 2015, que afetou adversamente o atendimento dos segurados por quase três meses.¹⁹ O *desrepresamento* de benefícios começou ainda em 2015, mas se estendeu a 2016, de modo que o resultado do primeiro ano mencionado ainda resultou deprimido (frente à tendência) e que o resultado do último foi majorado pela incorporação de benefícios, que, sem a paralização, teriam sido possivelmente concedidos e agregados ao estoque no exercício anterior (2015). Assim, as comparações 2016/2015 e 2017/2016 estão prejudicadas e sua análise exige cautela.

O valor médio dos benefícios emitidos foi de R\$ 1.365,26, na média de janeiro a dezembro de 2017, configurando um aumento real de 4,2% em relação ao mesmo período de 2016. Entre o acumulado de janeiro a dezembro de 2017 e o intervalo correspondente de 2010, o valor médio real dos benefícios emitidos cresceu 11,6% (gráfico 2), movimento explicado principalmente pela política de reajustamento do salário mínimo prevalente no período analisado. Em virtude do baixo crescimento econômico, a política de reajustamento do salário mínimo (desde 2011, definida pela variação do PIB do ano retrasado mais a inflação do ano anterior medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC) produziu impactos inferiores aos produzidos em anos anteriores, quando os ganhos concedidos ao piso previdenciário foram sistematicamente superiores à inflação. Assim, entre 2016 e 2017, o ganho real pode guardar relação com outros fatores, como a incorporação no estoque de benefícios de maior valor, movimento favorecido pela regra 85/95 progressiva.

GRÁFICO 16

Valor médio real dos benefícios pagos pelo RGPS (2010-2017)

(Em R\$ de dezembro/2017)



Fontes: AEPs, disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>>; BEPS, disponível em: <<http://twixar.me/v5pk/>>; e INPC/IBGE.
Obs.: Média de janeiro a dezembro de cada ano segundo o INPC.

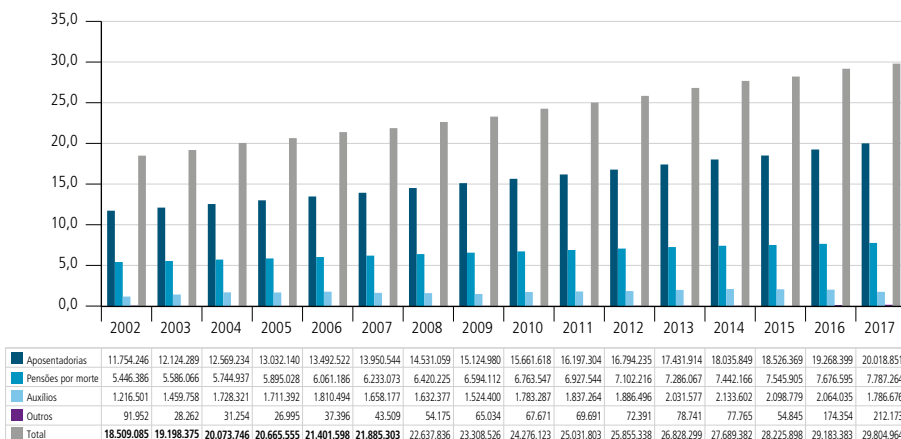
19. A duração da greve do INSS variou entre as UF's, mas teve ampla adesão e chegou, em certos estados, a 82 dias de paralização.

No RGPS, a receita previdenciária está atrelada mais diretamente à dinâmica registrada no mercado de trabalho (volume de ocupados que contribuem para a Previdência Social e sua massa salarial correspondente), que por sua vez reflete – ainda que com alguma defasagem temporal – o contexto macroeconômico vivenciado pelo país. Pelo lado da despesa, os valores, naturalmente, são determinados pelo comportamento de três dimensões fundamentais, relacionadas entre si: o estoque (evolução e composição do estoque) e o fluxo de entrada (novas concessões) e saída de benefícios (suspensões e cessações); a taxa de reposição dos benefícios previdenciários (relação entre o valor do benefício concedido e o salário de contribuição usado como referência para essa concessão); e a política de reajustamento deles (notadamente daqueles que equivalem ao piso previdenciário, valor preponderante dentre os benefícios em estoque).

Nos últimos anos (aqui apresentados os dados de 2002-2017), a expansão no estoque de benefícios e o aumento do valor médio destes foram determinantes para o aumento real da despesa – fatores estes, vale dizer, fortemente vinculados à evolução demográfica (marcada por um acelerado processo de envelhecimento populacional) e à política de valorização do salário mínimo (equivalente ao piso previdenciário), responsável (juntamente com a elevação real do rendimento médio do trabalho, referência para o cálculo dos benefícios) pela variação real positiva no valor médio dos benefícios pagos pelo RGPS. No último triênio, como já mencionado, soma-se aí a flexibilização do fator previdenciário, que aumentou a taxa de reposição dos benefícios de maior valor. Não houve explosão no estoque de benefícios, mas a quantidade anual de benefícios pagos cresce anualmente a taxas significativas e contínuas.

GRÁFICO 17

Evolução do estoque de benefícios previdenciários ativos do RGPS, segundo grandes grupos de espécies (2002-2017)
(Em milhões)



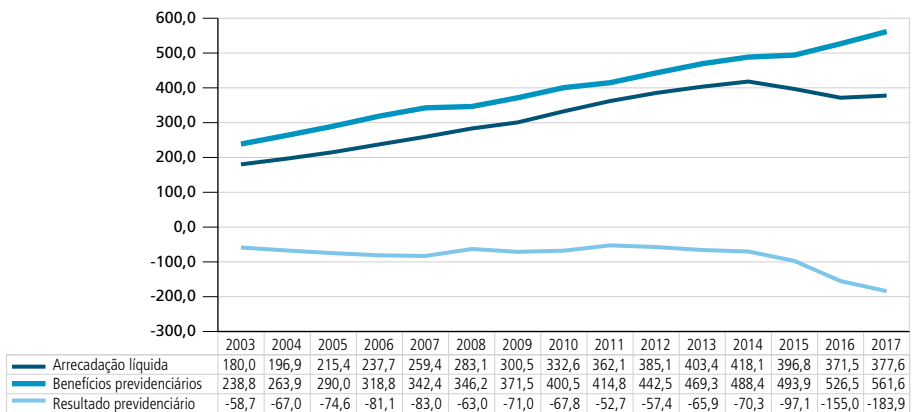
Fontes: AEPS/MPs (2002-2016) e AEPS/MF (2017).
Elaboração: Ipea.

Até 2014, como resultado do bom momento vivido pela economia brasileira e de seus rebatimentos positivos no mercado de trabalho, houve forte aumento real da receita previdenciária líquida. No último triênio, já em virtude da crise econômica enfrentada pelo país, os indicadores financeiros do RGPS se deterioraram ainda mais, com queda real da receita líquida e aumento real expressivo na despesa e na necessidade de financiamento do sistema.

GRÁFICO 18

Receita (arrecadação líquida), despesa (benefícios previdenciários) e resultado previdenciário do RGPS (2003-2017)

(Em R\$ bilhões de dezembro/2017)



Fontes: Informes de Previdência Social/MF (vários anos) e INPC/IBGE.

Elaboração: Ipea.

Obs.: A preços de dezembro de 2017 segundo o INPC.

3.2.2 RPPS

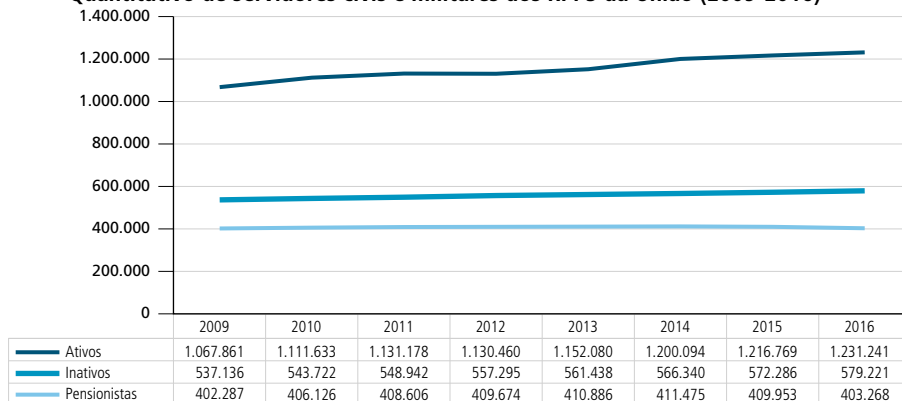
Segundo dados do AEPS 2016,²⁰ nos regimes próprios de previdência social dos estados e do Distrito Federal, observa-se uma tendência de queda no volume de segurados ativos e de elevação no quantitativo de beneficiários. Nos RPPS municipais, os contingentes de ativos e inativos revelam tendência de expansão, ainda que entre os ativos o movimento seja aparentemente mais intenso. Tais interpretações devem ser tomadas com parcimônia, pois os dados oficiais, publicados pelo MF, oscilam muito no período considerado (2007-2016). Tais oscilações podem ser explicadas, em parte, por diferenças conceituais (por exemplo, pela inclusão, ou não, de policiais militares e bombeiros), imprecisões e/ou atrasos nos informes obrigatórios elaborados pelos entes com regimes próprios. Para os regimes da União, de servidores civis e militares, também há quebras nas séries históricas (normalmente em virtude de alterações nos conceitos das medidas empregadas), mas os dados da

20. Para acesso aos dados, ver: <<http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>>.

última década se mostram harmônicos e indicam uma leve tendência de elevação no número de servidores e militares ativos e de relativa estabilidade nos demais grupos (aposentados e pensionistas).

No curto prazo, a expansão no volume de servidores ativos pode representar algum alívio sobre o resultado previdenciário (via expansão das receitas advindas das contribuições adicionais), mas – além de gerar possíveis dificuldades para a sustentabilidade da despesa com pessoal ativo – tal prática tenderá a resultar em aumentos na quantidade de beneficiários e, conseqüentemente, no volume da despesa previdenciária a médio-longo prazos. Este ponto é importante principalmente para os regimes próprios municipais, normalmente instituídos há menos tempo que os regimes estaduais e da União e onde a relação entre ativos e inativos (aposentados e pensionistas) ainda assume valores menos dramáticos. Na União, esta razão de dependência (razão entre contribuintes/ativos e beneficiários) já assume valor bastante reduzido e ameaça sua sustentabilidade, embora o indicador tenha aumentado ligeiramente (via expansão do quadro de servidores ativos) nos últimos anos.

GRÁFICO 19

Quantitativo de servidores civis e militares dos RPPS da União (2009-2016)

Fonte: AEPS/Infologo.

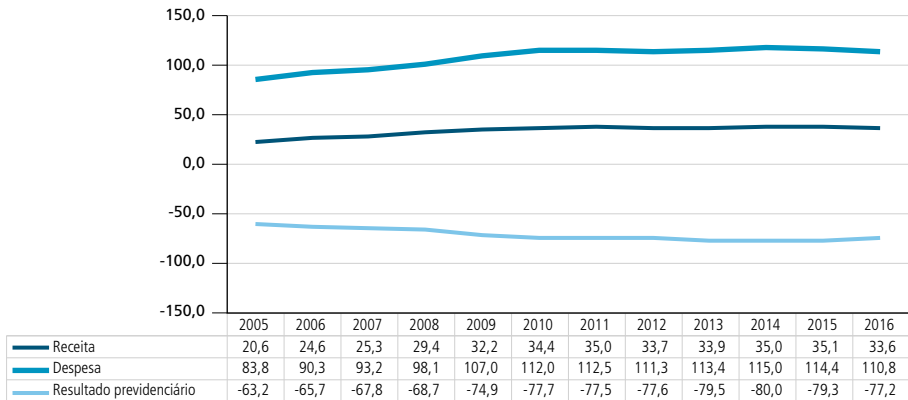
Elaboração: Ipea.

Com respeito especificamente aos regimes próprios da União, nota-se uma tendência de relativa estabilidade nos resultados previdenciários, sem movimentos expressivos na despesa, na receita e na necessidade de financiamento. Apesar desse cenário de aparente estabilização, registrado no período 2010-2016, cumpre ressaltar que o resultado previdenciário anual ainda assume montante expressivo e com risco potencialmente elevado de insustentabilidade futura, quando os efeitos da transição demográfica vivida pelo país se fizerem ainda mais presentes. Em outras palavras, o grau de desequilíbrio, que já preocupa no curto prazo, deverá ser intensificado nas próximas décadas.

A Emenda Constitucional nº 41/2003 foi desenhada para contribuir no enfrentamento desse desafio, dentre outros pontos, por meio da instituição de RPCs, já implantados na União e em algumas UFs. Nestes casos, onde se fez a opção pela regulamentação dos regimes complementares, os benefícios pagos sob o regime de repartição simples (*pay-as-you-go*) foram limitados ao valor máximo pago mensalmente pelo RGPS. Os efeitos dessa medida devem ser sentidos no longo prazo, quando a transição entre os dois modelos for completada e a necessidade de financiamento controlada. A curto e médio prazos, no entanto, pode-se observar inclusive alguma elevação nesse componente do resultado previdenciário, fruto deste custo de transição, que afetará inicialmente (e adversamente) a receita e apenas no futuro atingirá a despesa (quando porções crescentes dos inativos estiverem sujeitas ao teto previdenciário do RGPS).

GRÁFICO 20

Receita, despesa e resultado previdenciário dos RPPS dos servidores civis e militares da União (2005-2016)
(Em R\$ bilhões de 2016)



Fontes: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)/MF e INPC/IBGE.

Elaboração: Ipea.

Obs.: Valores a preços médios de 2016 (INPC).

3.2.3 Panorama geral da Previdência Social: resultado agregado em 2016

Em 2016, em valores correntes, a despesa previdenciária do RGPS alcançou aproximadamente R\$ 507,9 bilhões, enquanto suas receitas somaram pouco mais de R\$ 358,1 bilhões, gerando uma necessidade de financiamento de cerca de R\$ 149,7 bilhões. Nos RPPS e nos regimes específicos dos militares (reservistas e reformados), o resultado previdenciário agregado foi negativo em R\$ 155,7

bilhões, quadro gerado pelo confronto de uma despesa total de R\$ 310,7 bilhões com receitas de R\$ 155,0 bilhões no ano. Os resultados são preocupantes, inclusive para os RPPS municipais, em geral instituídos a menos tempo, onde prevalecem os segurados mais jovens e a relação entre contribuintes e beneficiários ainda não atingiu os níveis alarmantes observados nos demais sistemas.

TABELA 4

Quantitativo de segurados (contribuintes e beneficiários ativos permanentes), receita, despesa e necessidade de financiamento da Previdência Social, segundo tipo de regime (2016)

(Em R\$ bilhões)

Regime previdenciário	Dados financeiros – resultado previdenciário			Quantidade de contribuintes e beneficiários permanentes			
	Receita (A)	Despesa (B)	Resultado previdenciário (A - B)	Aposentados (A)	Pensionistas (B)	Contribuintes (C)	Contribuintes/beneficiários (C)/(A + B)
RGPS	358,1	507,9	-149,7	19.169.302	7.678.558	51.954.513	1,94
RPPS	155,0	310,7	-155,7	2.836.059	1.096.849	6.439.698	1,64
União	33,6	110,8	-77,2	579.221	403.268	1.231.241	1,25
Estados	68,2	157,8	-89,6	1.756.188	551.813	2.607.544	1,13
Municípios	53,2	42,1	11,1	500.650	141.768	2.600.913	4,05
Total	513,1	818,6	-305,4	22.005.361	8.775.407	58.394.211	1,90

Fontes: AEPS 2016/MF; RREO/MF; fluxo de caixa do INSS; e Boletim Estatístico de Pessoal/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

Elaboração: Ipea.

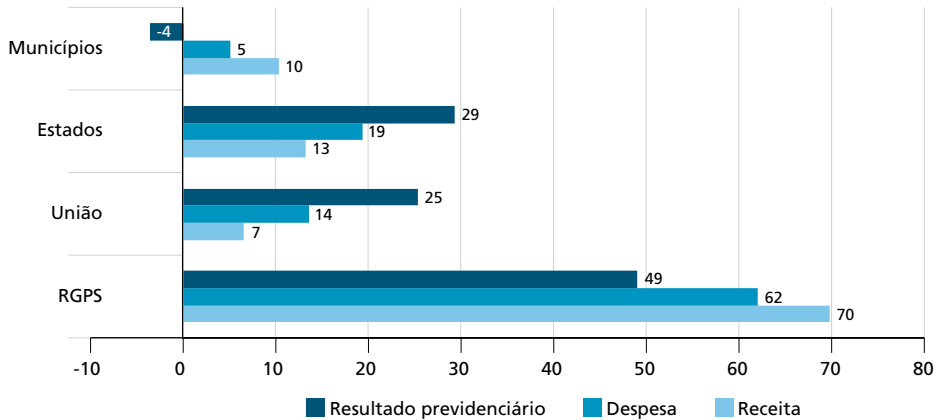
- Obs.: 1. Os dados da União, relativos à quantidade de segurados, consideram o Fundo Constitucional do Distrito Federal.
 2. A informação relativa ao RGPS consta do fluxo de caixa do INSS.
 3. Com respeito ao RGPS, o estoque de benefícios consiste no total de benefícios ativos, em dezembro de 2015, em todas as espécies de aposentadorias e pensões por morte.
 4. No RGPS, a quantidade de contribuintes corresponde a uma estimativa baseada nas pessoas que tiveram vínculo como contribuinte empregado ou contribuição como contribuinte individual, empregado doméstico, contribuinte facultativo ou segurado especial no ano de referência. Tal estimativa corresponde à soma do número de meses com recolhimentos por cada pessoa, dividido por doze.

O RGPS – maior componente do sistema previdenciário brasileiro – possui a maior participação na despesa previdenciária total, mas encontra-se sobrerrepresentado no montante total arrecadado a título de receita previdenciária. Isso implica que, em termos relativos e absolutos, o resultado previdenciário brasileiro (despesas subtraídas das receitas) se encontra bastante influenciado por desequilíbrios expressivos, financeiros e atuariais, em regimes próprios (de servidores públicos civis e, principalmente, militares) com um volume de beneficiários (diretos e indiretos) bem menos numeroso que o quantitativo registrado para o RGPS.

GRÁFICO 21

Participação dos regimes previdenciários, segundo ente da Federação, por componente do resultado previdenciário brasileiro (2016)

(Em %)



Fontes: AEPS/MF e RREO/MF.

Elaboração: Ipea.

Em conjunto (somados todos os regimes públicos de Previdência Social), a despesa previdenciária brasileira chegou, em 2016, a aproximadamente 13,5% do PIB. O patamar de despesa não parece tão destoante quando comparado unicamente com o mesmo indicador calculado para outros países, mas o desafio fica evidente quando a demografia é incluída na análise. Esse percentual, significativo em qualquer contexto, ganha ainda maior peso quando confrontado com a proporção de idosos na população total, estimada em 10,2% para o país (pela PNAD Contínua 2016, 5ª visita).

Na comparação com 31 países europeus, para os quais a Eurostat (Departamento Oficial de Estatística da União Europeia) compilou dados harmonizados entre si, nota-se que o nível de despesas brasileiras é excessivamente elevado quando se considera o estágio de sua transição demográfica. O percentual do PIB brasileiro comprometido com o pagamento de benefícios previdenciários tende a ser superior àquele observado para países com proporção de idosos assemelhada ou superior à brasileira. Ou seja, o destoante nível de gasto não pode ser suficientemente explicado pelo componente demográfico, para o qual se adotou como *aproximação* a participação dos idosos com 65 anos ou mais na população total.

Apesar de diferenças evidentes entre o Brasil e o conjunto destes países,²¹ a comparação apresentada é pertinente pela relativa convergência do grau de cobertura

21. Trata-se de países com renda alta, estágio de desenvolvimento social mais elevado e sistemas previdenciários com características distintas, na comparação com o brasileiro (marcado, por exemplo, pelas peculiaridades da Previdência Rural), mas que possuem patamar de cobertura semelhante ao brasileiro (diferentemente da América Latina e do Caribe) e, em geral, funcionam sob a lógica de seguro social.

Outro ponto importante diz respeito à velocidade e ao momento em que os diferentes grupos de países enfrentaram ou enfrentarão mudanças demográficas mais dramáticas. No Brasil, o envelhecimento populacional (tomando-se como referência a proporção de idosos com 60 anos ou mais na população) se dará em ritmo mais intenso que o já observado nos países europeus e estas nações, em sua maioria, enfrentaram esse fenômeno quando já possuíam patamar de riqueza e desenvolvimento mais elevado.²² Desse modo, o Brasil terá possivelmente menos tempo e menos recursos disponíveis para os ajustes necessários à sustentabilidade do sistema previdenciário. Essas comparações são fundamentais para o entendimento dos desafios a serem enfrentados pelo país.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entre 2016 e 2018, houve um debate intenso em torno da reforma previdenciária proposta pelo governo federal por meio da PEC nº 287/2016. Ao longo de todo o processo de debate, a medida passou por várias alterações que a suavizaram. Para além de recuos em pontos importantes relativos aos BPCs (previstos na Loas para idosos e pessoas com deficiência de baixa renda) e à Previdência Rural, houve *flexibilização* da idade mínima para a aposentadoria (de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres, contra os 65 anos inicialmente propostos para ambos os sexos) e alteração na regra de transição e na condicionalidade para manutenção da integralidade e paridade nos RPPS.

Apesar disso, sob o argumento de que a intervenção federal no estado do Rio de Janeiro impedia a tramitação de qualquer emenda constitucional, o debate foi paralisado ainda no início de 2018. De qualquer modo, já havia grande dificuldade política para a aprovação da reforma, seja pelo enfraquecimento da base política do governo no Congresso Nacional, seja pela maior proximidade das eleições, fatores que (ainda combinados) naturalmente dificultaram a continuidade da tramitação da PEC. Haverá necessidade de retomar este debate no próximo governo eleito (preferencialmente em seu início), tendo em vista o processo de deterioração das contas previdenciárias. A necessidade também é decorrente do processo de envelhecimento populacional vivenciado pelo país, como demonstrado pela mais recente projeção demográfica do IBGE.

Idealmente, qualquer proposta de reforma deve buscar conciliar sustentabilidade fiscal, inclusive, a médio e longo prazos, frente ao rápido e intenso envelhecimento populacional, garantia de adequação do valor dos benefícios (contributivos e não contributivos) ao seu fim essencial de substituição da renda do trabalho, tendo em vista seu papel fundamental no combate à pobreza, em especial, entre a população idosa, e manutenção e preferencialmente expansão da proteção previdenciária.

22. Ver, por exemplo, IBGE (2016a).

Ressalte-se que as projeções de longo prazo do RGPS – cujos resultados são determinados fundamentalmente pelo efeito combinado da evolução demográfica, da política de reajustamento dos benefícios e das regras e normas que regem a concessão e a manutenção destas prestações – apontam para um patamar de gasto crescente como proporção do PIB, isso para um item da despesa obrigatória que já assume peso excessivo sobre as contas públicas e exerce pressão sobre a disponibilidade de recursos para outras áreas relevantes de atuação do poder público. Esta situação se tornou ainda mais evidente quando do debate em torno da PEC nº 241/2016, transformada na Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu, para todos os poderes da União e os órgãos federais com autonomia administrativa e financeira, integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, o chamado Novo Regime Fiscal (NRF), que deverá vigorar por vinte exercícios financeiros.

A Emenda Constitucional nº 95/2016 determina que, nas duas décadas de sua eventual vigência, os componentes de despesa abrangidos pela emenda terão seus valores limitados ao nível de gasto observado em 2016 (mantido seu valor real). A despesa com a Previdência Social possui natureza obrigatória por força de imperativo constitucional e não pode ser submetida ao teto proposto, prerrogativa incontornável que isoladamente já transferiria parcela expressiva das metas de ajuste fiscal a outras políticas públicas sem as mesmas garantias legais e/ou constitucionais, agravando um esforço já imposto pelo atual padrão de gasto previdenciário. Ou seja, a impossibilidade constitucional de incluir a Previdência Social nas metas de ajuste fiscal, somada ao padrão de evolução atual e esperado de sua despesa, determinaria o preterimento de despesas não constitucionais e/ou não obrigatórias, dentre as quais se encontram várias políticas públicas reconhecidamente importantes para o desenvolvimento social do país.

Em relação à cobertura previdenciária, embora o Brasil tenha atingido elevados níveis de proteção social (em parte, graças às peculiaridades da Previdência Rural, na prática, semicontributiva), tanto para trabalhadores ativos (sete em cada dez) quanto para idosos (oito em cada dez), há persistência de desproteção entre determinados grupos de trabalhadores, notadamente entre autônomos e trabalhadores domésticos. Ademais, em virtude da severa recessão econômica nos anos de 2015 e 2016 e da incipiente recuperação subsequente, o processo de ampliação da cobertura, observado a partir dos anos 2000, foi contido e sua retomada exigirá a construção de bases sólidas para o crescimento econômico sustentado do país.

REFERÊNCIAS

ANSILIERO, G.; COSTANZI, R. N.; FERNANDES, A. Z. **A cobertura previdenciária segundo a PNAD Contínua**: uma proposta de mensuração da proporção de protegidos entre ocupados e idosos residentes no país. Brasília: Ipea, 2018. No prelo.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Cobertura da previdência social no Brasil: perfil dos não contribuintes e evolução recente. **Informe de Previdência Social**, Brasília, v. 15, n. 3, mar. 2003.

COSTANZI, R. N.; ANSILIERO, G.; AMARAL, A. D. Previdência social. **Boletim de Políticas Sociais – acompanhamento e análise**, Brasília, n. 25, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2W9UwI7>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: notas metodológicas. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <<http://twixar.me/H5pK>>.

_____. **Principais diferenças metodológicas entre as pesquisas PME, PNAD e PNAD Contínua**. Rio de Janeiro: IBGE, nov. 2015. (Nota Técnica).

_____. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira: Rio de Janeiro: IBGE, 2016a.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: manual básico da entrevista. Rio de Janeiro: IBGE, out. 2016b.

_____. **Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018a.

_____. **Projeções da população**: Brasil e Unidades da Federação. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2018b. Disponível em: <<http://twixar.me/bSpK>>.

SCHWARZER, H.; PAIVA, L. H. S.; SANTANA, R. L. F. Cobertura previdenciária: evolução 1999-2002 e aperfeiçoamento metodológico. **Informe de Previdência Social**, Brasília, v. 16, n. 5, maio 2004.

ASSISTÊNCIA SOCIAL

1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo analisa a política de assistência social brasileira em 2017 e 2018, num contexto histórico peculiar: em 2018, comemora-se trinta anos do texto constitucional e, portanto, do reconhecimento da assistência social como direito, um entre outros avanços para a cidadania social advindos da Constituição Federal de 1988 (CF/88). O fim de 2017 foi palco da XI Conferência Nacional de Assistência Social. Sob a coordenação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e precedida por ampla mobilização nacional, essa conferência demonstrou que o princípio constitucional da participação social se consolidou na política, ainda que nem todas as suas deliberações sejam implementadas. Ao mesmo tempo, o Novo Regime Fiscal (NRF), implantado pela Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, (Brasil, 2016) completou seu primeiro ano de vigência, sinalizando para o progressivo encolhimento do gasto social federal, com implicações significativas para o desenvolvimento das políticas sociais no país; entre elas, a de assistência social.

Considerando esses eventos, este capítulo analisa a política de assistência social em 2017 e 2018, sob uma perspectiva conjuntural, apresentadas nas seções 2 e 3, e histórica, tratada na seção 4. A seção 2 irá abordar, como fato relevante ocorrido em 2017, a realização da XI Conferência Nacional de Assistência Social, dando destaque para a trajetória recente das instâncias e dos mecanismos de participação e controle social. A seção 3 traz um enfoque conjuntural, que irá analisar os desdobramentos das políticas de ajuste fiscal – em especial, o NRF – na política de assistência entre 2017 e 2018. Embora a narrativa seja conduzida pela lente orçamentário-financeira, a abordagem não prescinde do esforço de estabelecer conexões com outros temas relevantes à gestão da política de assistência social. A seção 4 aborda, como tema em destaque, os trinta anos da CF/1988, sob a perspectiva do seu significado para a assistência social. Assim, analisa o desenvolvimento da política e suas provisões à luz do marco constitucional, visando apresentar os desdobramentos institucionais e políticos do reconhecimento da assistência como direito, seja em seu campo

específico de atuação, seja na configuração do sistema de proteção social brasileiro. Por fim, as considerações finais apresentam um esforço de síntese entre os eixos analíticos que conduzem o texto e sinalizam para os principais desafios da política de assistência na atualidade.

2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DA XI CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Assim como em outras políticas públicas, no Sistema Único de Assistência Social (Suas), a participação social se efetiva a partir de conselhos de composição paritária entre governo e sociedade civil, instituídos nos três níveis de governo, assim como por meio de conferências periódicas, com a participação dos diversos atores da política de assistência social. Por meio desses conselhos e dessas conferências, usuários, trabalhadores, entidades e organizações da assistência social, assim como gestores dos três níveis de governo, se organizam para participar do processo decisório sobre a política.

Enquanto trabalhadores e entidades mantêm base organizacional cuja atuação antecede e extrapola o funcionamento dos conselhos de assistência social, o segmento dos usuários começou a se organizar apenas mais recentemente, em função da expansão do controle social na gestão da política. Como reflexo desta trajetória tardia de organização, somente em 2017, realizou-se o I Encontro Nacional dos Usuários do Suas, com apoio do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e do CNAS. Seu objetivo foi discutir a implementação da Resolução CNAS nº 11/2015, que “caracteriza os usuários, seus direitos e sua participação na Política Pública de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social”. Como produto do encontro, foi divulgada a *Carta de Brasília*, na qual os usuários apresentaram suas demandas e expectativas em torno do desenvolvimento da política.¹

Outro fruto desse encontro foi a cartilha *Suas – Sistema único de Assistência Social: “modo de usar”* (CNAS, 2017). Elaborada pelo Conselho Nacional de Assistência Social com base na Resolução CNAS nº 11/2015. A cartilha apresenta aos usuários os benefícios, os serviços e os equipamentos da assistência social – como os centro de referência da assistência social (Cras), os centros de referência especializados de assistência social (Creas) e os centros de referência especializados para população em situação de rua (Centros POP), explicando o funcionamento de cada um deles e as formas de acessá-los. De maneira lúdica² e com texto amigável, o documento também esclarece como se efetiva o controle social da política por meio dos conselhos e as formas de participação dos usuários nesse espaço.

1. Entre as principais demandas dos usuários, destacamos a qualidade e o respeito à diversidade na oferta dos serviços socioassistenciais, a realização de ações de qualificação dos(as) usuários(as) e as edições anuais do Encontro Nacional de Usuários do Suas. Para mais detalhes, ver Carta de Brasília (2017).

2. A cartilha foi ilustrada pelo cartunista Ziraldo.

O ano de 2017 também abrigou outro marco importante para o controle social da política; qual seja, a realização da XI Conferência Nacional de Assistência Social. Sob a responsabilidade do CNAS, esta conferência é preparada, a cada dois anos, a partir de conferências municipais e estaduais que formulam propostas para a etapa nacional. Todo esse movimento conforma um processo privilegiado de escuta e diálogo entre governo e sociedade sobre os rumos da política.

Na assistência social, essa forma institucionalizada de participação tem o objetivo de avaliar a situação da política e propor diretrizes para seu aperfeiçoamento (art. 18, VI, da Lei nº 8.742/1993). Sobretudo a partir de 2003, quando se tornaram mais regulares, tais conferências têm produzido deliberações construídas de forma descentralizada e dialogada pelos principais atores da política. Com o tema Garantia de Direitos no Fortalecimento do Suas, a XI Conferência Nacional de Assistência Social realizou-se em dezembro de 2017 e organizou-se em quatro eixos,³ articulados ao II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026).⁴ O processo de preparação contou com apoio do MDS e ampla participação da sociedade e de representantes governamentais; em especial, gestores, conselheiros, usuários, trabalhadores, entidades e representantes do Legislativo e do Judiciário, bem como demais parceiros do Suas.

O que distinguiu a XI Conferência Nacional de Assistência Social das anteriores foi o contexto peculiar em que ela ocorreu, caracterizado pela contrariedade de boa parte dos seus atores quanto ao que consideraram ameaças ao Suas. O descontentamento já havia sido sinalizado em 2016 pelo CNAS, por ocasião do lançamento do programa Criança Feliz e das mudanças na gestão do Benefício de Prestação Continuada (BPC),⁵ mas tomou proporções maiores durante as discussões acerca da alocação insuficiente de recursos no Projeto de Lei Orçamentária (Ploa) para 2018 – tratado na subseção 3.1 deste texto), no contexto de implementação da EC nº 95/2016 (Brasil, 2016).

A articulação entre diversas insatisfações, incluindo a de insuficiente debate nos espaços de pactuação (Comissão Integrestores Tripartite – CIT) e deliberação (CNAS) da política, levou os delegados(as)⁶ da XI Conferência Nacional de Assistência Social a formular deliberações⁷ reativas às medidas que afetaram o Suas no período. Exemplo disso é a deliberação nº 1.2, alínea l', da conferência, que propõe a revogação do Decreto nº 8.805/2016, o qual constrange o acesso aos beneficiários introduzindo maior rigor na concessão e manutenção do BPC. Outro exemplo está na deliberação nº 3.1, que

3. Eixo 1 – a proteção social não contributiva e o princípio da equidade como paradigma para a gestão dos direitos socioassistenciais; eixo 2 – gestão democrática e controle social: o lugar da sociedade civil no Suas; eixo 3 – acesso às seguranças socioassistenciais e a articulação entre serviços, benefícios e transferência de renda como garantias de direitos socioassistenciais; e eixo 4 – a legislação como instrumento para uma gestão de compromisso e corresponsabilidades dos entes federativos para a garantia dos direitos socioassistenciais (Brasil, 2017).

4. Aprovado pela Resolução CNAS nº 7/2016.

5. Esse assunto foi abordado na edição nº 25 de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*.

6. Participantes das conferências com direito a voto.

7. As deliberações da XI Conferência Nacional de Assistência Social foram publicadas na Resolução CNAS nº 21/2017.

pleiteia a desvinculação imediata do programa Criança Feliz do MDS e da política de assistência social, com devolução integral dos recursos ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). A deliberação nº 1.3, por sua vez, demanda que o CNAS postule ao Supremo Tribunal Federal (STF) a revogação do corte orçamentário do Suas previsto para 2018. Já a deliberação 1.1, que extrapola o setor da assistência social, propõe a revogação da Emenda Constitucional nº 95/2016 (Brasil, 2016), responsável pelo congelamento do investimento público na área social. Ainda sobre este tema, a deliberação nº 4.1 pleiteia a realização de um referendo nacional como forma de revogação desta emenda.

Entre as deliberações da XI Conferência Nacional de Assistência Social, encontram-se também propostas no sentido de blindar a política de assistência social contra mudanças políticas e fiscais conjunturais. Neste sentido, pretende-se transformar o Programa Bolsa Família (PBF) em um direito constitucional (deliberação nº 1.5.) e aprovar emenda constitucional que garanta a aplicação de pelo menos 1% da receita corrente líquida da União no Suas (deliberação nº 1.1).

Junto a essas deliberações, alocaram-se outras, já recorrentes nas conferências anteriores, relativas: ao BPC (aumento do limite de renda *per capita* para 1/2 salário mínimo (SM) e redução do limite de idade para 60 anos para concessão do benefício ao idoso); aos recursos humanos (realização de concursos e capacitações, e efetivação da Mesa Nacional Permanente de Negociação); ao controle social (fortalecer conselhos de assistência social, bem como apoiar a organização de fóruns de trabalhadores e usuários e organizações da sociedade civil); e à oferta de serviços e benefícios eventuais (garantir e ampliar cofinanciamento, e assegurar percentual mínimo da dotação orçamentária).

Interessante notar que várias das deliberações referentes ao eixo 2, relativo à *gestão democrática e controle social*, refletem um processo inacabado de consolidação da participação social no Suas, na medida em que clamam pelo cumprimento de Resoluções do CNAS vigentes, mas cujas ações ainda não foram efetivadas.⁸ Nesse sentido, a deliberação nº 2.3 pleiteia o fortalecimento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) por meio de conselhos, fóruns de usuários e trabalhadores, *respeitando e fazendo cumprir suas decisões*.

Ainda no sentido de fazer valer os espaços institucionalizados e regulamentos vigentes, destinou-se uma deliberação (nº 4.3) – a única “em caráter de urgência” – solicitando a criação de sanções legais (perda de cargo, inelegibilidade, ressarcimento aos cofres públicos) para o gestor que não respeitar o marco legal do Suas. Esse reforço reiterado no sentido do cumprimento de normativos vigentes demonstra

8. A deliberação nº 2.1 pede o cumprimento da Resolução CNAS nº 6/2016, que estabelece parâmetros para supervisão técnica no Suas. A deliberação nº 3.3 pede o cumprimento da Resolução CNAS nº 269/2006 (Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH) e das Resoluções CNAS nºs 17/2011 (sobre equipes de referência e categorias profissionais essenciais ao Suas) e 9/2014 (que reconhece áreas e ocupações profissionais relativas ao Suas).

que, embora o Suas tenha avançado bastante em termos regulatórios, ainda não conseguiu plena consolidação de sua institucionalidade enquanto política de Estado.

Mesmo que algumas das deliberações da XI Conferência Nacional de Assistência Social não constituam novidade na discussão da política de assistência social – tendo sido vocalizadas ou ganhado novas “leituras” de conferências nacionais anteriores –, parte importante das deliberações é inteiramente nova, sobretudo aquela manifestamente contrária a medidas recentes no funcionamento da política. Essa última condição distingue esta conferência das demais, na medida em que materializa uma reação de diversos atores em relação às medidas percebidas como ameaças à consolidação do Suas.⁹

Cabe, ainda, comentar sobre o tratamento dado às deliberações da XI Conferência Nacional de Assistência Social sobre a condução da política. Segundo o art. 2º do seu regimento interno,¹⁰ o CNAS é responsável por encaminhar as deliberações das conferências aos órgãos competentes e monitorar seus desdobramentos, de modo a sensibilizar os atores envolvidos no processo decisório da política. Inclusive, o Regimento do CNAS destinou, no art. 8º, inciso VI, uma comissão específica para essa finalidade (Comissão de Monitoramento das Deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social). Contudo, no mês seguinte à publicação da Resolução CNAS nº 21, de 18 de dezembro de 2017, que deu publicidade às deliberações da XI Conferência Nacional de Assistência Social, o MDS solicitou manifestação de sua Consultoria Jurídica (Conjur) indagando sobre: a natureza jurídica dessas deliberações; se havia hierarquia da Resolução CNAS nº 21/2017 sobre as demais resoluções exaradas pelo CNAS; e se era apropriado o uso da denominação *deliberações* para se referir às diretrizes votadas pelos delegados da referida conferência. Em seu parecer,¹¹ a Conjur/MDS considerou que as deliberações das conferências possuem natureza jurídica de *proposições*; que não havia que se falar em hierarquia da Resolução CNAS nº 21/2017 sobre as demais emanadas pelo CNAS; e que haveria uma incorreção na referida resolução, na medida em que não se tratam de *deliberações*, mas sim de *proposições*. Em suma, o parecer ratifica o entendimento de que as conferências emitem diretrizes que não necessariamente vinculam a condução da política.

9. O CNAS também se organizou durante 2017, de modo a influir no processo de formulação de medidas que, no seu entendimento, ameaçavam conquistas importantes no âmbito da política de assistência social. Para tanto, valeu-se de notas de repúdio, bem como promoveu articulações com parlamentares, participações em audiências públicas e mobilizações conjuntas com o Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado de Assistência Social (Fonseas) e o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas), tanto no sentido de excluir medidas restritivas ao BPC da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 287/2016, no bojo da reforma da Previdência Social, quanto no de promover a recomposição orçamentária da política no processo de votação da Ploa 2018. Junto com outros fatores, estas ações conseguiram de fato influenciar o processo legislativo, de modo que as pretensões do CNAS foram em grande parte alcançadas – as medidas em relação ao BPC foram excluídas da proposta de reforma da previdência e o orçamento da assistência social para 2018 foi parcialmente recomposto.

10. Resolução CNAS nº 6/2011.

11. Parecer nº 077/2018/Conjur-MDS/CGU/AGU.

A consulta do próprio MDS a respeito da *validade* dessas deliberações, logo após a realização dessa conferência, sinaliza alguma resistência em efetivá-las e abre uma frente de tensão com o CNAS e as demais instâncias de participação social. Ademais, já na primeira reunião do conselho, em 2018, após a realização da XI Conferência Nacional de Assistência Social no fim de 2017, verificamos a renúncia do seu então presidente, ocasião em que comunicou seu desligamento não só da presidência do órgão, mas também como conselheiro nacional.¹² A rejeição à implementação do programa Criança Feliz no âmbito do Suas, matéria de uma das deliberações da conferência, tem se mantido enquanto diretriz das deliberações do CNAS.¹³ Os argumentos giram em torno do fato de que o programa tem afinidade maior com os serviços e as ações de saúde e suas equipes de saúde da família (ESFs), além de disputar recursos com os serviços socioassistenciais e configurar relações de trabalho precárias para seus visitantes, enfraquecendo a institucionalidade da política.

Como pode ser observado, as instituições e os atores envolvidos no processo conferencial de 2017 demonstraram o vigor da experiência participativa que vem atravessando a política pública de assistência social e reforçando a construção do Suas. A mobilização do contraditório é fundamental para alinhar expectativas e construir alternativas para problemas encontrados na condução da política. Os embates verificados a partir de 2016 revelam que o CNAS e as conferências permanecem como espaços privilegiados para vocalização de insatisfações de diversas ordens por parte de trabalhadores, usuários e rede privada. Em que pese o cenário não tão favorável à implementação das deliberações, ou *proposições*, da XI Conferência Nacional de Assistência Social – em especial, aquelas que questionam medidas recentes como o programa Criança Feliz, restrições na concessão/manutenção do BPC e vigência do Novo Regime Fiscal –, consideramos importante registrar que a participação social na política de assistência encontrou espaço para se organizar e vocalizar seu descontentamento, assim como propor medidas para garanti-la como um direito a quem dela necessitar. Quanto à sua efetividade, no entanto, resta acompanhar as condições de mobilização do CNAS em torno destas deliberações e suas possibilidades de influir no processo decisório da política.

12. Conforme Comunicado do CNAS, de 8 de fevereiro de 2018. Disponível em: <<http://twixar.me/lGqn>>.

13. Por ocasião da sua 267ª Reunião, em agosto de 2018, os representantes da sociedade civil vetaram em bloco a proposta de expansão do público para todas as gestantes e crianças registradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único).

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Com a vigência da EC nº 95/2016 (Brasil, 2016), conhecida como emenda do teto de gastos, instituiu-se o NRF no âmbito da União, implicando congelamento da despesa primária do governo federal nos patamares de 2016¹⁴ por duas décadas.¹⁵ Estudos publicados pelo Ipea (Paiva *et al.*, 2016; Vieira e Benevides, 2016) sinalizaram, como resultado, a possibilidade de esvaziamento progressivo do financiamento federal nas políticas de assistência, cultura, habitação, entre outras áreas sociais. Isto ocorreria porque os recursos de tais políticas, classificados como despesas discricionárias, são mais facilmente afetados com esta medida do que os chamados gastos obrigatórios, sendo o principal deles o gasto previdenciário (Paiva *et al.*, 2016).¹⁶

O objetivo desta seção é demonstrar como as políticas de austeridade fiscal – que já vêm sendo adotadas desde 2015¹⁷ – impactaram os gastos com a política de assistência social em 2017 e no orçamento de 2018, considerando que, em tempos de políticas de ajuste fiscal, a dinâmica das despesas primárias se expressa numa deterioração das despesas discricionárias, em razão da pressão das obrigatórias. Desta forma, será analisado o comportamento destas duas despesas no âmbito do MDS, tanto em 2017 (despesas pagas) quanto em 2018 (despesas autorizadas), como reflexo das políticas de austeridade fiscal, seja referente ao teto de gastos ou à meta de resultado primário.

Conclui-se que o impacto da política de austeridade na dinâmica de comportamento dos gastos na área da assistência foi percebido já em 2017, quando se observou um crescimento real de 1,9% das despesas obrigatórias desta política e uma queda real de 12% das suas despesas discricionárias em relação a 2016, conforme será demonstrado em seguida. Vale ressaltar que, como a EC nº 95/2016 (Brasil, 2016) é recente, o ajuste fiscal ocorrido em 2017 respondeu à meta do resultado primário, e não ao teto de gastos, diferentemente do que ocorrerá com o passar dos anos.¹⁸ A partir de 2019, o cumprimento do teto de gastos irá exigir uma queda dos gastos discricionários abaixo do valor considerado mínimo para o funcionamento da máquina pública (Conceição, Taiar e Lamucci, 2018).

14. As despesas sujeitas ao teto são constituídas pelas despesas pagas e restos a pagar (RPs) pagos no mesmo ano.

15. Com possibilidade de algum tipo de revisão apenas após dez anos, mediante lei complementar.

16. Ao mesmo tempo, o governo trabalha incessantemente em outra frente, que é aprovação da reforma da previdência, com o objetivo de conter a expansão destes gastos obrigatórios.

17. Para mais detalhes, ver Orair e Gobetti (2017), Santos e Vieira (2018), De Bem (2018) e Guia... (2015).

18. Conforme registrado na apresentação desta publicação, a diferença entre esses dois limites é que o teto imposto pelo resultado primário está condicionado à arrecadação. Ou seja, um aumento da arrecadação permite que as despesas sejam aumentadas também. Isso não acontecerá com o limite imposto pelo teto de gasto: um aumento na arrecadação não permitirá que as despesas primárias aumentem, se elas já tiverem atingido o teto.

3.1 O ajuste fiscal no MDS em 2017¹⁹

Em 2017, o teto fixado para os gastos do MDS foi de R\$ 86,31 bilhões,²⁰ o que representou um incremento nominal de 4,7% das despesas sujeitas ao teto em relação a 2016. Este crescimento foi superior aos 3% verificados no Poder Executivo, o que é explicado pela natureza obrigatória da maior parte dos gastos do MDS. A tabela 1 mostra que, em 2017, com relação a 2016, as despesas obrigatórias – que representaram, em média, 95% do gasto daquele ministério – apresentaram um incremento nominal de 5,5%, enquanto as discricionárias (5% do gasto) caíram 9,1%. Atualizando os valores pagos para 2017, estes percentuais corresponderam a um crescimento de 1,9% e uma queda de 12,1%.

TABELA 1
Valor pago das despesas sujeitas ao teto do MDS (2016-2017)
 (Em R\$ milhões)

Despesa	2016	2016	2017	Variação 2017-2016			Composição do gasto	
	R\$ correntes	R\$ de 2017	R\$ correntes	Nominal (%)	Real (%)	R\$	2016 (%)	2017 (%)
Obrigatória	77.987,21	80.674,89	82.242,68	5,5	1,9	1.567,79	94,6	95,3
Discricionária	4.474,78	4.628,99	4.069,67	-9,1	-12,1	-559,32	5,4	4,7
Total	82.461,99	85.303,89	86.312,35	4,7	1,2	1.008,47	100,0	100,0

Fonte: Base de dados do STN. Acesso em: <<http://twixar.me/wPrn>>.

Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Obs.: 1. A classificação da despesa em financeira, primária obrigatória e primária discricionária obedecem à seguinte seleção na base de dados do painel do teto: resultado EOF = 0; resultado EOF = 1; resultado EOF = 2, 3, 6, 7.

2. O MDS assistencial representa as despesas deste órgão efetuadas nas unidades orçamentárias (UOs) 55101-MDS-administração direta e 55901-FNAS.

3. Valor pago: inclui a despesa paga e os restos a pagar pagos no mesmo ano.

4. O valor pago em 2016 foi atualizado para 2017 segundo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio.

É importante fazermos uma observação em relação às despesas obrigatórias do MDS, apresentadas nos sistemas utilizados para o acompanhamento do orçamento: Siga Brasil²¹ e Painel do Teto. Entre as despesas consideradas como obrigatórias do orçamento,²² incluem-se o pagamento do BPC e do Bolsa Família, além de

19. Foram consideradas apenas as unidades orçamentárias que faziam parte do MDS antes da Medida Provisória (MP) nº 726/2016 definir que as despesas com a previdência também ficariam no seu escopo. Desta forma, a análise de informações sobre a assistência social está baseada na UO 55101-MDS-administração direta e na UO 55901-FNAS, que financiam a política de assistência social, de segurança alimentar e de inclusão produtiva.

20. Cabe ressaltar que o valor total de pagamentos realizados pelo MDS (assistencial), que corresponde às dotações de despesas pagas e RPs pagos, foi de R\$ 86,38 bilhões em 2017. A diferença de R\$ 68,4 milhões em relação às despesas sujeitas ao teto corresponde às despesas financeiras (contribuição da União para a Previdência Social) e às despesas decorrentes de créditos extraordinários, que não devem ser consideradas no teto de gastos.

21. O Siga Brasil é um sistema de informações sobre orçamento público federal, disponibilizado pelo Senado Federal, que permite acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos. O Painel do Teto de Gastos é um painel de visualização do Tesouro Nacional, no qual é possível acompanhar a evolução das despesas primárias do governo central sujeitas ao limite anual de gastos estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95/2016 (Brasil, 2016) e o percentual de realização desse limite ao longo do ano.

22. Para captar essas informações, utilizou-se a variável disponível no Siga Brasil Resultado da Execução Orçamentária e Financeira (RES-EOF), que classifica as despesas em financeiras (código: 0), primárias obrigatórias (código: 1) e primárias discricionárias (códigos: 2, 3 e 6).

despesas com pessoal do MDS e operações de crédito. A principal característica das despesas obrigatórias é de não poderem ser objeto de contingenciamento ao longo da execução orçamentária do ano. Desta forma, tendem a apresentar mais alto nível de execução, quando comparadas à execução das despesas primárias.

A tabela 2 mostra que o nível de execução das despesas obrigatórias em 2017 foi de 99,5%, enquanto o das discricionárias foi de 77,1%. As despesas obrigatórias do PBF e do BPC apresentaram o mesmo percentual de execução orçamentária: 99,5% dos recursos autorizados foram liquidados. As despesas com serviços do Suas (discricionárias-FNAS), que representaram 2,4% da despesa liquidada em 2017, apresentaram um nível de execução de 89%, enquanto nas demais despesas discricionárias (0,7% do total) este nível foi de 53%.

TABELA 2
Execução orçamentária e financeira do MDS (2017)

Rótulos de linha	Autorizado (R\$ milhões correntes)	Empenhado (R\$ milhões correntes)	Liquidado (R\$ milhões correntes)	Pago (R\$ milhões correntes)	Nível de execução orçamentária	
					Liq./Aut. (%)	Pago/Aut. (%)
Despesa financeira	8,99	8,52	8,52	8,52	94,8	94,8
55101 - MDSA - administração direta	8,99	8,52	8,52	8,52	94,8	94,8
2122 - Programa de Gestão e Manutenção do MDSA	8,99	8,52	8,52	8,52	94,8	94,8
Despesa primária discricionária	3.394,00	3.189,79	2.617,81	2.597,98	77,1	76,5
55101 - MDSA- administração direta	1.118,38	968,56	593,06	573,27	53,0	51,3
1049 - Acesso à alimentação	-	-	-	-		
2012 - Fortalecimento e dinamização da agricultura familiar	64,17	54,13	0,48	0,48	0,8	0,8
2019 - Bolsa Família (Cadastro Único e cartas)	61,36	54,98	18,41	18,41	30,0	30,0
2037 - Consolidação do Suas (Criança Feliz, conselhos e IGD)	263,98	233,08	189,12	189,12	71,6	71,6
2061 - Previdência Social	22,09	20,40	20,18	20,18	91,3	91,3
2069 - Segurança alimentar e nutricional	461,71	401,22	200,57	180,78	43,4	39,2
2080 - Educação de qualidade para todos	67,64	40,00	39,92	39,92	59,0	59,0
2122 - Programa de Gestão e Manutenção do MDSA	177,42	164,75	124,37	124,37	70,1	70,1
55901 - Fundo Nacional de Assistência Social	2.275,62	2.221,23	2.024,76	2.024,72	89,0	89,0
2037 - Consolidação do Suas (serviços e IGD)	2.275,62	2.221,23	2.024,76	2.024,72	89,0	89,0
Despesa primária obrigatória	82.948,11	82.581,34	82.552,63	81.550,63	99,5	98,3
1) Desp. prim. obrigatória - flexíveis	28.426,87	28.287,69	28.282,24	28.249,46	99,5	99,4
55101 - MDSA - administração direta	28.426,87	28.287,69	28.282,24	28.249,46	99,5	99,4

(Continua)

(Continuação)

Rótulos de linha	Autorizado (R\$ milhões correntes)	Empenhado (R\$ milhões correntes)	Liquidado (R\$ milhões correntes)	Pago (R\$ milhões correntes)	Nível de execução orçamentária	
					Liq./Aut. (%)	Pago/Aut. (%)
2019 - Bolsa Família (transferência de renda e IGD Bolsa)	28.426,87	28.287,69	28.282,24	28.249,46	99,5	99,4
2) Desp. prim. obrigatória - rígidas	54.521,25	54.293,65	54.270,39	53.301,17	99,5	97,8
55101 - MDSA - administração direta	99,17	98,29	97,57	97,48	99,5	99,4
0089 - Previdência de inativos e pensionistas da União	0,58	0,41	0,41	0,41	71,1	71,1
0909 - Operações especiais: outros encargos especiais	0,14	0,14	0,13	0,13	93,4	93,4
2122 - Programa de Gestão e Manutenção do MDSA	98,45	97,74	97,03	96,94	98,6	98,5
55901 - Fundo Nacional de Assistência Social	54.422,08	54.195,37	54.172,82	53.203,69	99,5	97,8
0901 - Operações especiais: cumprimento de sentenças judiciais	1.047,33	1.047,18	1.047,14	1.047,14	100,0	100,0
0909 - Operações especiais: outros encargos especiais	3,51	-	-	-	0,0	0,0
2037 - Consolidação do Suas (BPC)	53.371,24	53.148,18	53.125,68	52.156,55	99,5	97,7
MDS Assistencial – total	86.351,10	85.779,66	85.178,97	84.157,13	98,6	97,5

Fonte: Siga Brasil.

Elaboração: Disoc/lpea.

Obs.: 1. Para a análise dos recursos alocados na assistência social em 2017, consideraram-se apenas as informações referentes às unidades orçamentárias 55101-MDS-administração direta e 55901-FNAS, desconsiderando-se, portanto, as UOs 55201-Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e 55902-Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), que foram incorporadas ao MDS em 2017.

2. Lei Orçamentária Anual (LOA) 2017 – despesa execução

3. MDSA = Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

4. IGD = Índice de Gestão Descentralizada.

Cabe ainda destacar que, no âmbito das despesas obrigatórias da União, há diferentes “graus” de obrigação. Em um extremo, estão direitos subjetivos garantidos na Constituição – por exemplo, salários de servidores, transferências a estados e municípios (Fundo de Participação dos Municípios – FPM e Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE), aposentadorias e pensões; no outro extremo, a legislação infraconstitucional, cujas regras de acesso e valores não podem ser modificadas, a não ser por mudança legislativa. Essas despesas devem ser previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual e não podem ser objeto de programação financeira (*contingenciamento*); isto é, o Executivo não tem como evitar ou retardar o pagamento. Uma situação diferente concerne a programas nos quais a legislação reserva ao Executivo alguma discricionariedade na definição das regras de acesso e no número de pessoas atendidas – mas, uma vez que estes parâmetros sejam estabelecidos, a despesa também é considerada obrigatória ao longo do processo de execução do orçamento. Este é o caso, por exemplo, do

Programa Bolsa Família. Na prática, isso significa que há graus de liberdade variados para o Executivo cortar despesas obrigatórias, dependendo do item.

Dessa forma, para rever despesas com previdência e BPC, por exemplo, o governo deve empreender uma reforma – neste caso específico, constitucional – que deverá passar pelo crivo do Congresso Nacional. Em relação ao Bolsa Família, se o governo pretende fazer uma revisão deste gasto, pode fazê-lo de forma bem mais simples, por alteração na LDO, determinando a redução do gasto no ano seguinte, com a queda da meta de famílias beneficiadas ou a não concessão de reajuste do valor do benefício. Ou seja, a revisão do BPC depende de reforma constitucional, enquanto a revisão de despesas do PBF depende da meta estabelecida na LDO, que pode ser alterada anualmente.

Assim, em tempos de ajuste fiscal em que a principal variável de acomodação se traduz na redução de despesas, é importante distinguir as despesas obrigatórias rígidas – por exemplo, BPC – das flexíveis – como é o caso do PBF. Tal distinção é relevante porque, diante da escassez de recursos, o Bolsa Família provavelmente será pressionado pelas despesas obrigatórias rígidas.²³ Isso é o que apontam as informações sobre o valor pago referente às despesas obrigatórias na tabela 3, que incluem RPs pagos: em 2017, enquanto os gastos com o BPC apresentaram um incremento real de 4,4% em relação a 2016, o gasto obrigatório com a transferência de renda do Bolsa Família caiu 2,6%, quando o pagamento deste benefício passou de R\$ 28,5 bilhões para R\$ 27,7 bilhões, em termos reais. Dessa forma, a participação da transferência de renda no montante de despesas obrigatórias do MDS foi reduzida de 36% para 34%, entre 2016 e 2017.

TABELA 3
Despesas obrigatórias do MDS: valores pagos¹ (2016-2017)
(Em R\$ milhões de 2017)

Despesas obrigatórias	Valor pago (despesa paga + RP pago)					
	2016	2017	Var. (%)	Var. (R\$)	2016 Part. (%)	2017 Part. (%)
1) Consolidação do Suas	50.534,30	52.772,46	4,4	2.238,16	63	64
BPC Idoso	22.152,07	23.002,65	3,8	850,58	27	28
BPC PcD	28.382,23	29.769,81	4,9	1.387,57	35	36
2) Bolsa Família	28.996,73	28.325,24	-2,3	-671,49	36	34
Transferência de renda	28.486,78	27.749,91	-2,6	-736,88	35	34
Serv. de apoio à gestão descentralizada (IGD Bolsa)	509,95	575,33	12,8	65,38	1	1

(Continua)

23. A título de ilustração, a edição anterior deste periódico (*Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 25) assinalou que, no âmbito da discussão do orçamento de 2016, o relator da Comissão de Orçamento propôs, diversas vezes, o corte de R\$ 10 bilhões de recursos do Bolsa Família. A tentativa foi frustrada mediante a pressão da Comissão de Seguridade Social, que aprovou uma moção de repúdio contra este corte e garantiu na Ploa de 2016 a previsão da totalidade de recursos necessários à manutenção do PBF.

(Continuação)

Despesas obrigatórias	Valor pago (despesa paga + RP pago)					
	2016	2017	Var. (%)	Var. (R\$)	2016 Part. (%)	2017 Part. (%)
3) Gestão e manutenção do MDS	76,62	96,99	26,6	20,37	0	0
Desp. com pessoal (ativo União)	70,99	90,39	27,3	19,41	0	0
Auxílios (alim., médico, pré-escolar e funeral)	5,63	6,60	17,2	0,97	0	0
4) Operações especiais	1.067,11	1.047,58	-1,8	-19,54	1	1
Sentenças judiciais	1.066,98	1.047,44	-1,8	-19,54	1	1
Benefícios e pensões indenizatórias	0,14	0,14	-0,2	-0,00	0	0
5) Aposentadorias e pensões da União	0,13	0,41	227,6	0,29	0	0
Total executado pelo MDS	80.674,89	82.242,68	1,9	1.567,79	100	100

Fonte: Siga Brasil.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: ¹ As informações acerca dos valores pagos de 2017, que incluem restos a pagar de outros exercícios pagos nesse ano, e são importantes para a verificação do cumprimento do teto da EC nº 95/2016 (Brasil, 2016), não destoam muito das despesas pagas, que são referentes ao pagamento de recursos do mesmo ano, uma vez que estas correspondem quase que integralmente ao valor pago no ano (98%, em 2016, e 99%, em 2017) das despesas obrigatórias. Isto porque este tipo de despesa não gera um montante expressivo de restos a pagar, dada a natureza de sua despesa. Esta informação vai de encontro ao alto nível de execução orçamentária. Ressalta-se que, em 2017, 99% dos valores pagos pelo MDS corresponderam às despesas pagas. Os RPs foram irrisórios.

Obs.: 1. Para a análise dos recursos alocados na assistência social em 2017, consideraram-se apenas as informações referentes às unidades orçamentárias 55101-MDS – administração direta e 55901 – FNAS, desconsiderando-se, portanto, as UOs 55201-INSS e 55902-FRGPS, que foram incorporadas ao MDS em 2017.

2. LOA 2017: despesa execução.

3. PcD = Pessoa com deficiência.

Um fator que justifica a queda do gasto real com o Programa Bolsa Família diz respeito à decisão do governo de não o reajustar em 2017. O último reajuste concedido ao Bolsa Família havia sido em julho de 2016, quando se estabeleceu o valor de R\$ 85,00 para a extrema pobreza. Desde então, esse valor vem perdendo seu poder de compra, o que também contribuiu para a queda real do gasto com transferência de renda.

Aliás, a indefinição de períodos e critérios para reajuste historicamente prejudica a manutenção da eficácia do PBF no alívio da pobreza. Entre julho de 2009 e março de 2014, praticamente por cinco anos, as linhas de pobreza do Bolsa Família não foram objeto de reajuste. Contudo, a criação e a expansão do Benefício de Superação da Pobreza Extrema (BSP),²⁴ em 2012 e 2013, propiciou ao programa a elevação expressiva do valor médio do benefício, ampliando sua eficácia no combate da extrema pobreza: este valor passou de R\$ 95,00, antes

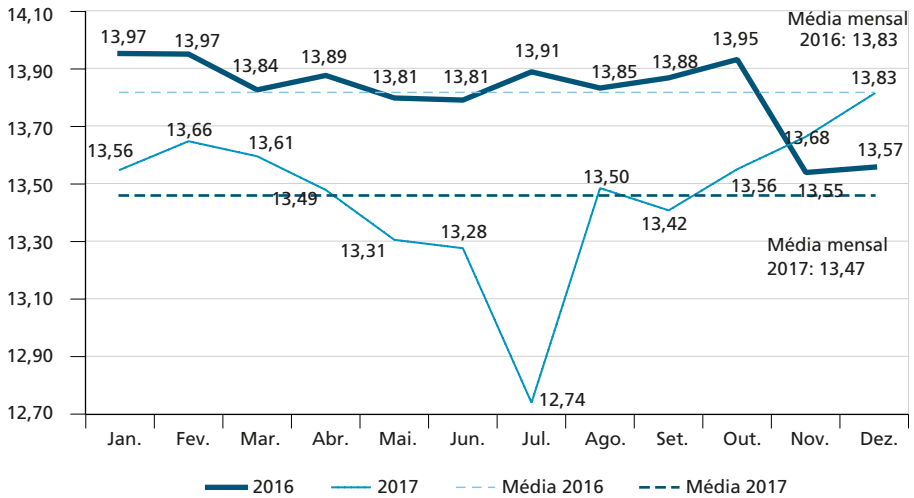
24. O BSP é um benefício do PBF pago àquelas famílias que, mesmo após a recepção de outros benefícios financeiros do programa, se mantêm abaixo da linha de extrema pobreza (R\$ 85,00, em 2017, e R\$ 89,00, em 2018). O benefício é calculado caso a caso, pois seu valor equivale ao necessário para que cada pessoa da família supere a extrema pobreza. Ver Lei nº 10.836/2003, art 2º, inciso IV.

do BSP, para R\$ 152,00, quando esse benefício foi expandido para todos os beneficiários (Paiva, Falcão e Bartholo, 2013). Mas o achatamento das linhas definidoras de pobreza e extrema pobreza, derivado da falta de reajustes regulares, gerou uma diminuição do público potencialmente elegível. A título de exemplo, se atualizássemos a linha de extrema pobreza anualmente pelo IPCA, desde que foi fixada em R\$ 70,00 (julho de 2009), seu valor deveria estar em cerca de R\$ 110,00 em dezembro de 2017, estando a linha de pobreza próxima a R\$ 220,00. Diante de limites impostos pelo resultado primário e pelo teto de gastos, a recomposição dos valores adotados para definir o público do Bolsa Família ficará cada vez mais difícil.

Outra explicação para essa queda está na redução da quantidade média mensal de famílias que receberam o Bolsa Família em 2016 e 2017, demonstrada no gráfico 1. Apesar de ter havido um aumento do número de famílias beneficiadas em dezembro de 2017, comparativamente ao mesmo mês de 2016, a média mensal de famílias recebendo os benefícios do programa passou de 13.838.720, em 2016, para 13.469.672, em 2017. O gráfico 1 mostra o comportamento mensal do número de famílias recebendo os benefícios do Bolsa Família nesse período. A comparação dos dois anos aponta que, até outubro de 2017, invariavelmente, a quantidade mensal de famílias beneficiadas em 2017 foi inferior aos mesmos meses de 2016.

Chama atenção, no gráfico 1, entre maio e julho de 2017, a queda no número de famílias atendidas, principalmente no último mês, quando o número de famílias beneficiárias caiu para 12,74 milhões, praticamente 1 milhão de famílias a menos do que a média verificada para 2016. Em julho de 2017, o MDS optou por não fazer a inclusão de famílias, repondo as vagas existentes com famílias ainda à espera do benefício (Com redução..., 2017). A repercussão desta justificativa foi sobremaneira negativa para o governo federal, fazendo com que o ministério voltasse atrás na política de não reposição de benefícios. Assim, no mês seguinte, a reposição voltou a acontecer e o lema “manter a fila do Bolsa Família zerada” passou a fazer parte do discurso do governo federal.

GRÁFICO 1
Quantidade de famílias beneficiadas mensalmente pelo Programa Bolsa Família (2016-2017)



Fonte: Matriz de informações sociais do MDS. Acesso em: jun. 2018.
Elaboração: Disoc/Ipea.

É preciso recordar que a “fila zerada” do Bolsa Família está vinculada a uma inovação da gestão do programa, incluindo concordância dos dados do Cadastro Único com outros registros administrativos antes da habilitação da família ao programa. A edição anterior deste periódico afirmou que

uma série desses cruzamentos de verificação de inconsistências no Cadastro Único, prevista para ocorrer em 2017, foi antecipada para 2016, assim como foi implementado o batimento prévio à habilitação de novos beneficiários, isto é, antes da entrada no programa (Ipea, 2018).

Tais batimentos prévios, que se iniciaram na gestão Temer, são feitos com bases atuais dos demais registros e são justificados como forma de evitar erros de inclusão no Bolsa Família.

Embora esse batimento prévio dialogue com a necessidade de aprimoramento da gestão do PBF, pode-se ponderar dois aspectos quanto ao desenho e à implementação desse procedimento. O primeiro é a necessidade de se conhecer previamente a qualidade das informações de cada uma das bases, bem como a existência de possíveis defasagens temporais, especialmente por se tratar de famílias com forte volatilidade de renda – isto é, cujos rendimentos variam expressivamente em curtos períodos (Soares, 2009). Considerando o primeiro aspecto e para minimizar erros de exclusão, um segundo aspecto é a necessidade de entrar em contato com o cidadão para dirimir possíveis inconsistências entre as bases de dados do governo, antes de impedir seu acesso ao benefício. Para manter os ganhos do batimento

de bases de dados prévio à habilitação do benefício e evitar injustiças, que, em momentos de baixa cíclica da economia, podem ser expressivas para a população mais vulnerável diante do alto grau de informalidade e da rotatividade no mercado de trabalho, seria necessário comunicar rapidamente cada família identificada com inconsistência cadastral, permitindo-lhe atualizar seu cadastro e acessar o benefício, quando cabível.

BOX 1

Erros relacionados à focalização em um programa social

Erros de inclusão e de exclusão são problemas de focalização em um programa social.

Erros de inclusão: o programa inclui pessoas ou famílias que não deveriam fazer parte dele, pois não cumprem os critérios de seleção.

Erros de exclusão: o programa deixa de selecionar pessoas ou famílias que deveriam ser selecionadas, pois cumprem os critérios para participação.

No caso do Bolsa Família, há erros de inclusão se famílias com renda *per capita* superior à estabelecida recebem o benefício e há erros de exclusão se famílias extremamente pobres ou pobres com filhos entre 0 e 17 anos não são selecionadas para o programa.

Elaboração: Disoc/Ipea.

As ocorrências citadas anteriormente sobre o PBF nos levam a três reflexões. Primeiro, de que a amplitude e a solidez do programa, que atende a praticamente um quarto da população brasileira, relativamente o protegem de estratégias de cortes abruptos – os custos políticos envolvidos em tais estratégias são expressivamente elevados. Contudo, um segundo aspecto é que fragilidades institucional-normativas facilitam ações restritivas em tempos de austeridade. Como apontado na edição anterior deste periódico, o PBF seguirá vulnerável a cortes progressivos até que tenha fixados, em lei, critérios e periodicidade de reajuste nos valores das linhas de pobreza e de seus benefícios. Terceiro que, mesmo estando preservado pela LDO, o orçamento de benefícios do PBF e a qualidade da gestão do programa dependem de que existam recursos suficientes em ações orçamentárias discricionárias, como é o caso daquelas necessárias ao estabelecimento de contato com os beneficiários. A escassez de recursos para atividades de gestão do programa pode implicar queda de sua qualidade e, inclusive, a flexibilização do princípio de respeito e reforço à cidadania dos mais pobres, que historicamente o caracterizou.

Em relação ao BPC, observou-se um comportamento diferente do Bolsa Família. O incremento de seu gasto obrigatório em 2017 correspondeu ao pagamento de 4,55 milhões de benefícios,²⁵ que significou um aumento de 3,13% em relação à quantidade de benefícios pagos em 2016 (4,41 milhões),²⁶ conforme aponta o gráfico 2. Este aumento só foi possível devido à obrigatoriedade constitucional do gasto, uma vez que o governo não conseguiu votar a proposta original da reforma da previdência, que ampliaria a idade mínima de acesso ao BPC e desvincularia o valor do benefício

25. Posição em dezembro de 2017.

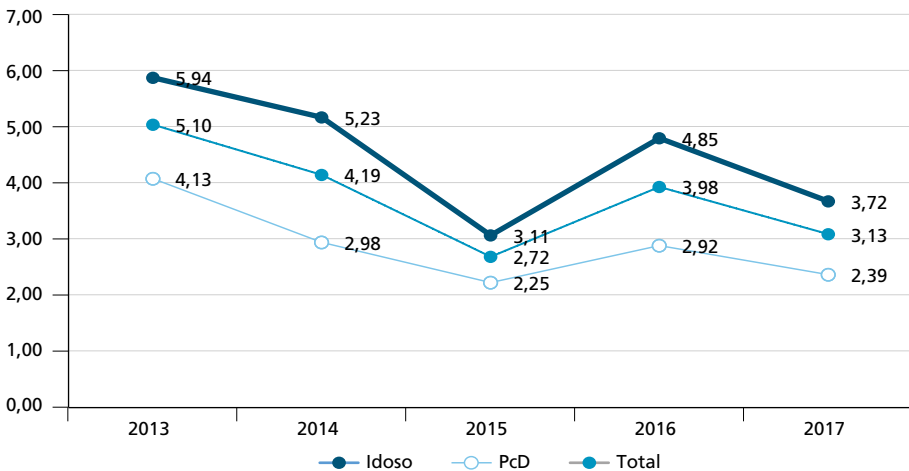
26. Posição em dezembro de 2016.

ao SM, tal como havia sido proposto. Ou seja, o BPC, por ser categoria de despesa obrigatória constitucional, pressionou as despesas discricionárias em 2017 com o limite imposto pelo resultado primário.

Apesar disso, o incremento anual de benefícios pagos em 2017 foi menor que o observado em 2016 (3,98%).²⁷ De acordo com o relatório de gestão da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), uma das explicações para este comportamento foi a greve de servidores do INSS, que ocorreu em 2015. Nesse ano, parte importante das concessões²⁸ de benefícios foi represada, provocando um crescimento atípico em 2016, atribuído à normalização do atendimento. De todo modo, independentemente da greve de 2015, existe uma clara tendência de queda do ritmo de crescimento do estoque de benefícios, que vai na contramão de fatores que poderiam aumentar a demanda por este benefício, como o envelhecimento populacional e a expectativa de aumento da pobreza diante do contexto de crise econômica em 2017. De acordo com a SNAS (Brasil, 2018), tal tendência decorre do aumento do tempo médio de concessão em razão de menor disponibilidade de profissionais do INSS. Ou seja, diante da redução do quadro de funcionários do órgão, o tempo de análise do requerimento e seu posterior deferimento têm aumentado cada vez mais.

GRÁFICO 2

Taxa de crescimento da quantidade de BPC, por tipo (2013-2017)
(Em %)



Fonte: Matriz de informações sociais do MDS. Acesso em: jun. 2018.
Elaboração: Disoc/Ipea.

27. Esse percentual de 3,98% corresponde à taxa de crescimento da quantidade de benefícios pagos entre dezembro de 2015, que foi de R\$ 4,24 milhões, e dezembro de 2016, de R\$ 4,41 milhões.

28. As concessões de benefícios referem-se aos "novos entrantes" no sistema de seguridade social. Ou seja, um benefício é concedido quando o requerimento apresentado pelo segurado, ou seus dependentes, junto à Previdência Social, é analisado, deferido, desde que o requerente preencha todos os requisitos necessários à espécie do benefício solicitado, e liberado para pagamento.

Em relação às despesas discricionárias, os valores pagos, que incluem os pagamentos de restos a pagar, apresentaram uma queda real de 12,5% em 2017, no que concerne ao ano anterior²⁹ (tabela 4). Este comportamento foi motivado, principalmente, pela queda de 35,8% dos RPs pagos, que em 2016 tiveram grande participação (quase 50% do total) na composição dos valores pagos. Nesse contexto, o pagamento das despesas discricionárias do próprio ano – excluídos os RPs de anos anteriores – apresentou um aumento real de 10,3%, o que significou um incremento de R\$ 241 milhões, sendo os aumentos mais expressivos observados nos repasses referentes aos serviços socioassistenciais (R\$ 314 milhões) e ao programa Criança Feliz (R\$ 174 milhões). Entretanto, como era de se esperar, ocorreram reduções importantes no pagamento de empenhos do próprio ano de 2017: R\$ 193 milhões da segurança alimentar (Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e cisternas) e R\$ 105 milhões do auxílio-creche do Brasil Carinhoso,³⁰ que foi criado em 2012 e incentiva os municípios a ampliar a oferta de vagas em creches e a melhorar o atendimento, oferecendo mais recursos às prefeituras por vaga ocupada por crianças entre 0 e 48 meses do Bolsa Família.

TABELA 4
Despesas discricionárias do MDS: valores pagos (2016-2017)
(Em R\$ milhões de 2017)

Despesas discricionárias	Despesa paga (a)			RP pago (b)			Valor pago (c = a+b)		
	2016	2017	Var. (%)	2016	2017	Var. (%)	2016	2017	Var. (%)
1) Consolidação do SUAS	1.684,08	2.213,84	31,5	1.087,11	927,12	-14,7	2.771,19	3.140,96	13,3
Serviços	1.563,97	1.878,35	20,1	826,87	740,38	-10,5	2.390,84	2.618,73	9,5
Estruturação de redes PSB e PSE	14,85	0,13	-99,1	79,29	73,60	-7,2	94,14	73,73	-21,7
Criança Feliz	-	174,48	-	-	-	-	-	174,48	-
Apoio à organização/gestão (IGD)	47,49	100,24	111,1	133,40	111,09	-16,7	180,89	211,33	16,8
Operacionalização do BPC	53,23	58,95	10,8	8,63	1,93	-77,7	61,86	60,88	-1,6
Aepeti	3,03	-	-100,0	0,00	-	-100,0	3,03	-	-100,0
Ações compl. do PSB - Acessuas	-	-	-	38,69	-	-	38,69	-	-
Funcionamento dos conselhos	1,52	1,68	10,8	0,23	0,11	-51,3	1,75	1,79	2,5
2) Segurança alimentar	374,33	180,78	-51,7	691,07	466,66	-32,5	1.065,40	647,43	-39,2
Acesso à água (cisternas)	87,98	23,78	-73,0	470,71	106,74	-77,3	558,70	130,52	-76,6
Aquisição e distrib. de alimentos (PAA)	264,74	123,03	-53,5	178,33	310,92	74,4	443,07	433,95	-2,1
Sisan	21,59	2,68	-87,6	2,27	13,93	513,5	23,86	16,61	-30,4
Demais	0,02	31,28	-	39,76	35,07	-12,3	39,78	66,35	-

(Continua)

29. A diferença para as informações da tabela 2 refere-se aos R\$ 20 milhões do Programa Previdência Social, referente ao funcionamento do Conselho de Recursos do Seguro Social, que não foram computados na tabela 4.

30. Em relação aos restos a pagar do Brasil Carinhoso, o montante pago em 2016 refere-se, basicamente, aos recursos empenhados em 2015, uma vez que não houve repasse nesse ano para o Ministério da Educação (MEC). Isso explica o valor alto de R\$ 419 milhões – em reais de 2017 – de pagamento de restos a pagar em 2016.

(Continuação)

Despesas discricionárias	Despesa paga (a)			RP pago (b)			Valor pago (c = a+b)		
	2016	2017	Var. (%)	2016	2017	Var. (%)	2016	2017	Var. (%)
3) Educação de qualidade	144,83	39,92	-72,4	419,73	-	-100,0	564,56	39,92	-92,9
Creches do BF	144,83	39,92	-72,4	419,73	-	-100,0	564,56	39,92	-92,9
4) Fortalec. e dinamiz. da agricultura familiar	0,48	0,48	0,1	62,90	57,54	-8,5	63,38	58,02	-8,5
Inclusão produtiva rural	0,48	0,48	0,1	62,90	57,54	-8,5	63,38	58,02	-8,5
5) Bolsa Família	23,51	18,41	-21,7	15,82	10,17	-35,7	39,33	28,59	-27,3
Cadastro Único	10,66	9,58	-10,1	6,28	9,77	55,6	16,94	19,35	14,2
Disseminação das informações (cartas)	12,86	8,79	-31,6	9,54	0,40	-95,8	22,40	9,19	-59,0
Inclusão produtiva BF (progredir)	-	0,04		-	-		-	0,04	
6) Gestão e manutenção do MDS	109,11	124,37	14,0	16,01	10,21	-36,3	125,12	134,58	7,6
Admin. da unidade	91,83	104,26	13,5	11,35	9,21	-18,8	103,17	113,47	10,0
Ouvidoria	11,20	17,68	57,9	1,55	0,75	-51,4	12,75	18,44	44,6
Demais	6,08	2,43		3,12	0,24		9,20	2,67	
Total executado pelo MDS	2.336,35	2.577,80	10,3	2.292,64	1.471,69	-35,8	4.628,99	4.049,50	-12,5

Fonte: Siga Brasil.

Elaboração: Disoc/lpea.

Obs.: 1. Para a análise dos recursos alocados na assistência social em 2017, consideraram-se apenas as informações referentes às unidades orçamentárias 55101-MDS-administração direta e 55901-FNAS, desconsiderando-se, portanto, as UOs 5520-INSS e 55902-FRGPS, que foram incorporadas ao MDS em 2017. Nesse ano, também foi desconsiderado o programa 2061-Previdência Social (20 milhões), referente ao funcionamento do conselho de recursos do seguro social, uma vez que está ligado ao antigo Ministério da Previdência Social (MPS). Por fim, exclui-se o valor referente aos insumos estratégicos do Bolsa Família, uma vez que foram pagos com recurso extraordinário, e este não entra no cômputo do limite.

2. LOA 2017: despesa execução.

3. PSB = proteção social básica.

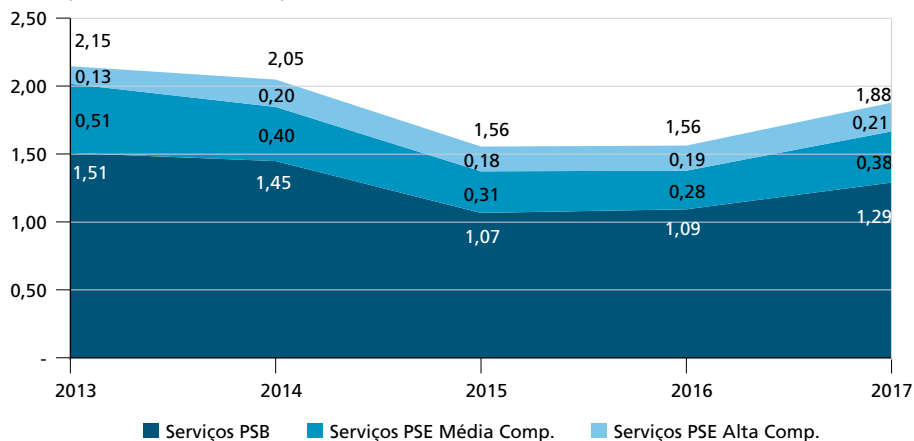
4. PSE = proteção social especial.

5. Sisan = Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Apesar da queda no gasto com segurança alimentar e creches, considerando ou não os restos a pagar pagos, o crescimento de recursos para programas e serviços do Suas em 2017 chamou atenção: os recursos pagos para os serviços da proteção social básica e especial apresentaram um incremento de 9,5%, quando se consideram os RPs pagos, e de 20%, quando se consideram apenas as despesas pagas referentes ao exercício. Conforme mencionado anteriormente, a despesa paga concernente aos serviços apresentou um incremento de R\$ 314 milhões em 2017 em relação a 2016, passando de R\$ 1,56 bilhão para R\$ 1,88 bilhão, em termos reais.

Analisando tal crescimento, observa-se que as despesas pagas em 2017 que foram empenhadas no próprio ano foram suficientes para atingir o patamar de repasses para serviços socioassistenciais realizados em 2015 e 2016 (R\$ 1,56 bilhão nos dois anos), mas ficaram aquém da despesa paga em 2013, que foi de R\$ 2,15 bilhões, e em 2014, que foi de R\$ 2,05 bilhões, conforme observado no gráfico 3.

GRÁFICO 3
Evolução da despesa paga com serviços do Suas: repasses estaduais e municipais
(2013-2017)
 (Em R\$ bilhões de 2017)¹



Fonte: Siga Brasil.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: ¹ Valores atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)

Obs.: 1. Despesa paga – ou seja, exclui RPs pagos dos serviços de PSB (ação 2A60), dos serviços de PSE de média complexidade (ação 2A65) e dos serviços de PSE de alta complexidade (2A69).

2. Valores de 2017.

3. Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Ainda que não tenha atingido os patamares de 2013 e 2014, esse aumento de recursos para os serviços do Suas causa surpresa, tendo em vista o contexto de crise observado em 2017. Entretanto, a análise da execução mensal dos recursos desse ano aponta que este crescimento de recursos só foi possível por causa do montante pago em dezembro: do total de R\$ 1,88 bilhão de pagamentos realizados em 2017, excluindo o pagamento de restos a pagar, 55% foram pagos apenas em dezembro. Ou seja, até novembro desse ano, havia sido pago apenas 45% do montante total. A comparação com a execução mensal do pagamento destes serviços nos anos anteriores evidencia que o comportamento de 2017 foi atípico. Nos anos anteriores, no acumulado de janeiro a novembro, foram pagos 70% dos recursos, em 2013, 88%, em 2014, 90%, em 2015, e 74%, em 2016.

Além disso, o valor pago ao longo de 2017 também ficou abaixo do verificado nos anos anteriores. Os repasses acumulados entre julho e novembro de 2017 foram menores comparativamente aos verificados no mesmo período dos anos anteriores. Por exemplo, no período acumulado de janeiro a agosto de 2017, foram transferidos R\$ 489 milhões referentes aos serviços, enquanto, no mesmo período de 2013, 2014, 2015 e 2016, este montante chegou, em termos reais, a R\$ 955 milhões, R\$ 1,27 bilhão, R\$ 781 milhões e R\$ 750 milhões, respectivamente. Este comportamento do valor dos repasses aquém do verificado nos anos anteriores se perpetuou até novembro,

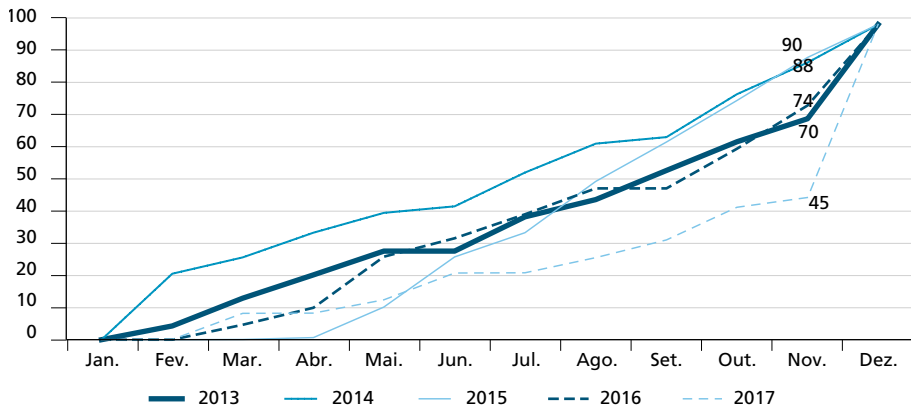
como demonstram os gráficos 4 e 5. Finalmente, em dezembro, o repasse foi de R\$ 1,03 bilhão, o que fez o recurso pago no ano saltar de R\$ 847 milhões para R\$ 1,88 bilhão. É importante notar que este crescimento verificado em dezembro de 2017 não guarda semelhança com qualquer outro ano apresentado e foi fundamental para que o repasse referente aos serviços do Suas em 2017 fechasse com o crescimento de 20% em relação a 2016. Entretanto, vale ressaltar que o comportamento errático dos repasses que cofinanciam os serviços, os quais se caracterizam por serem continuados, tem grande potencial para desorganizar e desestruturar sua oferta nos entes subnacionais.

GRÁFICO 4

Execução mensal do pagamento de serviços de proteção social do Suas (2013-2017)

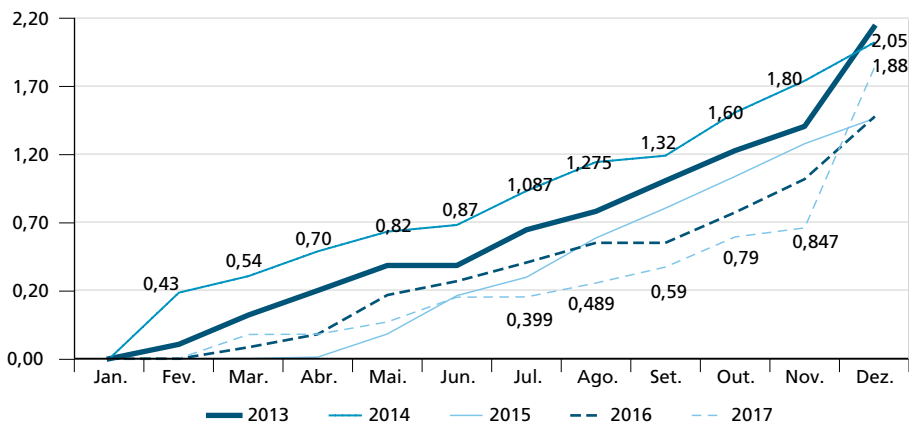
4A – Participação do gasto acumulado no mês no gasto anual

(Em %)



4B – Gasto acumulado no mês

(Em R\$ bilhões)



Fonte: Siga Brasil

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: ¹ Despesa paga – ou seja, exclui RPs pagos do serviço de PSB (ação 2A60), do serviço de PSE de média complexidade (ação 2A65) e do serviço de PSE de alta complexidade (2A69).

A explicação para a trajetória dos repasses em 2017 foi o descontingenciamento de R\$ 7,5 bilhões do orçamento de 2017, anunciado pelo governo em 17 de novembro de 2017, que foram distribuídos na semana seguinte aos órgãos do Poder Executivo (R\$ 7,4 bilhões) (Governo..., 2017). Para os serviços e programas do Suas, este descontingenciamento atingiu o valor de R\$ 500 milhões, conforme anúncio da secretária da SNAS na abertura da XI Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em 6 de dezembro de 2017 (Brasil, 2017b). Estes recursos ajudaram a compor o pagamento de R\$ 1 bilhão em dezembro de 2017.

A análise mensal dos pagamentos de recursos em 2017 destinados aos serviços de proteção social do Suas demonstrou uma trajetória aquém da observada em relação aos anos anteriores. Tal trajetória despertou o receio de não haver repasse de recursos suficientes para estes serviços ao longo do ano e foi objeto de angústia de gestores municipais e estaduais. Os relatos que apareceram nas reuniões da CIT da assistência social³¹ no decorrer do ano demonstram que foi constante o pleito destes gestores pelo pagamento de recursos atrasados do próprio ano de 2017 e longas foram as discussões acerca da portaria que condicionava os repasses da União ao saldo financeiro dos fundos municipais e estaduais.

Além do aumento de recursos referente aos serviços socioassistenciais, também chamaram atenção as despesas com o programa Criança Feliz, criado na gestão do ministro Osmar Terra, em 2017, que prevê visitas domiciliares às famílias participantes do Programa Bolsa Família. Nesse ano, contou com o aporte de R\$ 174 milhões (despesas pagas). Diferentemente da execução financeira observada nos demais serviços, o cronograma de desembolso deste programa não se concentrou em dezembro: até novembro de 2017, cerca de 71% dos recursos haviam sido pagos. Ou seja, apesar do duro compromisso com a austeridade fiscal, o governo encontrou algum espaço para a acomodação de programas em conformidade com suas prioridades.

3.2 O ajuste fiscal em 2018: análise da Ploa 2018

A Ploa 2018 foi enviada pelo governo ao Congresso Nacional em 30 de agosto de 2017 e, excepcionalmente, reencaminhada com mudanças em 30 de outubro de 2017. A segunda versão da Ploa 2018 foi modificada devido ao ajuste da meta de *deficit* primário, que passou de R\$ 129 bilhões para R\$ 159 bilhões, ajustando-se à LDO revisada. A primeira versão da Ploa 2018 provocou diversas manifestações por parte dos gestores municipais e estaduais da assistência social, bem como da sociedade civil, uma vez que os recursos referentes às despesas discricionárias do Suas

31. Os relatos podem ser observados nas atas da 158ª, 159ª e 160ª Reuniões da CIT. Disponível em: <<https://is.gd/25eN8L>>.

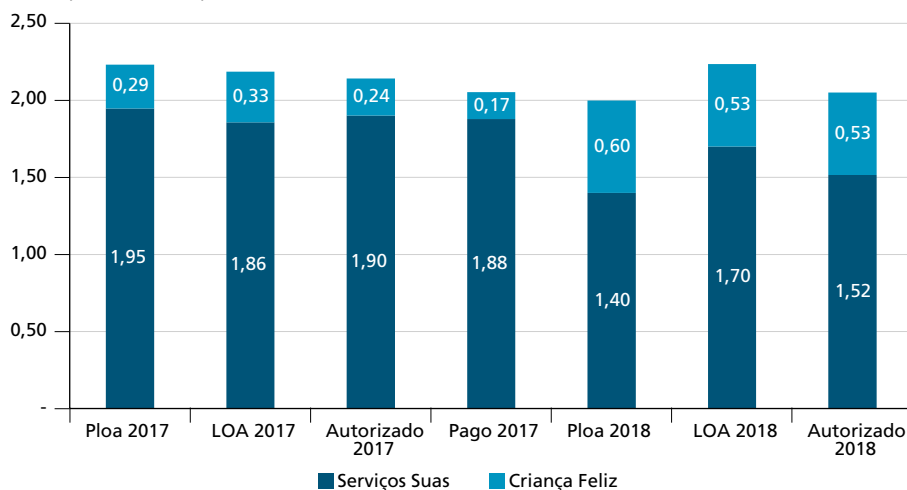
foram praticamente zerados.³² Após dois meses de intensas discussões e repercussões sobre este tema, os recursos da assistência social foram revistos na segunda versão.

Ainda que em 2017 os serviços socioassistenciais tenham conseguido algum fôlego orçamentário, a perspectiva é que o NRF imponha limites crescentes à continuidade da política. A análise da Ploa 2018 sinaliza uma deterioração dos recursos de serviços do Suas e uma priorização do recém-criado Criança Feliz, em detrimento dos demais serviços socioassistenciais. No envio da Ploa de 2017, o Executivo destinou R\$ 1,95 bilhão para estes serviços e R\$ 285 milhões ao Criança Feliz; em 2018, reduziu a dotação dos serviços socioassistenciais em R\$ 548 milhões, destinando R\$ 1,40 bilhão, e aumentou a do Criança Feliz em R\$ 315 milhões, que ficou com o aporte de R\$ 600 milhões na Ploa 2018. Ou seja, no conjunto de serviços do Suas e do programa Criança Feliz, os serviços representaram 87% deste total; em 2018, 70%.

GRÁFICO 5

Dinâmica das despesas discricionárias no MDSA: serviços socioassistenciais e programa Criança Feliz (2017-2018)

(Em R\$ bilhões)



Fonte: Siga Brasil (2017-2018). Acesso em: jan. 2019.

Elaboração: Disoc/lpea.

Como pode ser observado na tabela 5, a análise da Ploa 2018 aponta para uma drenagem dos recursos dos serviços socioassistenciais, que são serviços continuados, para o programa Criança Feliz, que tem como objetivos:³³ promover o desenvolvimento infantil da criança em situação de vulnerabilidade até os 6 anos de idade; fortalecer

32. Essa dotação apresentada foi fruto da adoção de uma estratégia política da secretária da SNAS, que diante de uma oferta de R\$ 900 milhões para os serviços Suas, optou por não preencher o sistema que consolida as informações do Ploa, ficando a cargo então da Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

33. Para mais informações, ver o *link* disponível em: <<http://twixar.me/sf31>>.

o vínculo afetivo e o papel das famílias no cuidado, na proteção e na educação das crianças; estimular o desenvolvimento de atividades lúdicas; e facilitar o acesso das famílias atendidas às políticas e aos serviços públicos de que necessitem. Conforme destaca a edição anterior deste periódico, é essencial que tais objetivos estejam bem articulados aos serviços da proteção social. Nesse sentido, a competição de recursos preocupa, uma vez que pode desestruturar a consolidação e a expansão dos serviços já existentes e comprometer os resultados do próprio Criança Feliz.³⁴

Ao longo do processo de consolidação do orçamento de 2018, a Ploa recebeu emendas parlamentares que representaram um incremento de R\$ 300 milhões para os serviços socioassistenciais. Em março desse ano, entretanto, estes recursos foram reduzidos (dotação autorizada) com a publicação de uma lei de abertura de créditos, que concedeu auxílio financeiro aos municípios no valor de R\$ 400 milhões, no âmbito da assistência social, diante de pleito da Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Tal montante adveio do cancelamento de recursos destinados inicialmente aos serviços socioassistenciais, que ultrapassaram R\$ 185 milhões, e do PAA, da ordem de R\$ 210 milhões.³⁵ Na prática, este remanejamento significou um adiantamento de recursos na área de assistência social, uma vez que foram retirados de ações cujos repasses são mensais, sem a garantia de que seriam aplicados nestas ações. Este apoio financeiro aos municípios gerou algumas críticas no Congresso, por entenderem que este socorro prestado a estes entes poderia ser uma barganha para apoio a projetos de interesse do governo, como a reforma da previdência.

TABELA 5
Execução orçamentária (2017-2018)
(Em R\$ milhões)

Programas e ações	2017						2018		
	Ploa	LOA	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	Ploa	LOA	Autorizado
Despesas obrigatórias	80.781,98	80.781,98	82.948,11	82.581,34	82.552,63	81.550,63	84.720,36	84.720,36	84.720,85
1) Consolidação do SUAS	49.873,56	49.873,56	53.371,24	53.148,18	53.125,68	52.156,55	54.989,30	54.989,30	54.989,30
BPC Idoso	21.701,69	21.701,69	23.243,39	23.144,82	23.135,32	22.704,57	23.863,82	23.863,82	23.863,82
BPC PcD	28.171,87	28.171,87	30.127,85	30.003,36	29.990,36	29.451,98	31.125,48	31.125,48	31.125,48
2) Bolsa Família	29.745,69	29.745,69	28.426,87	28.287,69	28.282,24	28.249,46	28.665,69	28.665,69	28.665,69
Transferência de renda	29.272,69	29.272,69	27.913,87	27.782,69	27.782,69	27.749,91	28.200,00	28.200,00	28.200,00
Serv. de apoio à gestão descent. (IGD Bolsa)	473,00	473,00	513,00	505,00	499,55	499,55	465,69	465,69	465,69

(Continua)

34. Para uma análise mais detalhada sobre o desenho do programa Criança Feliz, ver *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 25, capítulo de assistência social.

35. Tais informações podem ser obtidas pela diferença entre dotação autorizada e dotação inicial (LOA) de 2018. Para mais detalhes, ver: MP nº 815, de 29 de dezembro de 2017, a Lei nº 13.633, de 12 de março de 2018, que promoveram a abertura de créditos em favor dos municípios.

(Continuação)

Programas e ações	2017						2018		
	Ploa	LOA	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	Ploa	LOA	Autorizado
3) Gestão/manut do MDS (pessoal e benefício serv.)	83,48	83,48	98,45	97,74	97,03	96,94	94,60	94,60	95,09
4) Op. especiais (sent judicial e pensões indeniz.)	1.078,89	1.078,89	1.050,97	1.047,32	1.047,27	1.047,27	970,61	970,61	970,61
5) Aposentadorias e pensões da União	0,36	0,36	0,58	0,41	0,41	0,41	0,16	0,16	0,16
Despesas discricionárias	3.485,24	3.619,88	3.371,91	3.169,39	2.597,63	2.577,80	2.670,47	3.204,01	3.205,51
1) Consolidação do SUAS	2.429,94	2.487,89	2.539,60	2.454,31	2.213,88	2.213,84	2.195,44	2.527,95	2.339,65
Serviços de PSB	1.348,82	1.272,02	1.308,55	1.292,29	1.290,20	1.290,20	910,97	1.211,47	1.027,29
Serviços de PSE de média complex.	384,13	376,02	380,02	379,07	378,25	378,25	299,00	299,50	299,00
Serviços de PSE de alta complex.	213,87	209,36	213,36	209,90	209,90	209,90	189,35	189,85	189,35
Estruturação de redes da PSB	5,00	46,56	107,02	94,93	0,15	0,13	1,00	52,06	49,43
Estruturação de redes da PSE	5,00	70,78	107,43	92,29	-	-	1,00	49,58	49,08
Criança Feliz	285,00	328,98	239,99	211,73	174,48	174,48	600,00	534,76	534,76
Apoio à organização/gestão (IGD)	113,70	111,32	109,45	104,48	100,24	100,24	104,08	102,33	102,33
Promoção do desenv. Humano	-	-	-	-	-	-	14,40	13,27	13,27
Demais	74,41	72,84	73,77	69,63	60,65	60,63	75,64	75,15	75,15
2) Segurança alimentar	611,92	647,34	461,71	401,22	200,57	180,78	237,36	463,29	253,09
Aquisição e distrib. de alimentos (PAA)	294,05	330,12	311,98	287,92	136,08	123,03	172,63	375,97	165,97
Acesso à água (cisternas)	250,15	248,83	71,83	49,05	26,47	23,78	20,00	40,85	40,65
Demais	67,72	68,39	77,89	64,25	38,01	33,96	44,73	46,47	46,47
3) Educação de qualidade	140,00	137,04	67,64	40,00	39,92	39,92	7,32	6,52	6,52
Creches do BF	140,00	137,04	67,64	40,00	39,92	39,92	7,32	6,52	6,52
4) Fortalec. e dinamiz. da agricultura familiar	70,00	68,90	64,17	54,13	0,48	0,48	32,29	29,73	29,73
Inclusão produtiva rural	70,00	68,90	64,17	54,13	0,48	0,48	32,29	29,73	29,73
5) Bolsa Família	29,86	79,38	61,36	54,98	18,41	18,41	39,19	35,73	35,73
CadÚnico	19,42	19,16	18,90	15,69	9,58	9,58	13,67	12,56	12,56
Disseminação das informações (cartas)	10,44	10,22	14,47	12,68	8,79	8,79	6,52	5,81	5,81
Inclusão produtiva do BF (progredir)	-	50,00	28,00	26,62	0,04	0,04	19,00	17,36	17,36
6) Gestão e manutenção do MDS	203,53	199,33	177,42	164,75	124,37	124,37	158,86	140,79	140,79
7) Op. especiais	-	-	-	-	-	-	-	-	400,00
Apoio financeiro aos entes que recebem FPM	-	-	-	-	-	-	-	-	400,00
MDS – total executado	84.267,21	84.401,86	86.320,02	85.750,74	85.150,26	84.128,43	87.390,83	87.924,37	87.926,36

Fonte: Siga Brasil 2017 e 2018. Acesso em: jan. 2019.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Desse modo, o orçamento de 2018 para a assistência social provavelmente implicará redução de recursos no âmbito das despesas discricionárias do MDS, apesar da possibilidade de as despesas primárias do governo crescerem acima da inflação, pelo fato do teto de gastos ter sido alto em 2017 e das despesas desse ano não terem atingido o limite, conforme detalhado no início deste periódico. Além dos serviços socioassistenciais, nos quais se vê uma migração de parte dos recursos para o programa Criança Feliz, a deterioração de recursos da segurança alimentar é patente: a Ploa de 2017 destinava quase R\$ 300 milhões ao PAA e R\$ 250 milhões à construção de cisternas, ainda que tenham sido pagos apenas R\$ 123 milhões e R\$ 24 milhões, respectivamente. Em 2018, a Ploa sinalizou que estes programas irão cada vez mais perder importância, uma vez que destinou apenas R\$ 172 milhões para o PAA e R\$ 20 milhões para cisternas.

O auxílio destinado aos municípios para a manutenção das crianças beneficiárias do Bolsa Família em creches também apresentou redução drástica: foram aprovados apenas R\$ 6,52 milhões na Ploa 2018, contra R\$ 140 milhões na Ploa do ano anterior, ainda que tenham sido pagos apenas R\$ 40 milhões. Este valor corresponde a 1% do orçamento aprovado em 2012, ano de criação deste programa, no âmbito do Brasil Carinhoso. A praticamente extinção deste apoio aos municípios para vagas em creches destinadas aos mais pobres – juntamente com o crescimento de recursos do Criança Feliz, que reforça a responsabilidade familiar nas tarefas de cuidado, sobretudo das mulheres – é fator que majora o caráter familista³⁶ da proteção social não contributiva brasileira, potencialmente contribuindo para dificultar ainda mais o engajamento produtivo das mulheres mais pobres, conforme destacado na edição de 2018 deste periódico.

Apesar disso, não é só a queda das despesas discricionárias, seja na comparação da Ploa, da dotação inicial ou da dotação autorizada, ainda que em termos nominais, que chama atenção. É importante também examinar o comportamento das despesas obrigatórias em 2018. Os valores autorizados para o BPC, que foram da ordem de R\$ 55 bilhões em 2018, apresentaram um crescimento nominal relativamente baixo em relação ao autorizado de 2017 (R\$ 53,4 bilhões), em comparação ao crescimento dos demais anos. Em termos nominais, o incremento foi de R\$ 1,6 bilhão, enquanto, nos últimos três anos, a média de crescimento nominal foi da ordem de R\$ 5 bilhões ao ano. Uma parte deste comportamento pode estar associada ao valor do salário mínimo ter sido reajustado em apenas 1,8% em 2018, enquanto nos outros anos este reajuste foi de 6,5% (2017), 11,7% (2016) e 8,8% (2015).

Por sua vez, não se pode deixar de considerar que medidas administrativas em torno do BPC, tal como a obrigatoriedade de inclusão no Cadastro Único, têm impactado na dinâmica de crescimento deste benefício de 2017 e 2018, com

36. O modelo de proteção familista seria aquele que delega ao Estado intervir apenas quando a família falha.

efeitos provavelmente ainda maiores a partir de 2019, uma vez que o prazo final para inscrição dos beneficiários do BPC no Cadastro Único se encerra em dezembro de 2018.³⁷ Associadas a estas medidas administrativas, as dificuldades de capacidade operacional do INSS em função da redução do seu quadro de pessoal, relatadas no *Relatório Anual de Gestão* (RAG) da SNAS, potencializam a redução da concessão destes benefícios.³⁸ Ou seja, a situação apresentada e vislumbrada para os anos seguintes é inquietante, principalmente quando se consideram o envelhecimento populacional e o aumento da pobreza.

Inquietante também é a situação do Bolsa Família: o reajuste do benefício concedido mediante Decreto nº 9.369, de 30 de maio de 2018, passou a valer a partir de junho. O decreto reajustou os valores referenciais de caracterização das situações de pobreza e de extrema pobreza, além dos benefícios do Programa Bolsa Família. Assim, o PBF atenderá às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar *per capita* de até R\$ 178,00 e R\$ 89,00, respectivamente. Contudo, a dotação autorizada em 2018 para o pagamento de benefícios não é suficiente para manter as 14 milhões de famílias atendidas (média dos meses de janeiro a maio de 2018). Resta claro, portanto, que a dotação deste programa deverá ser suplementada ou a quantidade de famílias beneficiadas nos próximos meses terá uma queda brusca. Como 2018 é um ano eleitoral, a aposta é que o número de 14 milhões de famílias beneficiárias seja mantido, forçando a suplementação da dotação do Bolsa Família.

Ou seja, a análise das despesas realizadas em 2017 com a política de assistência social e a dotação autorizada para 2018 dão conta do impacto cada vez mais potente do teto de gastos sobre a garantia de direitos ligados à assistência social, com o passar dos anos. Em relação a 2019, já há sinais claros de que as despesas primárias não conseguem manter o Estado funcionando. Segundo dados apresentados pelo Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (Ibre/FGV), as verbas discricionárias que pagam o custeio e o investimento de órgãos federais podem ser reduzidas de R\$ 129 bilhões, em 2018, para R\$ 100 bilhões, em 2019, e R\$ 70 bilhões, em 2020 (Conceição, Tair e Lamucci, 2018). Ou seja, o teto de gasto é insustentável, e a premissa embasada pelas evidências empíricas é a revogação ou pelo menos a revisão da Emenda Constitucional nº 95/2016 (Brasil, 2016).

37. Portaria Interministerial MDSA/MP/MF nº 2, de 7 de novembro de 2016; Portaria Interministerial nº 5, de 22 de dezembro de 2017.

38. O INSS tem apostado em soluções tecnológicas, como a implantação do projeto INSS Digital em todas as suas agências até julho de 2018, para dar celeridade à concessão de benefícios. Entretanto, diversos atores da sociedade veem com ressalvas este novo sistema – inclusive os próprios servidores do INSS –, apontando problemas como o contexto de exclusão digital da população potencialmente beneficiária, a desumanização do atendimento e a não solução para problemas de infraestrutura nos locais de trabalho. Para mais informações, ver Aguiar (2017).

4 TEMA EM DESTAQUE: TRINTA ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – CONSTRUINDO UMA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA

A promulgação do texto constitucional em 1988 constituiu um marco importante para a proteção social brasileira. Além das expressivas garantias associadas aos direitos à saúde e à previdência social, o texto constitucional reconheceu a responsabilidade pública no âmbito da assistência social, possibilitando a construção de uma política pública com obrigações protetivas tanto na oferta de benefícios não contributivos, como na de serviços sociais. Entre o reconhecimento do direito e a efetivação de ofertas públicas numa política de caráter nacional, a assistência trilhou relevante trajetória de consolidação institucional. Recuperar, ainda que brevemente, a trajetória desta política ao longo das últimas três décadas, apontando seus resultados e desafios, parece não só oportuno, mas também fundamental em tempos de transformações no cenário político, social e econômico nacional.

Antes da Constituição de 1988, a assistência social constituía um campo predominante da caridade e da filantropia, externo à concepção de direito social. Até então, as organizações não governamentais (ONGs) figuravam como a principal responsável pelas ações assistenciais, mantendo-se o Estado em uma função residual e subsidiária à iniciativa privada. Sequer a Legião Brasileira de Assistência (LBA), primeira instituição pública nacional de assistência social, e sua progressiva inserção à burocracia pública e previdenciária alteraram tal trajetória. Até a década de 1980, o Estado pautou sistematicamente a assistência social como uma política pública acessória, mantendo “uma ação residual, suplementar em termos de recursos, fragmentada em termos de programas e ações e pouco clara quanto aos seus objetivos e ao seu público” (Jaccoud, 2009, p. 178). A política pública de assistência social se destacou pelo apoio às entidades e às organizações privadas mediante o financiamento direto e/ou indireto das ações, incluída a oferta de subsídios/isenções fiscais pelo governo federal (Stuchi, Paz e de Paula, 2013). Precária na regulação de suas ações, incipiente no planejamento da oferta e sem critérios de qualidade dos serviços, a política de assistência social manteve-se apoiada na matriz do favor e “renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas” (Couto, Yazbek e Raichelis, 2014, p. 55).

Com o advento da Constituição de 1988, a assistência social adquiriu o *status* de direito, integrando o leque de políticas públicas da seguridade social. Esta mudança foi parte de um movimento ampliado, visando dotar garantias à cidadania e fortalecer o Estado social, com repercussão significativa nos princípios da proteção social e no progressivo redesenho das políticas sociais. A Constituição Federal alargou o arco dos direitos sociais e expandiu a responsabilidade pública, em face de vários problemas cujo enfrentamento se dava parcial ou integralmente na esfera privada. Nas três décadas seguintes, inovações na institucionalidade das políticas sociais promoveram reorganização em intervenções e em arranjos organizacionais. No âmbito da política pública de assistência social, mudanças

institucionais foram particularmente expressivas em três aspectos, que serão analisados a seguir: a consolidação de um novo arcabouço normativo e institucional; a configuração de um sistema federativo e descentralizado com forte coordenação intergovernamental; e a expansão de ofertas em serviços e benefícios.

No que se refere ao primeiro ponto, cabe lembrar que o texto constitucional afirma a assistência social como campo de seguridade social, orientando sua operacionalização por meio da ampliação da responsabilidade do Estado. A materialização dos novos princípios dependia, entretanto, de regulamentação infraconstitucional e de esforços institucionais para a construção de uma política pública nacional, com ofertas claras e responsabilidades federativas definidas. Ainda nos anos 1990, avanços normativos e institucionais foram realizados, com destaque para a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), definindo as ofertas e o público da política, os critérios de elegibilidade e as diretrizes de descentralização e gestão federativa. Naquele período, destacaram-se ainda a criação do Conselho Nacional de Assistência Social, em 1993, em substituição ao antigo Conselho Nacional de Serviço Social, e a extinção da LBA e a realização da I Conferência Nacional de Assistência Social, ambos em 1995.

Nos anos posteriores, seguindo as determinações da Loas, o governo federal promoveu a regulamentação do FNAS, bem como a adoção de nova sistemática de transferência dos recursos federais a estados e municípios, apoiada agora em repasses federais regulares e automáticos. Avançou-se na implementação dos conselhos, fundos e planos de assistência social nas três esferas de governo. Ainda na década de 1990, foram publicadas as primeiras normas operacionais básicas da política de assistência social. A primeira, de 1997, conceituou o respectivo sistema descentralizado e participativo e ampliou o escopo das competências dos três níveis de governo, estabelecendo níveis diferenciados de gestão, nos moldes do Sistema Único de Saúde (SUS). Já a NOB de 1998 avançou na operacionalização da Loas: tornou automática a transferência de recursos para os governos subnacionais; exigiu a alocação de recursos próprios de todos os níveis de governo nos respectivos fundos de assistência social; diferenciou serviços, programas e projetos; ampliou as atribuições dos conselhos; e criou os espaços deliberativos de negociação federativa, na forma das comissões intergestoras bipartite (CIB), compostas pelo gestor estadual e pelos respectivos gestores municipais, e tripartite (CIT), compostas por gestores da política nos três níveis de governo (Licio, 2012).

Uma nova trajetória político-institucional de consolidação da política de assistência social teve como marco inicial a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social,³⁹ em 2003. Mobilizada por atores dessa comunidade de política e em um contexto de expansão dos direitos sociais, vocalizados por ocasião da eleição de um

39. Para mais detalhes, ver Ipea (2009).

governo com claros compromissos sociais, esta conferência deliberou pela construção de um sistema descentralizado, denominado Sistema Único de Assistência Social. Com o novo governo, empossado em 2003, instala-se uma conjuntura favorável à consolidação e à expansão da política pública de assistência social. A partir de 2004, uma nova institucionalidade emergiu neste campo, reafirmando a assistência social como política garantidora de direitos, bem como a responsabilidade estatal para seu provimento. A publicação do texto da PNAS, em 2004, e da NOB-Suas, em 2005, aportou novas referências no processo de construção normativa da política. Outro marco importante para essa nova fase da assistência social foi a destinação de um ministério específico para a área, em 2003 (Ministério da Assistência Social), e sua posterior incorporação ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o que permitiu sua maior articulação com as políticas de transferência de renda e de segurança alimentar.

A instituição do Suas remodelou o padrão de atuação pública nessa política, bem como alterou as relações intergovernamentais. Fortaleceu-se o processo de articulação federativa, buscando aumentar a responsabilidade estatal na provisão de serviços e benefícios. Foi relevante, neste processo, a definição de parâmetros normativos nacionais para as ofertas e a adoção de arranjos inovadores de financiamento, assim como o fortalecimento de espaços institucionalizados de negociação e pactuação federativa,⁴⁰ e aqueles voltados à participação e ao controle social (Jaccoud, Hadjab e Chaibub, 2010; Bichir, 2011; Mesquita, Martins e Cruz, 2012; Sátyro, Cunha e Campos, 2016). Todo esse acúmulo normativo e institucional foi consolidado na Lei nº 12.435/2011, que adequou os dispositivos da Loas para acolher o novo arranjo institucional da política de assistência social, na forma do Suas. Com sua promulgação, a Loas enfim incorporou o Sistema Único de Assistência Social como pilar institucional dessa política.

O adensamento das ofertas públicas também mobilizou esforços para o aprimoramento da regulação da rede prestadora privada, basicamente composta por entidades filantrópicas. Nesse sentido, cabe destacar a adoção do conceito de rede socioassistencial, composta pelos serviços estatais e não estatais em um determinado território, compartilhando responsabilidades pelas ofertas e pelos resultados no atendimento às demandas da população (Jaccoud e Stuchi, 2018). A responsabilidade em conferir o Certificado de Organização Beneficente (Cebas), anteriormente a cargo do CNAS, foi transferida para o governo federal em 2009 (Stuchi, Paz e de Paula, 2013). Essa, aliás, era uma demanda de setores do próprio CNAS, que, entre outros motivos, alegavam que o volume de processos relacionados à concessão dos certificados comprometia o pleno exercício de sua função no controle social sobre a política. Vale lembrar que a aprovação de tais mudanças no Cebas

40. A CIT, formada por representantes dos três níveis de governo, atua como instância nacional de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da política, incluindo metas e critérios de partilha dos recursos federais. No âmbito dos estados, as comissões bipartite são responsáveis pela negociação e pactuação entre gestores estaduais e municipais.

enfrentou um longo processo de discussão no Legislativo, no qual houve resistências de diversas ordens, inclusive em virtude da apuração de esquemas de corrupção que envolviam os processos de concessão desses certificados. A construção de uma forma mais republicana de se relacionar com o setor privado também motivou a criação do chamado “vínculo Suas” e do Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS), com vistas a integrar a rede privada ao regramento que organiza a política, bem como favorecer a fiscalização pública (Carneiro, 2018).

Os avanços normativos e as construções institucionais do período interagiram com um processo de fortalecimento do diálogo federativo e com o avanço da coordenação intergovernamental. Este é o segundo aspecto a ser enfatizado na trajetória da política de assistência social desde 1988. Seguindo as determinações constitucionais, a descentralização avançou durante a década de 1990, mas caminhando sobretudo no sentido da municipalização. Carecia de diretrizes nacionais e de mecanismos que permitissem favorecer a expansão e a uniformidade das ofertas implementadas pelos entes federativos (Arretche, 2004). Nesse período, tampouco se observou adensamento das bases financeiras da política. Na ausência de novos recursos, bem como de parâmetros nacionais organizadores dos repasses federais para estados e municípios, até 1999, reproduziam-se as séries históricas das transferências convencionais (Jaccoud, Hadjab e Chaibub, 2010). Acerca desse período, Almeida (2005) observa que os governos federal e estaduais tornaram-se quase que exclusivamente repassadores de recursos fundo a fundo para os municípios, os quais possuíam significativa autonomia decisória e uma teia de relações com organismos não governamentais prestadores de serviços, sobretudo as filantrópicas. Nesse sentido, ainda que a década de 1990 tenha apresentado avanços institucionais na construção da responsabilidade pública e federativa da política, registrou poucas mudanças no que se refere à consolidação dos serviços, que permaneceram operados sob fraca regulação e sob responsabilidade das entidades privadas sem fins lucrativos (Vaitsman, Andrade e Farias, 2009).

Com a adoção da PNAS de 2003 e da NOB-Suas de 2004, novo arranjo de financiamento foi instituído, exercendo importante papel em favor da adesão de estados e municípios ao sistema. O Suas reafirmou a responsabilidade conjunta dos três níveis de governo com o cofinanciamento das ações e dos serviços socioassistenciais, ao mesmo tempo em que privilegiou a transferência fundo a fundo dos recursos federais mediante critérios de repasse discutidos e acolhidos nas instâncias de pactuação federativa. Este arranjo deslocou a centralidade dos repasses por convênios, irregulares e descontinuados, além de associados ao custeio de programas e projetos desenhados e definidos unilateralmente pelo governo federal. Concomitantemente, o crescimento e a regularidade dos repasses federais atuaram como poderoso

incentivo em favor da adesão municipal ao Suas,⁴¹ contribuindo para consolidar o processo de descentralização da política, determinado constitucionalmente, mas agora operado com instrumentos de coordenação intergovernamental.

A produção de normativas – como a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda, em 2009 –, e a NOB-RH, em 2006, também orientaram a padronização da oferta dos serviços (públicos, objetivos, metodologias, recursos etc.) e das equipes profissionais necessárias ao seu provimento. Jaccoud, Bichir e Mesquita (2017) destacam a adoção de outros instrumentos indutores de gestão nos três níveis de governo, como os planos decenais; os pactos de aprimoramento da gestão de estados e municípios com definição de metas de gestão específicas; o repasse para a qualificação da gestão por meio do Índice de Gestão Descentralizada; e a criação de sistemas de monitoramento, com destaque para o Censo Suas. As autoras lembram que o desenvolvimento das capacidades institucionais da política também contribuiu para que as ofertas fossem padronizadas e referenciadas aos territórios e aos públicos.

Esse conjunto de inovações influenciou na expansão de serviços e benefícios socioassistenciais, terceiro ponto a ser destacado sobre a trajetória da assistência social nas últimas três décadas. O novo arcabouço normativo-institucional, pactuado nacionalmente entre os atores sociais e os gestores da política, avançou na definição das responsabilidades protetivas, associadas às seguranças sociais: segurança de sobrevivência ou renda, de convívio familiar e de acolhida. A regulação do Suas recusou um desenho restritivo de ofertas focado, por exemplo, nas situações de pobreza ou extrema pobreza. Os objetivos assinalados pelas seguranças instituídas referem-se a um amplo contexto de vulnerabilidades e violações de direitos, incluídas aquelas associadas não apenas à insuficiência de renda, mas também ao ciclo de vida e às deficiências, bem como aos arranjos familiares e aos contextos territoriais e comunitários. A expansão dos objetivos protetivos mobilizou ações de prevenção e garantia de direito para além das situações de violações já efetivadas. Isto levou à organização dos serviços socioassistenciais em dois níveis de complexidade (básica e especial), sob o encargo de equipamentos públicos especialmente criados para este fim; quais sejam, os Cras, os Creas e os Centros Pop.

A adesão dos entes federados ao Suas e, em especial, dos municípios, permitiu construir uma expressiva capilaridade territorial dos serviços socioassistenciais. A ampliação da capacidade de atendimento pode ser avaliada pelo crescimento do contingente de trabalhadores da área – que dobrou entre 2005 e 2014 e chegou a 257 mil trabalhadores – e dos equipamentos de referência da política, que

41. Sobre o tema, ver Mesquita, Martins e Cruz (2012).

passaram de cerca de 2 mil unidades, em 2004, para mais de 11 mil, em 2016. Hoje, praticamente todos os municípios contam com a presença de pelo menos um Cras. Ao menos um Creas se faz presente nos municípios com mais de 20 mil habitantes. Não obstante a notável expansão pelo território nacional, convém lembrar a cobertura ainda insuficiente de Creas nos municípios com menos de 20 mil habitantes. Estudos também vêm apontando deficiências quanto à estrutura física, com desigualdades regionais e entre porte de municípios (Bichir, 2011; Yazbek, 2004). Em relação aos Centros Pop, os atendimentos e os acompanhamentos se ampliaram expressivamente, afirmando a presença da assistência social nos territórios mais vulneráveis e trazendo para as políticas públicas expressivos contingentes de população e/ou de situações de vulnerabilidade social que ainda permaneciam invisibilizados.

Os avanços também foram expressivos no campo dos benefícios assistenciais, situados no âmbito da segurança de renda. Jaccoud e Stuchi (2018) lembram que o BPC foi resultado da única emenda popular aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte, tendo alcançado 4,4 milhões de beneficiários idosos ou pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza, em 2016.⁴² Também contribuiu para o adensamento desse campo a unificação de diferentes programas federais de transferência de renda na forma do Programa Bolsa Família, expandindo a proteção não contributiva para além das situações de incapacidade – ou dispensa – para o trabalho (Jaccoud, 2009). Vale registrar que, além da transferência de renda, o PBF opera intersetorialmente, com o objetivo de assegurar a oferta dos serviços de saúde e educação às famílias pobres, tendo obtido resultados positivos nesse aspecto.⁴³ Em dezembro de 2017, o programa alcançou 14 milhões de famílias. O impacto de ambas as iniciativas na redução da pobreza e da desigualdade, apontadas em diversos estudos, evidencia a relevância dos benefícios assistenciais para a melhoria das condições de renda da população (Soares *et al.*, 2006; Soares, Ribas e Soares, 2009; Osório *et al.*, 2011).

Concluindo a seção, cabe ressaltar que a trajetória da Política Nacional de Assistência Social nas últimas décadas, sobretudo a partir de meados dos anos 2000, adensou a proteção social brasileira, ampliando a capacidade do Estado de enfrentar situações de pobreza, vulnerabilidades sociais e violações de direitos, ampliando o acesso da população a benefícios e serviços sociais pela via do fortalecimento das ofertas estatais e da natureza pública das ofertas privadas. Essa trajetória permitiu o avanço no enfrentamento da desigualdade nas políticas sociais, com avanços concretos na afirmação da universalidade dos direitos, na

42. Sobre a evolução dos critérios de acesso ao BPC de 1996 a 2008, ver capítulo sobre assistência social em *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 16. Para o período 2009-2017, ver Silveira *et al.* (2016).

43. Ver a respeito, Ximenes, Sousa e Jaime (2014) e Ximenes (2014).

recusa à proposta de dualização das ofertas sociais, bem como na inclusão de metas específicas para garantia da equidade, da efetividade e da resolutividade da ação pública (Jaccoud e Stuchi, 2018). Em que pesem os desafios que se engrandecem no contexto atual, é mister reconhecer a trajetória de fortalecimento da assistência como política garantidora de direitos, ainda que a construção da responsabilidade pública pela sua oferta esteja longe de uma efetiva consolidação. Como defendem Jaccoud e Stuchi (2018), o cidadão deve ter clareza do que é devido pelo Estado, de como, quando e onde o serviço será prestado. Nesse sentido, os autores defendem a uniformidade nacional das ofertas como essencial para a afirmação da característica específica da assistência social, mesmo com a autonomia dos entes federados e a singularidade dos territórios, que deixam um legítimo espaço para a conformação local dos serviços. Permanece necessário e urgente garantir recursos orçamentários, nas três esferas de governo, bem como privilegiar os espaços de participação social e federativa de condução da política, de modo a garantir a oferta de serviços ou benefícios a quem deles necessitarem.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória da política de assistência social nas últimas três décadas foi caracterizada por inédita ampliação das ofertas da política de assistência social, representando um efetivo fortalecimento do Estado brasileiro em sua função de proteção social. Observaram-se não apenas avanços normativos, mas também a ampliação do compromisso das três esferas de governo com as ofertas dessa política, implicando ampliação dos equipamentos públicos e dos recursos humanos e financeiros. A melhoria da capacidade institucional da assistência social, bem como o fortalecimento dos instrumentos de coordenação intergovernamentais repercutiram positivamente no processo de implementação operado com relativo sucesso num contexto federativo marcado por alto grau de desigualdade. A provisão de serviços foi fortalecida para diferentes situações de vulnerabilidades e violação de direitos, enquanto os benefícios do BPC e do PBF puderam amenizar ou mesmo reverter as condições de pobreza e miséria de milhões de famílias brasileiras.

Contudo, a análise do comportamento dos gastos na área da assistência mostra uma tendência preocupante como reflexo das políticas de austeridade fiscal, que, sejam estas guiadas pelo teto de gastos ou pela meta de resultado primário, colocam em risco a consolidação do processo de conformação da responsabilidade pública na política de assistência social. A implementação de um novo regime fiscal a partir de 2017 consolida o contexto de austeridade sinalizado ainda em 2015. E, como abordado neste capítulo, o NRF não é a única institucionalidade a atuar sobre as decisões governamentais, uma vez que a equipe econômica também persegue meta de resultado primário na gestão das finanças públicas.

O comportamento das despesas realizadas com serviços socioassistenciais ao longo de 2017, principalmente até o mês de novembro, que foi aquém do observado em relação ao mesmo período dos anos anteriores, alerta não só para a retração do Estado em sua capacidade de atuar frente às situações de vulnerabilidade e violações de direitos, mas também para a provisão de benefícios. Ainda que estes benefícios pareçam relativamente protegidos pelos dispositivos legais que lhes conferem a classificação de despesa obrigatória, não é desprezível o impacto em novas concessões, inclusive por hipossuficiência das instâncias administrativas e serviços que lhe dão vazão. As perspectivas estão longe de ser animadoras. O cumprimento do NRF irá exigir uma queda dos gastos discricionários, comprometendo o funcionamento da máquina pública e de suas ofertas. Ou seja, mantendo-se a atual configuração das políticas de austeridade fiscal, os gastos com a política de assistência social nos próximos anos serão insuficientes para sustentar o escopo protetivo alcançado por esta política nas últimas décadas. Como apontando ao longo do capítulo, os desafios se ampliam e podem impactar negativamente não apenas as ofertas, mas também as instituições de controle social que expressam demandas e qualificam o debate público necessário ao avanço deste campo de políticas sociais, central à redução das desigualdades e da exclusão social no país.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, T. J. **INSS Digital não contempla necessidades apontadas pelos servidores**. CNTSS, 7 dez. 2017. Disponível em: <<http://twixar.me/b331>>.
- ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 29-40, 2005.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- BICHIR, R. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família**. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <<http://twixar.me/wn31>>.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social. Conselho Nacional de Assistência Social. Manual do participante. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 11., 2017, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** Brasília: Ceas, 2017a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **MDS libera R\$ 500 milhões para a assistência social**. 6 dez. 2017b. Disponível em: <<http://twixar.me/4f31>>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Relatório de Gestão do Exercício de 2017**. Brasília: SNAS, 2018.

CARNEIRO, D. **Estado, organizações da sociedade civil e a política de assistência social**: um olhar sobre o acolhimento institucional para idosos. 2018. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2018.

CARTA DE BRASÍLIA: os/as usuários/as no protagonismo da política de assistência social. *In*: ENCONTRO NACIONAL DOS USUÁRIOS/AS DO SUAS, 1., 2017. Brasília, 18-19 abr., 2017. Disponível em: <<http://twixar.me/qmqn>>.

CNAS – CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Suas – Sistema Único da Assistência Social**: “modo de usar”. Brasília: CNAS, 2017. Disponível em: <<file:///C:/Users/t2019711/Downloads/Carilha-SUAS-Modo-de-Usar-Formato-Impress%C3%A3o-atualizado.pdf>>.

COM REDUÇÃO de 543 mil benefícios em 1 mês, Bolsa Família tem maior corte da história. **UOL**, 11 ago. 2017. Disponível em: <<http://twixar.me/5Vrn>>.

CONCEIÇÃO, A.; TAIAR, E.; LAMUCCI, S. A partir de 2019, cumprimento do teto de gastos pode parar o governo. **Valor Econômico**, 3 ago. 2018. Disponível em: <<https://is.gd/2ISF8O>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

COUTO, B.; YAZBEK, C.; RAICHELIS, R. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez Editora, 2014.

DE BEM, A. P. O ajuste fiscal pós 2015 e o novo regime fiscal. **Revistas Eletrônicas-FEE**, Porto Alegre, v. 45, n. 4, p. 9-26, 2018.

GOVERNO federal descontingencia R\$ 7,5 bilhões do orçamento. **Agência Brasil**, 17 nov. 2017. Disponível em: <<http://twixar.me/Jrf1>>.

GUIA básico para entender o que o ajuste fiscal 2015 muda na sua vida. **El País**, 22 maio 2015. Disponível em: <<http://twixar.me/FPPrn>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise – Vinte anos da Constituição Federal, Brasília, n. 17, 2009.

_____. Assistência social. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 25, p. 55-106, 2018.

JACCOUD, L. **Pobres, pobreza e cidadania**: os desafios recentes da proteção social. Brasília: Ipea, jan. 2009. (Texto para Discussão, n. 1372).

JACCOUD, L.; STUCHI, C. **30 anos da assistência social com o direito: balanço e perspectivas**. Brasília: Anfp, 2018.

JACCOUD, L.; BICHR, R.; MESQUITA, A. C. O Suas na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. **Novos Estudos**, v. 36, n. 2, p. 37-57, 2017.

JACCOUD, L.; HADJAB, P.; CHAIBUB, J. Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 17, p. 175-250, 2010.

LICIO, E. **Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)**. 2012. Tese (Doutorado) – Departamento de Política Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

MESQUITA, A. C.; MARTINS, R.; CRUZ, T. **Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto de Discussão, n. 1724).

ORAIR, R. O.; GOBETTI, S. W. **Do expansionismo à austeridade: a política fiscal em período recente**. Brasília: Ipea, jul./dez. 2017. (Boletim de Análise Político-Institucional, n. 12).

OSORIO, R. *et al.* **Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1647).

PAIVA, A. *et al.* **O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 27).

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. (Eds.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

SANTOS, I. S.; VIEIRA, F. S. Direito à saúde e austeridade fiscal: o caso brasileiro em perspectiva internacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 7, p. 2303-2314, 2018.

SÁTYRO, N.; CUNHA, E.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. **Opinião Pública**, v. 2, n. 22, p. 286-317, 2016.

SILVEIRA, F. G. *et al.* **Deficiência e dependência no debate sobre a elegibilidade ao BPC**. Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 31).

SOARES, S. **A volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família**. Brasília: Ipea, 2009. (Texto de Discussão, n. 1459).

SOARES, S.; RIBAS, R.; SOARES, F. **Focalização e cobertura do Programa Bolsa Família**: qual o significado dos 11 milhões de famílias? Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1396).

SOARES, F. *et al.* **Programas de transferência de renda no Brasil**: impactos sobre a desigualdade. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1228).

STUCHI, C.; PAZ, R.; DE PAULA, R. (Orgs.). **Assistência social e filantropia**: cenários contemporâneos. São Paulo: Veras, 2013.

VAITSMAN, J.; ANDRADE, G.; FARIAS, L. O. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, n. 14, n. 3, p. 731-741, maio/jun. 2009.

VIEIRA, F. S.; BENEVIDES, R. P. S. **Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**. Brasília: Ipea, set. 2016. (Nota Técnica, n. 28). Disponível em: <<https://is.gd/tLkVpu>>.

XIMENES, D. (Org.). **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família, Brasília, n. 18, 2014.

XIMENES, D.; SOUSA, M.; JAIME, P. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de Saúde no Programa Bolsa Família, Brasília, n. 17, 2014.

YAZBEK, M. C. As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de Loas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano XXV, n. 77, mar. 2004.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Decreto-Lei nº 525, de 1º de julho de 1938. Institui o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) e fixa as bases da organização do serviço social em todo o país. Brasília: Congresso Nacional, 1938. Disponível em: <<http://twixar.me/Gn31>>.

_____. Senado Federal. **Instituição Fiscal Independente (IFI)**: relatório de acompanhamento fiscal, 9 de fevereiro de 2018, n. 13. Brasília: Senado Federal, 2018.

CNAS – CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Resolução nº 12, de 19 de julho de 2017. Dispõe sobre a aprovação da Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício 2018. Brasília: CNAS, 2017. Disponível em: <<https://is.gd/J2zOom>>.

SAÚDE

1 APRESENTAÇÃO

Em 2018, o Sistema Único de Saúde (SUS) completou trinta anos de existência. Nessas três décadas, registrou inegáveis avanços e enfrentou grandes desafios. O maior, no entanto, está por vir: como manter a viabilidade do sistema com a instituição, em 2016, do chamado Novo Regime Fiscal (NRF), que congelou até 2036 a despesa primária da União e, por consequência, a participação dos recursos federais no seu financiamento? A essa situação soma-se a eleição de um novo governo de orientação liberal na política econômica, que, como sempre ocorre nos pleitos eleitorais, pouco deixou transparecer da sua real posição a respeito da área da saúde.

O SUS nasceu de uma utopia. Seus fundamentos emergiram da experiência de outros sistemas públicos universais, principalmente da Europa Ocidental. Esses fundamentos encontraram um solo fértil nos anseios de democracia, participação popular e salvaguarda de direitos sociais, que mobilizaram o Brasil na década de 1980. Desde sua criação, em 1988, o SUS tem enfrentado diversos obstáculos. Um dos mais importantes, até por ser crônico, tem sido a insuficiência de recursos financeiros para desenvolver um sistema universal com a sua complexidade e abrangência. Ainda que o SUS seja de acesso universal e atendimento integral, o Brasil é um dos países com menor gasto público, como proporção do produto interno bruto (PIB) e *per capita*, comparativamente aos demais países da América Latina, aos países de renda média alta e aos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (OPAS, 2018).

Outro grande desafio tem sido a falta de apoio político. A despeito de a maioria dos governos, desde 1988, poder ser classificada, pelo menos formalmente, no espectro político-partidário como de centro ou esquerda, nenhum deles, como nenhum partido político, assumiu o financiamento e a implantação efetiva do SUS como prioridade (Santos, 2013; Campos, 2018). Por sua vez, no Congresso Nacional, a Frente Parlamentar da Saúde (FPS), que sempre foi o bloco que defendeu mais

recursos para o SUS, hoje parece menos homogênea na busca desse propósito.¹ Na verdade, no parlamento tem aumentado a força daqueles que defendem solução mais heterodoxa para o sistema nacional, com maior participação do setor privado, especialmente do segmento dos planos e seguros privados de saúde. Essa tendência de maior espaço para o setor privado, inclusive para o capital externo, foi reforçada por dois movimentos quase simultâneos. O primeiro foi a Lei nº 13.097, de 2015, que alterou o art. 23 da Lei nº 8.080. Esse artigo vedava a entrada de capital estrangeiro na assistência à saúde. A liberação, justificada como necessária para regular um fato que já vinha acontecendo, obedeceu à lógica da necessidade de expansão do mercado da assistência à saúde para grandes empresas internacionais que atuam no setor (Sá *et al.*, 2015). O segundo, patrocinado pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e pelo Banco Mundial, foi a proposta de cobertura universal de saúde. Diferentemente da proposta de sistemas universais, que enfatiza cobertura por sistemas públicos, tem-se argumentado que a proposta de cobertura universal de saúde é empregada como referência à cobertura por serviços básicos de saúde, ou à cobertura por seguros, públicos ou privados, sinalizando claro incentivo à demanda, configurando, nessas condições, uma alternativa mais ajustada às necessidades de um mercado globalizado (Giovannella *et al.*, 2018).

Na área da gestão compartilhada do SUS, se o desafio inicial foi romper com o centralismo secular calcado na experiência pregressa do Ministério da Saúde (MS) e do extinto Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), logo se verificou que o pêndulo havia se deslocado em demasia na direção das municipalidades. Forjou-se uma descentralização considerada excessiva, já alertada por autores como Mendes (2001).² De lá para cá, a situação foi agravada pela inoperância dos arranjos testados para alcançar maior coordenação entre os diferentes níveis de atenção (OPAS, 2018). Desse modo, pouco se evoluiu, de forma mais concreta, na regionalização da saúde. Apesar de formalmente instituídas, a grande maioria das mais de quatrocentas regiões de saúde existentes não tem capacidade de resolver uma porcentagem razoável dos problemas do setor em seus territórios. E quando possuem uma oferta de serviços mais ou menos adequada, faltam as condições organizacionais para que a integralidade do atendimento se processe com a agilidade e efetividade necessárias.

O congelamento da participação federal no financiamento do SUS e as críticas sempre presentes de “engessamento” da gestão local pelo crescente número das chamadas “modalidades” de transferências financeiras, levaram, em 2017, ao surgimento da proposta, apenas parcialmente implementada, do chamado SUS Legal. Uma iniciativa que poderia ser interessante, caso tivesse sido acompanhada

1. Em 2015, a FPS era presidida pelo deputado Osmar Terra e contava com 215 deputados e dez senadores.

2. Em 2001, o autor alertava para os riscos de uma municipalização por ele denominada de autárquica.

de uma discussão, seria a apresentação de propostas de revisão das competências das três esferas de governo no SUS, visando assegurar maior governabilidade ao sistema e preservação das políticas e programas nacionais prioritários, que, ao fim e ao cabo, confeririam unicidade e integralidade ao sistema.

Ainda no tocante à organização e regionalização dos serviços, apesar de a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) determinar que a organização de rede de serviços se fizesse de forma regionalizada e hierarquizada, a Constituição não avançou na questão das relações entre os entes federativos na conformação dessas redes. Posteriormente, a Lei nº 8.080, ao definir as competências dos níveis de gestão do SUS, também não se dedicou ao ponto, apenas citando no rol das competências das municipalidades: “formar consórcios administrativos intermunicipais” (Brasil, 1990, art. 18, item VII). A necessidade de articulação entre municípios para responder às necessidades de integralidade na assistência aparece na Norma Operacional Básica (NOB) do SUS de 1996. Lá está explicitado que essa articulação deveria ser mediada pela Programação Pactuada e Integrada (PPI). Esta preocupação reaparece nas Normas Operacionais de Assistência à Saúde (NOAS) de 2001 e 2002 e, mais recentemente, no Decreto Presidencial nº 7.508, de 2011, ou seja, 23 anos da criação do SUS. Esse decreto trouxe importante ferramenta para o processo de regionalização, que foi o contrato organizativo da ação pública em saúde, mas esse dispositivo não tem sido cumprido (Santos, 2018). A baixa efetividade dos instrumentos normativos até agora utilizados no processo de regionalização tem levado alguns autores, como Santos (2018), a sugerir a necessidade de lei nacional que dispusesse sobre algumas questões de relevância para a operacionalização do SUS, como é o caso da organização das regiões de saúde e da governança federativa, ou mesmo de rever o processo de descentralização (Campos, 2018).

Desafio igualmente importante está na área de recursos humanos, tanto na formação quanto na política propriamente dita. Na primeira, os avanços mais significativos foram na direção da formação de médicos generalistas para atender às necessidades da expansão da atenção básica, por meio da Estratégia Saúde da Família (ESF). Também foi estimulada a formação de outros profissionais que atuam no programa, mas os resultados foram insuficientes para a ampliação da massa crítica de profissionais exigidos para a atenção básica, principalmente de profissionais médicos, o que levou à instituição do Programa Mais Médicos (PMM), em 2013. Nas análises a respeito dos recursos humanos para o SUS, diante da insegurança dos vínculos, de planos de carreira inexistentes ou precários, são levantadas propostas de formulação de uma política nacional com identificação das carreiras prioritárias (Campos, 2018).

Se velhos problemas persistiram ou apareceram novos, contudo, também foram registrados avanços importantes. A expansão e consolidação da atenção básica, por meio do Programa de Saúde da Família (PSF), foram parte dos mais

importantes. Criado em 1994, esse programa foi ampliado nacionalmente em 1998, como principal instrumento de expansão de cobertura e de mudança do modelo assistencial. Em 2006, foi transformado na ESF. De 1998 a 2017, as equipes de saúde da família passaram de 2.054 para 41.611, com uma cobertura potencial estimada de 70% da população (143 milhões de pessoas). A efetividade dessa estratégia tem sido avaliada pelo indicador internações por causas sensíveis à atenção básica (ICSAB). Segundo estudo realizado por Pinto e Giovanella (2018), a taxa padronizada baixou de 120 para 66 internações por 100 mil habitantes.

A maior utilização da atenção básica é um dos resultantes da ESF. Entre 1998 e 2013, estudos realizados com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) demonstram que a porcentagem de pessoas que relataram utilizar o posto ou centro de saúde como serviço de uso regular aumentou de 41,8% em 1998 para 53,7% em 2013, sendo maior entre pessoas com menor escolaridade (Viacava *et al.*, 2018).

O atendimento dentário é outro exemplo de ampliação do acesso. Embora ainda abaixo do parâmetro desejável, o acesso ao atendimento odontológico melhorou bastante com o SUS. Em 1981, 17,3% da população relatou ter tido atendimento odontológico no último ano, em 2013 a porcentagem subiu para 44,4%. Esse indicador também serve para demonstrar as desigualdades de acesso que, apesar de terem diminuído, ainda persistem: na região Norte, em 2013, apenas um terço da população havia consultado dentista no último ano, enquanto no Sul e Sudeste o valor era de cerca de 50% (Viacava *et al.*, 2018).

Muitos outros avanços podem ser citados nesses trinta anos de SUS, por exemplo, na área do acesso a medicamentos, tanto básicos como especializados, atendimento de urgência pré-hospitalar, atendimento psiquiátrico, programa nacional de transplantes, programa de controle da Aids, tratamento oncológico e das enfermidades crônicas não transmissíveis, especialmente a hipertensão e a diabetes. Mesmo assim, mas talvez por seu crônico problema de subfinanciamento, a saúde pública continua sendo uma das áreas cuja situação é mencionada entre as de desempenho mais precário pela população.

Finalizando, é sempre bom enfatizar que a sustentabilidade do SUS depende de maior aporte de recursos financeiros, o que será extremamente difícil na vigência do congelamento dos gastos públicos determinado pela Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016. Dependerá também do entendimento pela sociedade e pelos partidos políticos da superioridade dos sistemas públicos universais sobre sistemas mais privatizados, não só em termos de custos, comprovadamente mais baixos e controláveis nos primeiros, mas também por se basearem nas necessidades de saúde e não nas regras de mercado, que inviabilizam, por uma questão de custos, a assistência das populações mais pobres e da grande maioria dos idosos.

Na seção 2, discutem-se os limites impostos à política de saúde pelo NRF e suas possíveis consequências para o desempenho do sistema de saúde, com destaque para o aumento das desigualdades e a piora do acesso à atenção à saúde e seus efeitos sobre a população. A seção 3, além de tratar da execução orçamentário-financeira, analisa a proposta de flexibilização do uso pelos entes subnacionais dos recursos federais alocados para a atenção à saúde, o chamado SUS Legal, as mudanças propostas pela revisão feita em 2017 da Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) e as dificuldades de reposição dos médicos cubanos que o governo federal está enfrentando após a saída do governo de Cuba do acordo intermediado pela Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) com o governo brasileiro. Por fim, é analisado o aumento da mortalidade na infância verificado em 2016, que interrompeu uma trajetória de queda que era observada desde 1990.

2 FATO RELEVANTE: CRISE ECONÔMICA, AUSTERIDADE FISCAL E POLÍTICA DE SAÚDE

Como apontado anteriormente, o SUS terá que enfrentar nos próximos anos possivelmente o seu maior desafio, qual seja, manter sua viabilidade num contexto de congelamento dos recursos financeiros federais destinados à atenção à saúde, como definido pelo chamado NRF instituído em 2016 e que se estenderá até 2036.

A recente crise econômica pela qual o Brasil está passando não apenas tem afetado a oferta de empregos no país como tem repercutido negativamente sobre os gastos sociais, o que pode levar à piora do desempenho das políticas e serviços públicos, das condições de vida e do nível de saúde da população brasileira.

O país entrou em crise em 2014, quando a taxa de crescimento interanual do PIB foi de 0,46%. Embora a variação tenha sido positiva, houve quedas sucessivas do PIB a partir do segundo trimestre daquele ano, o que caracteriza a entrada de um país em recessão econômica. Reduções do PIB também foram observadas em 2015 (-3,15%) e 2016 (-2,93%). Já em 2017, o Brasil voltou a apresentar variação positiva do seu produto interno (0,99%).³

Em resposta à crise econômica, a partir de 2015, especialmente os governos estaduais e federal passaram a aderir à agenda da austeridade fiscal,⁴ que se caracteriza

3. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 11 jun. 2019. Para realizar a consulta, acesse o link informado, clique na aba macroeconômico, depois em temas, seguindo à opção contas nacionais e, então, IBGE/SCN anual. Selecione a variável PIB a preços básicos: variação real anual.

4. O termo austeridade fiscal passou a ser usado com mais frequência no Brasil a partir de 2016. Ele está associado à ideia de severidade por parte do governo no que diz respeito à gestão das finanças públicas, o que em teoria significa maior zelo com a arrecadação de tributos e a realização das despesas, a fim de evitar o desequilíbrio das contas públicas. Na prática, entretanto, as medidas que os governos vêm implementando em nome da austeridade fiscal têm cobrado maior preço de segmentos sociais menos favorecidos, restringindo a oferta de benefícios, bens e serviços públicos, em razão de cortes de despesas com programas sociais e/ou da realização de reformas estruturais, como as da previdência e trabalhista. Isso faz com que essas medidas, caracterizadas como austeras do ponto de vista da gestão dos recursos públicos, o que poderia ser visto como algo positivo inicialmente, passem a ser criticadas pela forma desigual com que são aplicadas para o conjunto da sociedade. Para uma discussão mais ampla sobre o assunto, ver Canterberry (2015) e Rossi, Dweck e Arantes (2018).

pela implantação de política de ajuste fiscal focada no corte de despesas, com o objetivo de reequilibrar as contas públicas e de promover rápido crescimento econômico. Esta escolha vem sofrendo fortes críticas por duas razões principais. Primeiro, porque são frágeis os estudos que embasam seus pressupostos, havendo evidências robustas em sentido contrário, de que os cortes de gastos retardam a retomada do crescimento econômico (Krugman, 2015; Stiglitz, 2017). Segundo, porque os custos sociais de sua implementação são muito elevados, podendo levar ao aumento da pobreza e da desigualdade social e à piora das condições de vida da população (Stuckler e Basu, 2013).

Em relação ao primeiro argumento desfavorável à austeridade fiscal, houve reconhecimento por parte de economistas do Fundo Monetário Internacional (FMI) de que políticas dessa natureza aumentam a iniquidade social e podem comprometer o crescimento prolongado da economia, porque afetam a demanda em razão do aumento do desemprego. Eles concluem que os benefícios que essas políticas podem trazer ao reduzir a dívida pública, aumentar a confiança e o investimento privado parecem ter sido exagerados, havendo forte evidência de que a iniquidade pode baixar consideravelmente o nível e a durabilidade do crescimento econômico (Ostry, Loungani e Furceri, 2016).

No contexto nacional, um estudo mostrou que os multiplicadores fiscais associados aos investimentos (1,68), aos benefícios sociais (1,51) e às despesas de pessoal (1,33) durante as recessões são maiores do que a unidade, enquanto os dos subsídios (0,60) e das demais despesas (0,26) são menores que um em qualquer situação econômica.⁵ Segundo os autores desse trabalho, esses resultados podem explicar por que a política fiscal adotada entre 2011 e 2014, caracterizada pela redução dos investimentos e expansão dos subsídios, produziu reação insignificante da economia aos estímulos concedidos pelo governo (Orair, Siqueira e Gobetti, 2016).

Quanto ao segundo argumento contrário à austeridade fiscal, tem-se produzido evidências robustas em diversos países de que esta potencializa os efeitos sociais negativos das crises econômicas, por aumentar as desigualdades e piorar as condições de vida e de saúde da população. Esses efeitos são mais intensos para os grupos socioeconomicamente vulneráveis. Tem-se observado como consequências das políticas de austeridade no campo da saúde: *i*) redução do gasto do governo com proteção social e gastos sociais em geral, com diminuição dos orçamentos da saúde; *ii*) cortes do gasto do governo com pessoal, fechamento de serviços, redução de horas de funcionamento e da força de trabalho; *iii*) instituição e/ou aumento do copagamento pelo uso de serviços de saúde, com estabelecimento de taxas adicionais; *iv*) aumento da dificuldade de ter acesso aos serviços de saúde por barreiras

5. Ou seja, para cada R\$ 1,00 gasto pelo governo com benefícios sociais, o aumento esperado da economia é de R\$ 1,51. Já no caso dos subsídios, o governo deixa de arrecadar R\$ 1,00, e a resposta da economia é de R\$ 0,60.

econômicas; *v*) restrição do direito à saúde para determinados grupos populacionais, como imigrantes, moradores de rua e usuários de drogas; *vi*) piora da saúde mental, com aumento da prevalência de depressão e ansiedade; *vii*) aumento das taxas de suicídio; *viii*) redução na autoavaliação do estado de saúde dos indivíduos como bom; *ix*) aumento do consumo de bebidas alcóolicas em grupos de alto risco, constituídos por pessoas que já consomem álcool rotineiramente e desempregados; e *x*) abuso de álcool em subgrupos sociais mais vulneráveis.⁶

Para mitigar as consequências sociais negativas das crises econômicas, ao invés de se cortar os gastos com programas de proteção social e os orçamentos da saúde, tem-se recomendado que esses programas e orçamentos sejam preservados, caso contrário, os efeitos perversos sobre o bem-estar dos indivíduos serão mais drásticos, e a retomada do crescimento econômico pode ser retardada (Stuckler e Basu, 2013; Vieira, 2016). Outras medidas também foram propostas para o campo da saúde, como o aumento da efetividade e da eficiência do gasto, priorizando-se serviços de atenção primária e de prevenção em saúde; e o uso de evidências no processo de tomada de decisão, sejam como experiências, dados e informações produzidos nos e por gestores dos sistemas de saúde, sejam aquelas oriundas de pesquisas científicas (WHO, 2009).

A despeito de muitas evidências contraindicarem a adoção da agenda da austeridade fiscal, no auge da crise econômica em 2016, o Congresso Nacional aprovou a EC nº 95 que define um valor fixo para as despesas com as políticas públicas financiadas pelo governo federal (despesas primárias), o qual será corrigido apenas pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), anualmente, de 2017 a 2036. Essa forma de congelamento, em termos reais, das despesas primárias pagas e dos restos a pagar (RPs) pagos foi chamada de NRF. A medida também ficou conhecida como teto de gastos. No caso da saúde, houve desvinculação da aplicação mínima em relação à Receita Corrente Líquida (RCL), sendo o piso da saúde também congelado em termos reais, ou seja, terá recomposição apenas das perdas inflacionárias apuradas pelo IPCA durante dezenove anos, de 2018 a 2036 (Brasil, 2016a).

Uma das consequências da aprovação da EC nº 95 para a política de saúde e para todas as demais políticas públicas é que, em cenário futuro de crescimento econômico, com aumento das receitas acima da inflação e superação do atual *deficit* fiscal, os recursos adicionais gerados pelo crescimento econômico não poderão ser investidos nessas políticas, cujos gastos estão limitados pelo teto (algo em torno de R\$ 1,3 trilhão em valores de 2017). Ou seja, mesmo havendo disponibilidade de recursos, o governo federal não poderá usá-los para financiar as políticas de saúde, educação, assistência social, ciência e tecnologia, transporte, segurança pública,

6. Ver Vieira (2016), Schramm, Paes-Sousa e Mendes (2018) e Santos e Vieira (2018).

habitação etc., mas poderá utilizá-los para pagar despesas financeiras, uma vez que o pagamento dessas despesas não sofreu qualquer limitação, ou para constituir reservas monetárias.

Outra consequência óbvia do teto de gastos para as políticas públicas é o aumento da competição setorial por recursos que se tornarão mais escassos com o passar dos anos, considerando que algumas despesas obrigatórias poderão continuar crescendo acima da inflação, como os benefícios previdenciários, ainda que uma reforma da previdência seja aprovada nos próximos anos. A Instituição Fiscal Independente (IFI), entidade vinculada ao Senado Federal, tem publicado estimativas sobre a margem fiscal, que consiste na diferença entre o teto de gastos e as despesas obrigatórias acrescidas das despesas incomprimíveis do governo federal. Segundo essa entidade, a margem fiscal será de R\$ 104 bilhões em 2019. Considerando a manutenção do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (R\$ 33,4 bilhões) e de outras despesas discricionárias (R\$ 70,8 bilhões), o teto de gastos poderá ser descumprido já em 2020, pois a margem fiscal estaria zerada.⁷

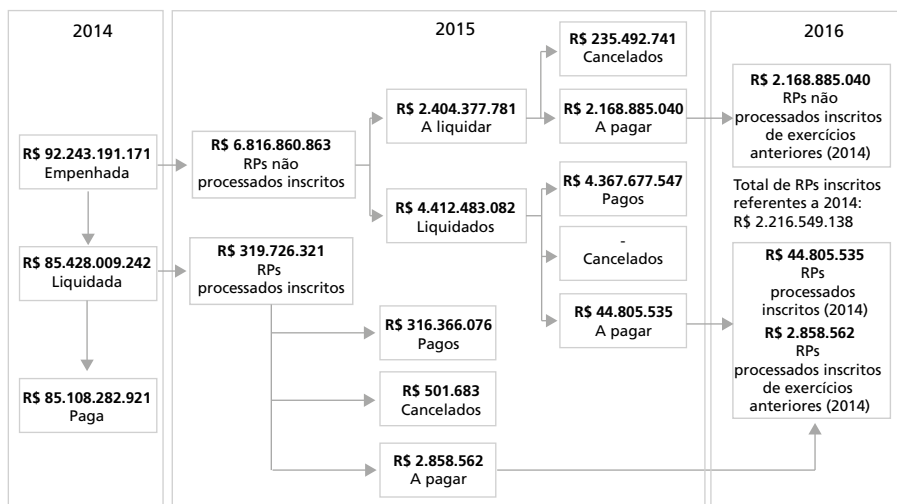
No tocante ao SUS, as dificuldades relacionadas ao seu financiamento tornam-se ainda mais proeminentes com a EC nº 95. O NRF impacta o volume de recursos efetivamente disponibilizados para o sistema, tanto pela imposição do teto de gastos para as despesas primárias, o que torna muito difícil o aporte efetivo de recursos adicionais ao piso congelado (Vieira e Benevides, 2016), quanto pela forma de apuração desse gasto mínimo, que mesmo após a vigência dessa emenda continua sendo feita pelo estágio de empenho. Para melhor demonstrar o impacto dessa última questão, apresenta-se a figura 1, que explicita a relação entre os estágios da despesa e os RPs na administração pública.

Os três estágios da despesa são o empenho (reserva orçamentária para realização da despesa), a liquidação (reconhecimento pela administração pública de que os bens e/ou os serviços foram prestados) e o pagamento (com emissão da ordem bancária que autoriza o saque do crédito pelo prestador). Despesas que até o final do dia 31 de dezembro de cada ano não tenham sido pagas são roladas para o próximo exercício como RPs, de dois tipos: caso essas despesas apenas tenham sido empenhadas, os RPs são chamados de não processados, e, se já foram liquidadas, são chamados de RPs processados. No exercício seguinte, 2015 no exemplo dado, esses RPs podem ser cancelados, liquidados ou liquidados e pagos. Se não forem pagos, podem ser rolados novamente para o próximo exercício (2016) e assim sucessivamente.

7. As estimativas da margem fiscal feitas pela IFI e atualizadas periodicamente estão disponíveis em: <<http://twixar.me/BY3n>>. Acesso em: 30 nov. 2018. O valor apresentado para a margem fiscal refere-se à estimativa atualizada em 16 de novembro de 2018.

FIGURA 1

Relação entre os estágios da despesa e os RPs utilizando como ilustração a execução de despesas com ações e serviços públicos de saúde (ASPS) de 2014, inscritas em RPs pelo MS em 2015 e 2016



Fonte: Vieira e Piola (2016b).

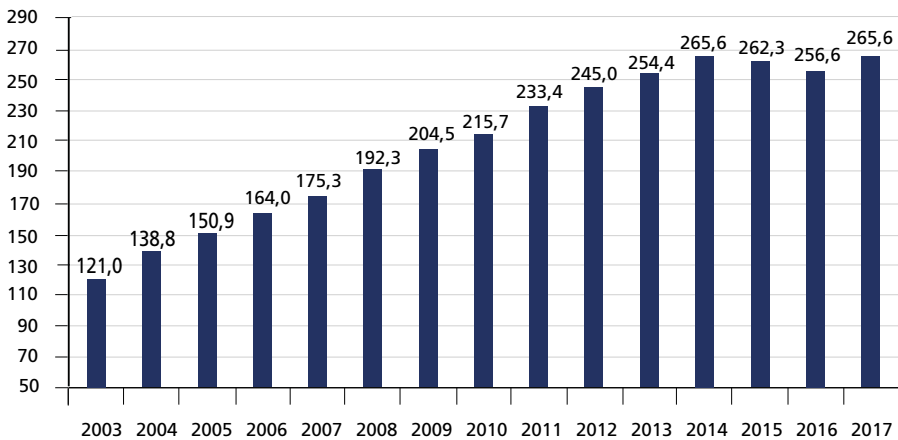
Voltando à questão da apuração da aplicação mínima com ASPS, é importante esclarecer que o teto de gastos constitui um limite para o pagamento de despesas do exercício financeiro corrente e de RPs de outros exercícios. Se o piso federal com ASPS permanece sendo apurado pelas despesas empenhadas, cria-se incentivo para maior inscrição dessas despesas em RPs, que podem ser continuamente rolados para pagamento em exercícios futuros, implicando, portanto, menor disponibilidade financeira para financiamento do sistema de saúde. Quanto menos despesas com ASPS forem pagas, maior é a disponibilidade de recursos dentro do teto de gastos para pagamento de outras despesas, que não com saúde. Com isso, a União estaria cumprindo a obrigação constitucional de aplicação mínima no setor (com base no empenho de despesas, ou seja, apenas na reserva orçamentária), mas com aplicação efetiva inferior a esse piso, o que pode resultar em menor oferta de bens e serviços à população (Vieira, Piola e Benevides, 2018).

No tocante ao gasto com ASPS do SUS, a crise econômica contribuiu significativamente para a redução de 3,4% que ocorreu entre 2014 e 2016 (gráfico 1). Voltou a crescer em 2017 em relação a 2016 à mesma taxa de 4,4% para a União e os estados e à taxa de 1,6% para os municípios. Embora esses números mostrem retomada do esforço das Unidades da Federação (UFs) em aumentar os empenhos de despesas com saúde, é preciso considerar que parte significativa dessa despesa pode não ter sido liquidada e paga dentro do exercício financeiro, sendo inscrita como RPs. No caso

da União, para a qual existem estudos sobre o assunto, há controvérsia a respeito do estágio da despesa vigente para a apuração do piso da saúde de 2017 a 2036, como já mencionado, além de expressivo montante de despesas inscritas em RPs, com alta durabilidade dessas inscrições (Vieira e Piola, 2016a; 2016b). No caso dos demais entes da federação, investigações futuras precisam analisar a execução das despesas com ASPS. É provável que nos estados e municípios sejam identificadas condições semelhantes àquelas presentes na execução financeira dessas despesas pela União.

GRÁFICO 1

Gasto com ASPS das três esferas de governo (2003-2017)
(Em R\$ bilhões/2017)



Fonte: SIGA Brasil (para União) e Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS) (para estados, Distrito Federal e municípios).

Elaboração dos autores.

Obs.: Despesa empenhada, deflacionada pelo IPCA médio.

Com a redução do gasto do SUS no período de recessão econômica recente e com a redução da participação da União no financiamento do sistema (Piola, Benevides e Vieira, 2018), assistiu-se em 2017 a uma tentativa, especialmente por parte do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS), de desvinculação total das transferências federais a destinações específicas (políticas, programas e serviços de saúde). Essa iniciativa foi chamada de SUS Legal e, pelo menos no mérito, foi pactuada em reunião da Comissão Intergestores Tripartite (CIT). O objetivo principal da proposta não foi alcançado, mas algumas alterações foram feitas quanto à alocação de recursos pelo MS (Portaria nº 3.992, de 28 de dezembro de 2017). As principais mudanças foram: maior flexibilidade financeira na execução dos recursos federais, uma vez que as transferências passaram a ser feitas em dois blocos de financiamento, custeio e investimentos, com liberdade para os entes da federação usarem esses recursos durante o exercício financeiro em quaisquer ações ou serviços de saúde, desde que respeitado o grupo de natureza

de despesa (GND) específico de cada bloco, ou seja, custeio e investimentos; e redução do número de programas de trabalho do MS que vinculam a comprovação do uso dos recursos pelos gestores estaduais e municipais. Assim, flexibilizou-se a execução financeira, mas, ao final do exercício, os estados e os municípios devem comprovar a aplicação do montante repassado por programa de trabalho do orçamento federal (Benevides, 2018).

Caso a desvinculação da aplicação dos recursos fosse alcançada, o MS ficaria desprovido do principal instrumento de coordenação federativa no SUS, que é a transferência de recursos vinculada a destinações específicas, condicionadas ao cumprimento de regras ou não, que foi fundamental para o sucesso de programas e serviços como a ESF, o Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis/Aids (PNDST/Aids), o Programa Nacional de Imunizações (PNI), o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), entre outros. Da perspectiva federal, a defesa dessa medida pelo MS revela uma tentativa de afastamento dessa esfera de governo do pacto federativo de financiamento do SUS. E, do ponto de vista dos municípios e estados, trata-se de uma demanda por maior liberdade alocativa, sem riscos perante os órgãos de controle interno e externo da administração pública federal pelo descumprimento de regras quanto ao uso dos recursos repassados. Também pode motivar esse pleito por parte dos entes subnacionais o fato de que a participação federal no financiamento do sistema vem caindo desde pelo menos 2002 (Jaccoud e Vieira, 2018).

Quanto às condições de saúde, as instituições acadêmicas precisarão elaborar uma agenda de pesquisas que busque investigar os impactos da crise econômica e das políticas de austeridade fiscal sobre a saúde da população brasileira, considerando que essas medidas podem afetar o nível de saúde não apenas pela redução da oferta e da qualidade dos serviços do SUS, como também pelo prejuízo causado a outras políticas e programas, com efeitos sobre os determinantes sociais da saúde. A taxa de mortalidade infantil do país, que apresentava trajetória contínua de queda desde 1990, subiu de 13,3 para 14,0 óbitos por mil nascidos vivos entre 2015 e 2016.⁸ Também houve aumento da mortalidade pós-neonatal (2%) e dos óbitos em números absolutos na faixa etária de 1 a 4 anos (11%) (OPAS, 2018).

Estimou-se, em um estudo de microssimulação, utilizando dados do Programa Bolsa Família (PBF), da ESF, do índice de pobreza e dos possíveis efeitos da EC nº 95, que a mortalidade em crianças menores de cinco anos será consideravelmente maior sob a vigência dessa emenda, em comparação com a manutenção dos níveis atuais de proteção social, podendo ocorrer aumento de 8,6% na taxa de mortalidade

8. Indicador elaborado pela Coordenação-Geral de Informações e Análises Epidemiológicas (CGIAE)/Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS)/MS a partir de dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC) e da Busca Ativa. Disponível em: <<http://twixar.me/FP3n>>. Acesso em: 30 nov. 2018.

infantil até 2030. Além disso, estimou-se também que a manutenção da cobertura do PBF e da ESF reduziria em quase 20 mil as mortes evitáveis e em até 124 mil as hospitalizações evitáveis na infância entre 2017 e 2030 (Rasella *et al.*, 2018).

No tocante à saúde mental, comumente apontada nos estudos internacionais como mais afetada pela recessão econômica e pela austeridade fiscal, surgem alguns indícios de sua piora nos últimos anos. Dados assistenciais divulgados pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) apontam para aumento do número de consultas psiquiátricas (23%) e de sessões com psicólogo (52%) no setor privado entre 2014 e 2017.⁹

Ainda no setor de saúde suplementar, a queda no número de beneficiários foi de 5% entre junho de 2015 (50 milhões) e junho de 2017 (47 milhões).¹⁰ O aumento da taxa de desocupação, que atingiu o patamar de 13% no segundo trimestre de 2017, explica grande parte dessa redução da cobertura por planos privados de saúde, uma vez que o tipo de contratação mais frequente é o coletivo empresarial (66,7%).¹¹ Também tem-se observado elevação da participação das famílias e das instituições sem fins de lucro nas despesas de consumo final de bens e serviços de saúde de 2010 (54,9%) a 2015 (57,6%) (IBGE, 2017), que pode ser explicada por outros fatores, mas também pela diminuição da cobertura privada na saúde.

O que se pode esperar, dada a conjuntura de desemprego elevado e de redução da renda das famílias, é maior demanda pelos serviços do SUS, em um contexto de congelamento do gasto federal com saúde e de reduzida possibilidade de alocação maior de recursos pelos estados e municípios. Isso pode resultar em consequências negativas para a oferta e a qualidade dos serviços no sistema público. Como dito anteriormente, porém, estudos precisam ser realizados para investigar em profundidade esses impactos, não só sobre o SUS, mas especialmente sobre a saúde da população brasileira.

3 ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

3.1 Execução orçamentário-financeira

No tocante à execução orçamentário-financeira, o ano 2017 marca o início da vigência do teto de gasto para as despesas primárias da União e das regras de aplicação mínima de recursos em ASPS para o governo federal, implantadas por meio da EC nº 95, constituindo-se em exercício de transição entre as normas estabelecidas por esta EC e aquelas definidas na EC nº 86. Trata-se de uma transição porque, ainda que a EC nº 95 tenha também estabelecido o congelamento das aplicações mínimas em saúde

9. Dados assistenciais do setor por semestre estão disponíveis em: <<http://twixar.me/IP3n>>.

10. Disponível em: <<http://twixar.me/VP3n>>.

11. Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/perfil-do-setor/dados-e-indicadores-do-setor/sala-de-situacao>>. Acesso em: 19 jul. 2018.

e educação, em termos reais, essas duas áreas tiveram o começo desse congelamento adiado em um ano. Para a saúde, esse adiamento associado ao fato de que a EC nº 95 antecipou a porcentagem de aplicação de 15% da RCL, prevista para apenas 2020 pela EC nº 86, representou um ganho neste primeiro exercício.¹² Contudo, as perdas futuras com essas novas regras em relação às da EC nº 86 serão tanto maiores quanto maior for o crescimento do PIB e, conseqüentemente, da RCL (Vieira e Benevides, 2016; Ipea, 2018).

Do total de R\$ 117,9 bilhões autorizados no orçamento federal para despesas com ASPS em 2017, foram empenhados R\$ 115,3 bilhões, o que corresponde a uma execução orçamentária de 97,8%, desempenho semelhante ao obtido em 2016. Descontando-se as despesas empenhadas relativas à reposição de RPs cancelados, a aplicação no exercício foi de R\$ 114,7 bilhões, equivalente a aproximadamente 15,8% da RCL de 2017 (R\$ 727,3 bilhões). Considerando todo o orçamento com ASPS, o aumento real das despesas empenhadas foi de 4,4% entre 2016 e 2017. No tocante à execução financeira, contudo, o desempenho do MS foi inferior nesse último ano. A participação das despesas pagas sobre as despesas empenhadas passou de 92,7% em 2016 para 87,8% em 2017. Em termos reais, houve redução do pagamento de despesas no valor de R\$ 1,2 bilhão, o que corresponde a uma queda de 1,2% no montante pago em 2017 em relação à 2016.

O desempenho do MS quanto à sua execução financeira poderá piorar nos próximos anos como consequência da aprovação da EC nº 95. O teto de gastos das despesas primárias do governo federal constitui limite para pagamento de despesas empenhadas no exercício e dos RPs inscritos nesse exercício. Assim, se o governo puder rolar o pagamento de despesas de uma determinada área, inscrevendo-as como RPs no próximo exercício, sobrarão limite para pagar despesas de outra área. Como a comprovação da aplicação mínima em ASPS é feita para o estágio de empenho,¹³ há certo incentivo do ponto de vista da União nesse novo regime para que o pagamento dessas despesas seja adiado. Curiosamente, uma das grandes críticas utilizadas para justificar a necessidade de estabelecimento do teto de gastos e instituição do regime de apuração das despesas pelo estágio de pagamento foi justamente o elevado volume de inscrição de despesas como RPs nos anos anteriores à sua aprovação.

Quanto ao detalhamento da execução orçamentário-financeira por modalidade de aplicação, verifica-se discreta melhora de desempenho do MS na execução orçamentária entre 2016 e 2017, especialmente em relação às transferências para consórcios públicos e para instituições privadas sem fins lucrativos. A execução financeira,

12. De acordo com o disposto na EC nº 86, a aplicação mínima da União em 2017 seria de 13,7% da RCL deste exercício.

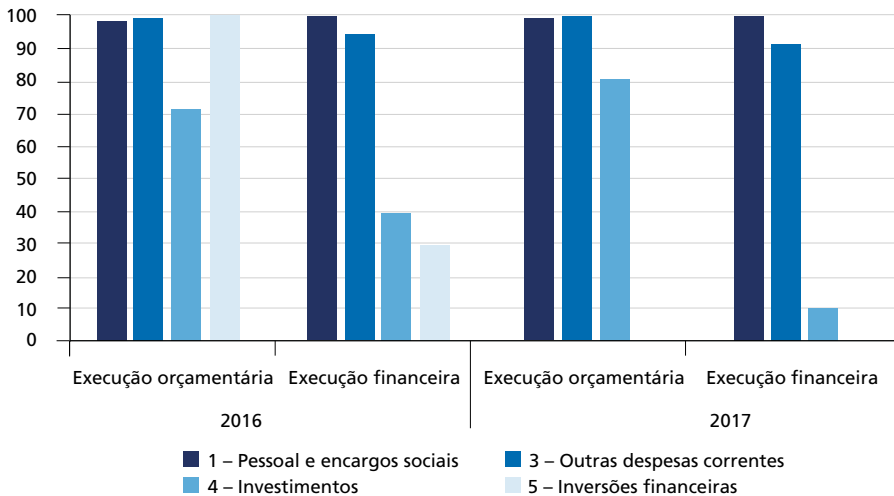
13. Há controvérsia entre especialistas sobre o regime a ser adotado para a verificação da aplicação mínima em ASPS. A Lei Complementar (LC) nº 141, de 2012, define basicamente que se deve utilizar o estágio de empenho das despesas para essa finalidade. Contudo, o estabelecimento do NRF pela EC nº 95 privilegia o regime de pagamento, pois o valor relativo ao teto de gastos constitui limite para as despesas pagas do exercício e para os RPs pagos no exercício. Com isso, alguns especialistas acreditam que esse novo regime deveria também se aplicar à verificação da aplicação mínima em saúde. O entendimento da equipe econômica do governo Michel Temer, no entanto, foi de que permanecesse a apuração do mínimo com base nas despesas empenhadas.

entretanto, foi menor em 2017 para as transferências a municípios e manteve-se baixa para transferências a instituições privadas sem fins lucrativos e a instituições multigovernamentais nos dois últimos anos. Destaca-se, ainda, que não houve pagamento das despesas empenhadas na modalidade de transferência a consórcios em 2017 e que em 2016 apenas 25,3% das despesas empenhadas como aplicação direta a título de reposição de RPs cancelados foram pagas, significando que R\$ 235,3 milhões deixaram de ser pagos naquele exercício e podem ter sido rolados como RPs, adiando a efetiva compensação desse montante (tabela A.1 do apêndice).¹⁴

No tocante à execução por GNDs, houve melhora da execução orçamentária para as despesas com investimentos entre 2016 e 2017, de 70,3% para 80,1%, contudo, a execução financeira que já foi baixa em 2016 (39,6%) sofreu uma queda importante em 2017. Apenas 10,0% das despesas empenhadas foram pagas dentro desse exercício. Em valores correntes, dos quase R\$ 6 bilhões empenhados somente R\$ 599,1 milhões foram pagos (gráfico 2). Os valores detalhados são apresentados na tabela A.2 do apêndice.

GRÁFICO 2

Execução orçamentário-financeira do MS em ASPS, por GND (2016-2017) (Em %)



Fonte: SIGA Brasil.
Elaboração dos autores.

14. No art. 24 da LC nº 141 consta a previsão legal sobre a reposição dos RPs cancelados de despesas que foram consideradas para fins de aplicação mínima em ASPS. O §2º desse artigo estabelece que "a disponibilidade deverá ser efetivamente aplicada em ASPS até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição dos respectivos RPs, mediante dotação específica para essa finalidade, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente" (Brasil, 2012). A expressão efetivamente aplicadas é utilizada sem esclarecimento se a palavra efetivamente diz respeito apenas ao empenho do valor equivalente no próximo exercício ou ao seu pagamento. Na prática, se basta apenas empenhá-las, esse tipo de despesa pode passar por novo ciclo de rolagem até o seu pagamento ou novo cancelamento.

Elevada inscrição de despesas com investimentos como RPs tem ocorrido pelo menos desde 2002. A esse respeito é importante destacar que há maior dificuldade de execução financeira dessas despesas porque a realização de obras e a compra de equipamentos no SUS depende de atores em esferas administrativas diferentes. Estados e municípios precisam desenvolver projetos específicos, a fim de que o MS transfira os recursos empenhados de seu orçamento de acordo com o cronograma de desembolso estabelecido, e isso depende muito da capacidade local para desenvolvimento desses projetos e da relação entre a administração pública e a empresa contratada para execução da obra e para fornecimento dos bens. Se há problemas dessa natureza nos estados e municípios, o MS não pode transferir os recursos e deixar de dar prosseguimento ao cronograma definido, o que resulta em inscrição e reinscrição dessas despesas como RPs (Vieira e Piola, 2016a).

Essa, entretanto, não é a única causa da baixa execução financeira com investimentos. O contingenciamento dos pagamentos do MS tem papel muito relevante nesse contexto e tende a se intensificar sob a vigência do NRE, pela razão já mencionada quanto ao pagamento de despesas com ASPS. A probabilidade de que haja redução não só de pagamento mas também de empenho dessas despesas é alta. Em valores de 2017, a queda do montante pago de despesas com investimentos foi de 67% entre 2016 e 2017, passou de R\$ 1,8 bilhão para R\$ 599,1 milhões.¹⁵ Em um contexto de congelamento da aplicação mínima federal em ASPS, em termos reais, e de subfinanciamento do SUS, a opção provável será a de manter em funcionamento os estabelecimentos de saúde existentes, com pouco espaço para a ampliação da capacidade instalada e, conseqüentemente, da oferta de serviços de saúde.

Quanto à análise das ações orçamentárias que tiveram despesas executadas pelo GND 4 (investimentos), apresenta-se na tabela A.3 do apêndice uma visão mais geral sobre as destinações dos recursos e o sobre o nível da execução orçamentário-financeira para cada uma delas em 2016 e 2017. Em ambos os exercícios, houve baixíssima execução financeira em ações relacionadas ao saneamento básico (ações 7656 e 7652). Além disso, chama a atenção a também baixa execução financeira dos investimentos em unidades de atenção especializada (4,1%, ação 8535), de atenção básica (1,0%, ação 8581) e naquelas com atendimento em saúde bucal (1,7%, ação 8730). Essas ações orçamentárias são utilizadas especialmente para financiar a aquisição de equipamentos para esses estabelecimentos de saúde.

Quanto ao contingenciamento das despesas do MS, verificou-se o esforço de o governo federal ajustar o valor autorizado no orçamento ao limite de empenho em 2017, de sorte que a diferença percentual do contingenciamento do empenho reduziu nesse exercício em relação a 2016 (de 4,5% para 2,5%). Ainda

15. Valores corrigidos pelo IPCA.

assim, em termos monetários, isso significa que houve contingenciamento de empenho no valor de R\$ 2,7 bilhões em 2017. Em contrapartida, observou-se crescimento da limitação do pagamento nos últimos dois anos. Esse contingenciamento foi de 15% em 2016 e subiu para 19,3% em 2017, mantendo-se em patamar elevado, o que explica em grande medida o volume de despesas inscritas como RPs (tabela 1).

Vale lembrar que esses limites são destinados a todas as despesas do MS registradas nos GNDs 3, 4 e 5, o que inclui despesas pagas e RPs pagos de gastos que não são considerados em ASPS, como a parcela de copagamento do programa Farmácia Popular (R\$ 504,9 milhões), as despesas com assistência médica ao servidor (R\$ 332,9 milhões), academia da saúde (R\$ 23,7 milhões), ANS (R\$ 117,2 milhões), entre outras. Na prática, se deduzirmos do limite de pagamento do MS para 2017 (R\$ 98,4 bilhões) as despesas mencionadas, restarão cerca de R\$ 97,5 bilhões para pagamento de despesas com ASPS relacionadas aos GNDs citados. Esse valor fica aquém do necessário para pagamento das despesas empenhadas no exercício (R\$ 105,3 bilhões) e dos RPs inscritos (R\$ 10,7 bilhões),¹⁶ totalizando R\$ 115,9 bilhões em despesas com investimentos, inversões financeiras e outras despesas correntes.

No tocante aos RPs de despesas com ASPS, o entendimento inicial da equipe econômica do governo Dilma Rousseff era de que a obrigação de compensação dos RPs cancelados de despesas que foram computadas para fins da apuração da aplicação mínima com ASPS passaria a vigor apenas a partir dos empenhos de 2013, uma vez que a LC nº 141 foi aprovada em 2012 e, assim, seus dispositivos a respeito do orçamento somente poderiam ser aplicados à próxima lei orçamentária anual (LOA). Essa interpretação ficou clara na regulamentação dessa LC por meio do Decreto nº 7.827, de 2012.¹⁷

Assim, criou-se um identificador de uso no orçamento federal para essas despesas, deixando-se de marcar como tal todos os RPs de despesas com ASPS até o exercício de 2012. Ou seja, esse procedimento dificultou o acompanhamento dos RPs de despesas com ASPS dos exercícios anteriores a 2013 e, conseqüentemente, a cobrança de reposição de eventuais valores cancelados, ao mesmo tempo em que favoreceu certo esquecimento de que essas despesas também foram computadas na apuração do cumprimento do mínimo nos respectivos anos de empenho.

16. Esse valor de inscrição de RPs de despesas com ASPS considera apenas os que o MS marcou como ASPS a partir de 2013. A seguir, nesta seção, mostra-se que o valor na prática é maior.

17. Ver art. 27 do Decreto nº 7.827, de 16 de outubro de 2012, que regulamenta os procedimentos de condicionamento e restabelecimento das transferências constitucionais e voluntárias de que trata a LC nº 141/2012. Neste trabalho, fica definido que os efeitos da regulamentação de que trata esse decreto serão produzidos a partir da execução orçamentária de 2013.

TABELA 1
Estimativas do contingenciamento de empenho e de pagamento do MS (2002-2017)
 (Em R\$ milhões)

Exercício	Valor autorizado GNDs 3, 4 e 5 (a)	Limite de empenho (b)	Contingenciamento de empenho estimado em porcentagem (c) = [(a) - (b)]/(a)	Despesas do MS empenhadas e RPs inscritos (GNDs 3, 4 e 5)		Limite de pagamento (g)	Contingenciamento de pagamento estimado em porcentagem (h) = [(f) - (g)]/(f)
				Empenhadas (d)	RPs inscritos (e)		
2002	23.982	22.476	6,3	22.456	3.047	22.020	13,7
2003	24.675	24.678	0,0	23.846	2.933	24.038	10,2
2004	30.656	29.307	4,4	29.221	2.430	28.603	9,6
2005	34.905	33.352	4,4	33.308	3.325	33.267	9,2
2006	37.697	36.892	2,1	36.026	4.182	35.734	11,1
2007	44.345	38.407	13,4	41.021	5.886	37.958	19,1
2008	46.971	44.372	5,5	44.599	7.574	44.450	14,8
2009	52.935	49.556	6,4	51.576	9.602	47.877	21,7
2010	56.820	54.135	4,7	54.439	13.183	52.190	22,8
2011	66.126	65.135	1,5	64.063	12.548	57.880	24,4
2012	80.551	5.536	6,2	71.543	13.983	68.327	20,1
2013	84.102	81.766	2,8	76.522	14.841	74.446	18,5
2014	103.434	88.814	14,1	84.821	15.413	84.643	15,6
2015	91.031	90.171	0,9	92.602	14.794	86.991	19,0
2016 ¹	102.516	97.937	4,5	98.634	15.791	97.300	15,0
2017 ²	110.204	107.502	2,5	107.592	14.376	98.442	19,3

Fonte: SIGA Brasil (para a execução orçamentária), Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) (para o limite de empenho) e portal da Secretaria do Tesouro Nacional (para o limite de pagamento).
 Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Decreto nº 8.824, de 29 de julho de 2016.

² Decreto nº 9.248, de 22 de dezembro de 2017.

Aparentemente, essa equipe econômica mudou seu entendimento sobre o ano em que começa a obrigação de compensação dos RPs, de 2013 para 2012, provocada por questionamentos feitos pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS), admitindo assim que esta exigência se daria a partir do ano de publicação da LC nº 141. Contudo, os membros do conselho divergiram desta interpretação, pois para eles a LC especifica apenas que cancelamentos de despesas com ASPs que impactem a aplicação mínima devem ser compensados, independentemente do ano de empenho dessas despesas, com aplicação de recursos adicionais em dotações específicas (Brasil, 2016b).

A importância dos RPs do ponto de vista fiscal, ou seja, das despesas primárias não pagas até o final de dezembro e roladas para pagamento no exercício seguinte, é que eles contribuem para reforçar o *superavit* primário do governo. O não pagamento é interpretado como um esforço de poupança, configurando um tipo de poupança não financeira (Aquino e Azevedo, 2017). Além disso, como mencionado anteriormente, com a instituição do NRE, no caso da saúde, os RPs podem constituir mecanismo para liberação de limite do teto de gastos para pagamento de outras despesas que não com saúde, uma vez que a apuração do piso com ASPs continua sendo feita pela despesa empenhada e não com base na despesa paga e nos RPs pagos, os quais consumiriam maior parcela do teto de gastos se fossem considerados para atingir o patamar de aplicação mínima. Por exemplo, a aplicação mínima em 2017 foi de R\$ 109,1 bilhões, e a soma das despesas do exercício pagas e dos RPs pagos foi de R\$ 106,6 bilhões (Vieira, Piola e Benevides, 2018). Logo, se a mesma regra do teto de gastos fosse aplicada para a apuração do mínimo da saúde, a equipe econômica do governo Michel Temer teria de pagar no mínimo R\$ 109,1 bilhões de despesas com ASPs e teria R\$ 2,5 bilhões a menos para pagar despesas de outras áreas.

Ainda em relação aos RPs de despesas com ASPs, apresenta-se, na tabela 2, o volume de recursos que deveria ser repostos pela União, segundo a perspectiva de compensação dos RPs cancelados do CNS. Complexo acompanhamento da execução dos RPs teve que ser feito para se chegar aos valores apresentados, pois é preciso controlar por ano do empenho o cancelamento dos RPs para verificar se a dedução desses valores das despesas empenhadas compromete o piso do respectivo ano. Assim, considerando os RPs ainda inscritos em 2018 de despesas dos exercícios de 2003 a 2015 – que, se cancelados, afetariam o mínimo de cada ano (R\$ 5,8 bilhões) – e a necessidade de reposição de cancelamentos de RPs não compensados em sua totalidade nos exercícios de 2013 a 2017, considerando ainda os que devem ser repostos em 2018, totalizando R\$ 6,7 bilhões, têm-se o montante de R\$ 12,4 bilhões. Ao considerar ainda a controvérsia sobre o estágio da despesa para apuração do mínimo em 2017 e assumir que o regime de pagamento deve ser adotado, tal qual foi implementado para a apuração do

teto de gastos, então teria ocorrido *deficit* de aplicação em ASPS pela União em 2017. Portanto, mais R\$ 2,5 bilhões deveriam ser alocados nesse último ano, totalizando R\$ 14,9 bilhões em valores de 2017 a serem executados adicionalmente ao piso do ano em 2018.¹⁸

Em resumo, o que se observa quanto à execução orçamentário-financeira do MS é que, embora tenha ocorrido leve melhora da execução orçamentária, houve piora da execução financeira, a qual, persistindo a prática de inscrever parte significativa das despesas como RPs, tem por causa básica o contingenciamento dos recursos para pagamento de suas despesas. O aumento real das despesas empenhadas não foi acompanhado de aumento real das despesas pagas. Na prática, os pagamentos efetuados em 2017 ocorreram em montante inferior aos de 2016. Sob a vigência do teto de gastos, há incentivo para que a execução financeira do órgão piore ainda mais.

Outra questão que merece atenção é a execução de despesas com ASPS cujas dotações foram definidas por meio de emendas parlamentares. Entre 2015 e 2017, houve aumento de 178% no empenho de emendas impositivas (individuais e parte das emendas de bancada), de R\$ 1,8 bilhão para R\$ 5,0 bilhões em valores de 2017. Também houve aumento da execução de outras emendas parlamentares, de forma que, na totalidade, as emendas parlamentares ampliaram a sua participação no orçamento de ASPS do MS de R\$ 1,9 bilhão em 2015 para R\$ 9,2 bilhões em 2017, em valores constantes. Considerando que, a partir de 2018, a aplicação mínima federal estará congelada até 2036 e que, embora a execução de emendas impositivas também tenha sido congelada pela EC nº 95, outras emendas estão sendo executadas em valor significativo, pode-se esperar aumento da participação dos critérios adotados pelos parlamentares para alocação de recursos no orçamento do MS. Mais estudos são necessários para investigar os impactos dessa situação na equidade da alocação dos recursos federais e para entender as razões pelas quais o MS está empenhando montante expressivo de despesas com outras emendas, R\$ 3,6 bilhões em 2016, em valores de 2017, e R\$ 4,3 bilhões em 2017, ou seja, valor muito maior do que aquele a que está obrigado constitucionalmente a cumprir.

18. Para o detalhamento do cálculo desses valores, ver Vieira, Piola e Benevides (2018).

TABELA 2
Estimativa do valor adicional à aplicação mínima que deveria ser alocado pela União para financiamento de ASPS em 2018

Ano do empenho	Valor a pagar em 2018 – estoque de RPs inscritos que se cancelados comprometem o cumprimento dos pisos conforme determina a CF/1988			
	RPs inscritos em 2018	Saldo de aplicação em 31/12/2017	Valor a pagar em 2018 (R\$ correntes)	Valor a pagar em 2018 (R\$/2017)
2003	3.211.103,80	-	-3.211.103,80	-7.158.960,05
2004	4.115.861,61	-	-4.115.861,61	-8.608.165,77
2005	9.068.711,28	-	-9.068.711,28	-17.747.676,53
2006	17.177.416,54	-	-17.177.416,54	-32.266.699,83
2007	74.088.381,00	-	-74.088.381,00	-134.280.845,69
2008	108.218.525,50	-	-108.218.525,50	-185.600.246,75
2009	362.212.162,67	-	-362.212.162,67	-592.262.203,19
2010	256.341.570,89	-	-256.341.570,89	-399.043.812,01
2011	546.457.472,92	-	-546.457.472,92	-797.723.216,00
2012	773.408.885,75	-	-773.408.885,75	-1.071.149.256,78
2013	629.015.041,27	-	-629.015.041,27	-820.275.460,95
2014	743.362.863,88	-	-743.362.863,88	-911.690.785,16
2015	777.639.451,77	67.826.663,53	-709.812.788,24	-798.444.984,42
2016	1.919.377.575,76	12.295.315.990,37	-	-
2017	NRF ¹	-	-	-
Subtotal				-5.776.252.313,12

(Continua)

(Continuação)	Valor a pagar em 2018 – RPs cancelados não compensados	
	Valor a pagar em 2018 (R\$ correntes)	Valor a pagar em 2018 (R\$/2017) ²
Exercício financeiro		
2013	-1.014.929.190,10	-1.323.531.958,09
2014	-586.279.781,14	-719.037.632,84
2015	-1.790.974.094,93	-2.014.607.664,17
2016	-1.839.764.778,61	-1.903.169.941,65
2017	-93.539.205,70	-93.539.205,70
2018 ³	-602.206.388,02	-602.206.388,02
Subtotal		-6.656.092.790,47
	Valor a pagar em 2018 – déficit de aplicação em 2017 (regra do NRF)	
Ano do empenho	Saldo de aplicação em 31/12/2017	Valor a pagar em 2018 (R\$ correntes)
2017	-2.493.101.564,74	-2.493.101.564,74
Subtotal		-2.493.101.564,74
Total		-14.925.446.668,32

Fonte: Vieira, Piola e Benevides (2018).

Notas: ¹ A hipótese assumida aqui é de que está valendo o NRF para o exercício de 2017, assim, os RPs inscritos já não importam. O que vale é o montante de despesa paga (do exercício + RPs pagos no exercício). O déficit de aplicação identificado está registrado a seguir.

² Há uma grande limitação na ocorrência monetária apresentada neste quadro. O valor da coluna valor a pagar em 2018 (R\$ correntes) contempla cancelamento de RPs de diversos exercícios financeiros. A dificuldade metodológica é que não se consegue dizer a que RPs cancelados (de que anos) se refere a parcela compensada pela União para cálculo do que resta a pagar por ano de empenho. Assim, o valor corrigido aqui está sendo tratado como o referente ao total não compensado de diferentes anos de empenho no exercício financeiro, e, por isso, ele é menor do que o valor real se fosse considerada a parcela não compensada de cada ano de empenho. Contudo, é melhor corrigir parte da perda inflacionária do que não corrigir nenhuma perda.

³ O valor a ser compensado em 2018 corresponde ao total de RPs cancelados em 2017 que afetam aplicação mínima em vários exercícios anteriores.

3.2 Mudanças em políticas/programas estratégicos

No contexto de congelamento dos recursos federais destinados à atenção à saúde, retomou-se a discussão a respeito do engessamento da gestão local pelo crescente número das chamadas modalidades de transferências financeiras, levando, em 2017, ao surgimento da proposta, apenas parcialmente implementada, do SUS Legal, que é discutida a seguir. Também serão analisadas as mudanças propostas pela revisão feita em 2017 da PNAB e as dificuldades de reposição dos médicos cubanos que o governo federal está enfrentando após a saída do governo de Cuba do acordo intermediado pela OPAS com o governo brasileiro. Por fim, é analisado o aumento da mortalidade na infância verificado em 2016, que interrompeu uma trajetória de queda que era observada desde 1990.

3.2.1 SUS Legal

Na reunião da CIT em janeiro de 2017, os representantes dos gestores do SUS das três esferas de governo apresentaram o primeiro esboço de uma proposta de mudança na sistemática de financiamento federal das ações e dos serviços de saúde executados pelos governos estaduais e municipais, que foi denominada SUS Legal. Essa proposta partiu de um diagnóstico de que há ineficiência na gestão dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) para os fundos estaduais e municipais de saúde decorrente do formato do financiamento federal das ações de saúde executadas por estados e municípios, a qual condiciona a transferência de recursos à adoção de programas e políticas definidos pelo MS, o que inibiria a definição de prioridades pelos gestores locais. Alegou-se que haveria um represamento de recursos nas contas bancárias dos fundos de saúde decorrente das regras para execução das despesas – sobriam valores nas contas bancárias dos fundos de saúde estaduais e municipais relativos a alguns blocos de financiamento que não podiam ser utilizados para pagamento de despesas de outro bloco.

O principal argumento utilizado pelos defensores da proposta SUS Legal é a necessidade de implantação do planejamento ascendente, do nível local até o federal, previsto no art. 36 da Lei nº 8.080, de forma que as prioridades locais sejam preponderantes na definição das políticas de saúde nos níveis municipal e estadual. Nessa perspectiva, o processo de planejamento das ações e dos serviços de atenção à saúde partiria dos planos municipais de saúde para a construção dos planos estaduais e do Plano Nacional de Saúde, e esses planos orientariam a construção da programação anual de saúde dos entes federados.

Para ilustrar a fragmentação do financiamento, os defensores da proposta frequentemente inflam¹⁹ o número de tipos de repasse com regras específicas para

19. Um número frequentemente citado foi o de 882 linhas de repasse. Ver, por exemplo, Santos (2017), Donizette e Junqueira (2017) e CONASEMS (2017).

aplicação dos recursos. Apesar de o número de linhas de repasses ser relativamente elevado, não chega a ser próximo ao apregoado nas críticas ao atual formato do financiamento federal do SUS. Em 2016, o FNS transferiu recursos para os municípios em 122 linhas de repasse de custeio, a mediana do número de linhas de repasse foi de 22, e os municípios com maior número de linhas de repasse foram São Paulo e Belo Horizonte, com 75 (Benevides, 2018).

Os defensores da proposta, gestores das três esferas de governo, realizaram uma série de apresentações²⁰ em reuniões e eventos ao longo de 2017 defendendo a ideia de que para tornar realidade o planejamento ascendente seria necessário transferir os recursos de custeio globalmente, eliminando as regras específicas para aplicação de recursos.

O formato do financiamento federal vigente até 2017 foi definido no âmbito do Pacto pela Saúde. A Portaria nº 204/2007 simplificou os mecanismos de transferências de recursos agregando as dezenas de linhas de repasse de recursos para custeio em cinco blocos de financiamento. Os recursos eram transferidos para as contas bancárias de cada bloco, o que permitia aos gestores utilizar os recursos de cada linha de repasse dentro do respectivo bloco ao longo do ano, além de comprovar o cumprimento das regras para recebimento de recursos em cada política: o recebimento de recursos do PSE, por exemplo, no Bloco de Atenção Básica, exige a implantação de número de equipes pactuado com o MS. A proposta do SUS Legal não modificaria, a princípio, a necessidade de comprovação do cumprimento desses requisitos para recebimento dos recursos.

A proposta de repasse global dos recursos de custeio demandaria uma mudança importante na classificação orçamentária das despesas, uma vez que os recursos transferidos para os municípios deveriam ser aplicados nas mesmas subfunções nas quais o recurso foi empenhado pelo MS, respeitando a classificação funcional programática original. Seria necessária uma inovação na classificação orçamentária da despesa, com a criação de uma subfunção²¹ genérica para transferência de recursos fundo a fundo, que seriam aplicados nas subfunções escolhidas pelos gestores locais. Essa mudança, que conferiria maior liberdade na classificação orçamentária da despesa financiada por recursos federais transferidos não obteve êxito, mas, em 28 de dezembro de 2017, o MS publicou a Portaria nº 3.992, que modificou a sistemática de repasse de recursos financeiros, passando a transferir verbas para estados e municípios em dois blocos de financiamento, por GND – custeio e capital –, unificando os repasses financeiros de custeio em uma única conta bancária.

20. As ações propostas foram tornadas públicas por meio de apresentações realizadas por representantes do MS e do CONASEMS. Para mais informações, ver Jaccoud e Vieira (2018).

21. Atualmente, as subfunções são definidas pela Portaria do Ministério do Planejamento (MP) nº 42, de abril de 1999. As subfunções da saúde são: 301 – atenção básica; 302 – assistência hospitalar e ambulatorial; 303 – suporte profilático e terapêutico; 304 – vigilância sanitária; 305 – vigilância epidemiológica; e 306 – alimentação e nutrição.

A Portaria nº 3.992 conferiu maior flexibilidade aos gestores ao longo do exercício financeiro para aplicação dos recursos recebidos, antes divididos em cinco contas bancárias, mas permanece a exigência de que sejam aplicados conforme o plano de trabalho do Orçamento Geral da União (OGU), nas finalidades definidas pelo MS em seu cálculo, respeitando a classificação funcional programática. A verificação do cumprimento da aplicação dos recursos, conforme as finalidades definidas no OGU, será realizada por meio do Relatório Anual de Gestão (RAG) – que deve ser enviado ao respectivo conselho de saúde até 30 de março do ano seguinte ao do exercício financeiro, conforme o art. 36 da Lei nº 141/2012. Não existem ainda, entretanto, instrumentos que padronizem a informação para facilitar a verificação desse cumprimento, uma vez que o SIOPS do MS e o Sistema de Apoio ao Relatório Anual de Gestão (SARGSUS), de preenchimento obrigatório para elaboração e envio do RAG, também desenvolvido pelo MS, não foram preparados para receber as informações sobre a execução orçamentária de estados e municípios nesse formato no ano de 2018. Importante destacar que, antes mesmo da publicação da Portaria nº 3.992, a prestação de contas dos recursos transferidos pelo ministério às secretarias de saúde estaduais e municipais também não estava claramente estabelecida.

A proposta do SUS Legal busca conceder maior autonomia aos municípios, priorizando o planejamento local, o que pode levar a uma maior fragmentação do sistema de saúde, dificultando a cooperação e o planejamento regional. As duas propostas, tanto a versão original – que propunha a modificação da classificação orçamentária dos recursos transferidos – quanto a implementada por meio da Portaria nº 3.992 – que flexibilizou o gerenciamento dos recursos financeiros recebidos –, conferem aos municípios maior liberdade na aplicação dos recursos federais, e não preveem instrumentos para promover a cooperação e o planejamento regional, essenciais para consolidar uma rede hierarquizada de serviços de saúde e garantir a universalização e a integralidade da atenção à saúde, dadas as características peculiares do federalismo brasileiro, com três esferas de governo, milhares de entes federados e grande concentração da capacidade instalada em ações e serviços de saúde.

Outro ponto importante é que embora a proposta inicial do SUS Legal tratasse da necessidade de explicitação do método utilizado para rateio dos recursos e dos valores a serem transferidos anualmente a cada ente da Federação, prevista no art. 17 da LC nº 141/2012, essa medida seria de difícil execução. Essa dificuldade adicional para alteração na distribuição atual, via implementação dos critérios previstos na referida LC, materializados nas portarias que definem as regras para recebimento dos recursos federais, é decorrente do congelamento das despesas primárias e do piso de aplicação federal de 2018 a 2036 determinado pela EC nº 95 (Vieira e Benevides, 2016). A reformulação dos critérios de rateio dos recursos federais transferidos em um contexto de congelamento das despesas

levaria a ganhos e perdas de recursos entre os entes federados e certamente teria a oposição daqueles entes perdedores (Piola, 2017), situação agravada pela crise econômica e por seus reflexos sobre a situação fiscal dos estados e dos municípios.

3.2.2 A revisão da PNAB versão 2017

É possível que o comprometimento das finanças dos entes da Federação, em decorrência da crise econômica, e a implementação de políticas de austeridade fiscal com impactos sobre o financiamento do SUS tenham motivado a revisão de algumas políticas, entre elas a da atenção básica. Tradicionalmente, as Unidades Básicas de Saúde (UBS) oferecem assistência à saúde por meio de equipes multidisciplinares compostas por médicos (clínico geral, ginecologista e pediatra), enfermeiros e auxiliares de enfermagem.²² O atendimento se dá por demanda espontânea (o paciente busca assistência nas UBS), não há adscrição de clientela, e a delimitação da área de abrangência das equipes se refere exclusivamente às ações de vigilância em saúde.

A criação do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e do PSF, renomeado mais recentemente para ESF, na primeira metade da década de 1990 marca uma nova proposta de organização da atenção básica e de reestruturação do SUS e de seu modelo assistencial. O PACS busca fortalecer o elo entre a comunidade e os serviços de saúde, contando com a atuação dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS), que realizam visitas domiciliares na área de abrangência de sua UBS e produzem informações que ajudam a dimensionar os principais problemas de saúde da comunidade. A ESF busca reorientar o modelo de assistência à saúde por meio do atendimento em UBS por equipes multiprofissionais compostas por no mínimo um médico generalista, especialista em saúde da família ou médico de família e comunidade, um enfermeiro generalista ou especialista em saúde da família, auxiliares ou técnicos de enfermagem e ACS. Podem ser acrescentados a essa composição profissionais de saúde bucal, quais sejam cirurgião-dentista generalista ou especialista em saúde da família e auxiliar e/ou técnico em saúde bucal. Os profissionais da ESF são responsáveis pelo atendimento da população de uma área geográfica específica (população adscrita) com ações de promoção, prevenção e recuperação da saúde, fortalecendo a atenção básica como porta de entrada prioritária no SUS.

À medida que novas iniciativas (programas, ações etc.) foram sendo incorporadas à atenção básica, surgiu a necessidade de elaboração de uma política nacional que não apenas agrupasse essas iniciativas, mas revisasse muitas delas com vistas a definir prioridades e otimizar o uso dos recursos públicos. Assim, em março de

22. No modelo tradicional também podem ser oferecidas assistência em especialidades como oftalmologia, dermatologia e cardiologia, mas sua distribuição pelas UBS acontece de modo irregular.

2006, foi publicada a primeira versão da PNAB – Portaria do Gabinete do Ministro (GM)/MS nº 648. Buscando preservar a centralidade da ESF e consolidar a atenção básica como principal porta de entrada e organizadora da atenção à saúde prestada pelo SUS, em 2011 houve uma primeira revisão da PNAB. Desde então, programas e ações foram modificados e novas iniciativas foram implementadas, como o PMM, o que levou à necessidade de nova revisão da PNAB (Almeida *et al.*, 2018).

O capítulo de saúde da edição 21 deste periódico tratou em detalhes da revisão da PNAB feita em 2011. *Grosso modo*, a revisão de 2011: *i*) manteve a ESF como forma prioritária de organização da atenção básica, mas incorporou diretrizes e normas relativas a outras formas de organização desse nível de atenção, genericamente conhecidas como modelo tradicional; *ii*) fez adequações nas equipes de saúde para atender às necessidades de populações específicas, como a população em situação de rua, os ribeirinhos e quilombolas e as pessoas com dificuldade de locomoção que precisam de cuidados continuados; *iii*) buscou estimular a prática da atividade física pela população como forma de promoção da saúde, principalmente por meio de incentivos financeiros para implantação de polos de Academia da Saúde; e *iv*) fez alterações no modelo de financiamento, com destaque para a introdução de incentivos financeiros para o alcance de metas de produção e de qualidade da atenção prestada por meio do Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB) (Ipea, 2013).

A partir de 2015, iniciou-se um novo processo de revisão da PNAB, que teve seu produto final publicado em 2017.²³ Essa revisão foi defendida especialmente por gestores municipais e estaduais de saúde, por meio dos CONASEMS e dos Conselhos Nacionais dos Secretários de Saúde (CONASS), que, dado o rearranjo de forças políticas decorrente de mudanças na gestão do MS, foram capazes de priorizar suas demandas. A saber, que fosse ampliado o financiamento federal para outras modalidades de organização da atenção básica e que fossem permitidos novos arranjos na composição das equipes da ESF. Essa proposta sofreu resistência por parte dos técnicos do MS, que viram nas mudanças ameaças à centralidade da ESF como forma de organização da atenção básica (Almeida *et al.*, 2018).

Embora a PNAB reconhecesse em sua versão 2011 outros formatos de organização da atenção básica, na revisão feita em 2017 as demais formas não apenas são reconhecidas mas também passam a receber recursos federais para o financiamento dos trabalhos de suas equipes – denominadas de modo genérico de Equipes de Atenção Básica (EAB). Ou seja, o governo federal deixa de transferir incentivos adicionais por meio do Piso da Atenção Básica Variável somente para quem adota a ESF. Embora os recursos destinados às EAB sejam inferiores aos destinados às equipes de saúde da família, alguns especialistas da área receiam que

23. Portaria nº 2.436, de 21 de setembro de 2017.

essa mudança leve à substituição da ESF, uma estratégia reconhecida como efetiva, por outras formas de organização da atenção básica em um contexto de austeridade fiscal e enxugamento dos recursos destinados à assistência à saúde.

Controvertidas também são as mudanças propostas em termos de composição das equipes de saúde que atuam na atenção básica e da relação proporcional entre profissionais de saúde e população adscrita. Apesar da revisão da PNAB em 2017 definir que as EAB devam seguir os mesmos princípios e diretrizes previstos para a ESF, é permitido a essas equipes não terem em sua composição os ACS. No que diz respeito às equipes de saúde da família, a revisão de 2017 da PNAB manteve a proporção de 750 pessoas por ACS e reduziu de 3.000 a 4.000 a proporção de pessoas por equipe de saúde da família para uma proporção de 2.000 a 3.500. Podem existir outros arranjos de adscrição, conforme vulnerabilidades, riscos e dinâmica comunitária, sendo facultado aos gestores locais, conjuntamente com as equipes que atuam na atenção básica e o Conselho Municipal ou Local de Saúde, a possibilidade de definir outro parâmetro populacional de responsabilidade da equipe, podendo ser maior ou menor do que o parâmetro recomendado, de acordo com as especificidades do território. Como argumentam Morosini, Fonseca e Lima (2018), a liberdade de ter ou não ACS nas EAB pode tornar essa alternativa ainda mais atraente em relação à ESF, quando se consideram as conquistas desses trabalhadores em relação aos vínculos empregatícios e à definição do piso salarial da categoria. Adicionalmente, os autores alegam que a flexibilização dos parâmetros de cobertura pode criar dificuldades de acesso à atenção à saúde por parte da população.

Por fim, cabe destacar outra mudança importante na revisão de 2017 da PNAB que é o retorno da obrigatoriedade de quarenta horas semanais para os profissionais da ESF de modo geral, e em particular para os médicos. A revisão da PNAB feita em 2011, na tentativa de lidar com a dificuldade de contratar médicos para as equipes de saúde da família em algumas localidades, flexibilizou a regra de um médico por equipe para o cumprimento de quarenta horas semanais. Além da situação considerada ideal, o cumprimento desse total de horas, os médicos poderiam ser contratados para cumprir cargas horárias de vinte ou trinta horas semanais. Adicionalmente, existia a possibilidade de atuação de mais de um profissional médico nas equipes de modo a atingir a totalidade de horas semanais.

Interessante notar que, ao mesmo tempo em que obriga o retorno da carga horária de quarenta horas semanais para todos os profissionais da ESF, a PNAB 2017 permite às EAB flexibilidade na contratação de profissionais para seu funcionamento respeitando apenas o limite mínimo de quarenta horas semanais por categoria profissional, a carga horária mínima de dez horas por profissional e o número máximo de três profissionais por categoria. Nessas circunstâncias, Morosini, Fonseca e Lima (2018) identificam ao menos três fatores que podem tornar mais

atraente a adoção do modelo tradicional de atenção básica: contam com menos profissionais do que a ESF e, portanto, podem ter um custo mais baixo; são mais fáceis de organizar, em função da flexibilidade da carga horária; e também passam a ser financeiramente apoiadas.

Um argumento usado para a flexibilização da organização da atenção básica é atender especificidades locais, o que parece razoável do ponto de vista teórico. Considerando-se, contudo, as evidências empíricas a respeito do impacto positivo que a ESF tem para o desempenho do sistema público de saúde, as mudanças propostas são questionáveis. A ESF foi crucial para a expansão da cobertura populacional pelo SUS e é importante ferramenta para mudança do modelo assistencial. Atualmente, quase 42 mil equipes de saúde da família cobrem aproximadamente 143 milhões de pessoas com resultados bastante positivos como a melhoria do acesso e utilização de serviços de saúde, incluindo os de atenção à saúde bucal, diminuição das desigualdades, queda significativa na mortalidade infantil, redução nas internações evitáveis, entre outros (Andrade *et al.*, 2018).

3.2.3 PMM

A contratação e a fixação de profissionais para atuarem na atenção básica em algumas localidades têm sido um problema de difícil solução. A desigual distribuição territorial dos profissionais de saúde em geral, e dos médicos em particular, faz das regiões Norte e Nordeste e periferias das grandes cidades as áreas mais desassistidas. A exigência de quarenta horas semanais para os médicos vinculados ao Saúde da Família, em obediência ao definido pela PNAB de 2007, sempre foi considerada por muitos gestores um item de difícil atendimento, que inviabilizava outros arranjos que poderiam levar assistência médica à população. O fato concreto é que auditorias feitas apontaram que vários municípios não cumpriam a regra definida pela PNAB à saúde quanto à carga horária semanal para médicos vinculados às equipes da ESF.

Assim, a revisão da PNAB publicada em agosto de 2011 flexibilizou a carga horária a ser cumprida por médicos da ESF. A portaria permite diversas composições de carga horária de forma tal que um mesmo profissional médico poderá atuar com carga horária de quarenta horas em uma única ESF ou fazer composições de carga horária, podendo trabalhar em mais de uma equipe ou mesmo em outras ocupações públicas ou privadas. Para receber 100% dos repasses relacionados ao Piso da Atenção Básica Variável (PAB-Variável), uma equipe poderia ser composta por um médico contratado por quarenta horas ou dois médicos por trinta horas. Abriu-se a possibilidade de se ter três médicos de trinta horas para receber o repasse equivalente a duas equipes da ESF ou, ainda, quatro médicos de também trinta horas para se receber o repasse para três equipes da ESF. Se houvesse dois médicos contratados por vinte horas para uma equipe, o repasse corresponderia a 85% do valor previsto para uma equipe da ESF.

Estabeleceu-se, também, uma modalidade de equipe transitória, com um médico com carga horária de vinte horas para uma equipe da ESF com repasse correspondente a 60% do valor previsto para essa equipe, e há limites de equipes nessa modalidade, a depender do tamanho do município (Ipea, 2012).

Apesar de a flexibilização aprovada na PNAB 2011 ser vista pelos gestores do SUS como forma de garantir maior cobertura de assistência médica, a medida foi muito criticada como uma descaracterização da atenção longitudinal da população adscrita, que é um dos pilares da ESF. Assim, além da flexibilização da carga horária e na composição das equipes, diversas políticas adicionais foram adotadas com o intuito de atrair e fixar médicos em determinadas localidades. Por exemplo, foi aberta a possibilidade de reduzir o débito com o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) de profissionais com graduação recentemente concluída que optassem por fazer residência médica em áreas e regiões prioritárias com carências e dificuldade de retenção de médicos para a ESF e em especialidades médicas consideradas prioritárias. Os médicos que atuassem na atenção básica com vinculação a uma ESF teriam direito ao abatimento de 1% ao mês na dívida do FIES, sendo de um ano o período mínimo. Em menos de dez anos eles teriam suas dívidas quitadas. Além disso, foi criado o Programa de Valorização do Profissional da Atenção Básica (Provab) com o objetivo de estimular e valorizar o profissional de saúde que atue em equipes multiprofissionais no âmbito da atenção básica e da ESF, sendo que a participação no programa concederia bonificação para as seleções do Programa de Residência Médica (Ipea, 2012).

Na primeira edição do Provab, o profissional contratado deveria ser remunerado diretamente pelo município com salário equivalente ao dos profissionais locais das ESFs, além de receber uma bolsa do MS pelo curso de especialização em atenção básica. Após o baixíssimo nível de contratação dos profissionais selecionados, o programa passou por ajustes que permitiram expandi-lo. Os incentivos, porém, não foram suficientes. Levantamento feito em 2012 mostrava que mais de 2.800 prefeituras solicitaram 13 mil médicos e menos da metade foi atendida por pelo menos um profissional, correspondendo a 29% das vagas abertas.²⁴

A urgência em prover médicos para os locais que continuavam desassistidos levou ao lançamento em 2013 do PMM, que além da fixação dos médicos no curto prazo também investiu na sua adequada formação para o atendimento das necessidades do SUS na atenção básica. A primeira fase foi destinada à inscrição de médicos formados no Brasil ou que já tinham autorização para atuar no país e atendeu apenas 6% da demanda. Posteriormente, as vagas remanescentes foram oferecidas primeiramente aos brasileiros graduados no exterior e em seguida aos estrangeiros. Os médicos com diplomas do exterior iriam atuar com autorização

24. Disponível em: <<http://twixar.me/9N3n>>. Acesso em: 18 fev. 2019.

profissional provisória, restrita à atenção básica e às regiões onde fossem alocados pelo programa. A jornada de trabalho seria de quarenta horas semanais, para as quais os médicos teriam direito a uma bolsa de R\$ 10 mil, paga pelo MS. Além disso, os profissionais teriam ajuda de custo para moradia e alimentação, de responsabilidade dos municípios. Por fim, foram recrutados profissionais cubanos em um regime de contratação diferente, intermediado pela OPAS/OMS.

Até recentemente, o PMM contava ativamente com quase 13.400 profissionais, dos quais 8.500 eram cubanos, presentes em quase 3.300 municípios brasileiros, prestando atendimento a uma população estimada de mais de 46,2 milhões de pessoas, sendo que todos os Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs) eram atendidos pelo programa.²⁵

Diversos estudos mostram que o PMM tem sido efetivo em alocar profissionais médicos a áreas desassistidas, melhorar acesso e tornar a atenção básica mais efetiva. A revista *Ciência e Saúde Coletiva* publicou uma edição especial sobre o programa em 2016,²⁶ que aponta que este foi bem-sucedido em reduzir a escassez de médicos, especialmente nas localidades com dificuldades para atrair e reter esses profissionais, privilegiou os municípios com maior vulnerabilidade social, melhorou o acesso à atenção primária, teve impacto positivo nos indicadores de produção, entre outros. Quanto à efetividade, existem evidências, ainda que incipientes, de que o programa contribuiu para reduzir internações sensíveis à atenção básica independentemente do modelo adotado (Gonçalves *et al.*, 2016) e quando integrado à ESF (Miranda *et al.*, 2017). Chegou-se a descrevê-lo como o mais bem-sucedido programa de interiorização de médicos.²⁷

Desde sua criação, entretanto, o PMM sofreu forte oposição de alguns segmentos da sociedade, valendo destacar a oposição dos médicos, especialmente por meio do Conselho Federal de Medicina (CFM) e de alguns setores mais conservadores da sociedade e de seus representantes políticos, à participação de médicos formados no estrangeiro devido a dúvidas quanto à sua formação e, no caso dos médicos cubanos, também devido a questões ideológicas.

Questões dessa natureza ressurgiram com a eleição de um novo governo de matiz conservador. Após a publicação do resultado do pleito, contudo, o novo governo manifestou seu interesse em manter o PMM, mas com a substituição dos cerca de 8.500 cubanos por brasileiros ou estrangeiros de outros países. Após o presidente eleito questionar a capacitação dos médicos cubanos e criticar a retenção de parte de seus salários pelo governo daquele país,²⁸ o governo de Cuba anunciou

25. Mais informações disponíveis em: <<http://twixar.me/SN3n>>.

26. Mais informações disponíveis em: <<http://twixar.me/pN3n>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

27. Mais informações disponíveis em: <<http://twixar.me/FM3n>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

28. O governo brasileiro repassava ao governo cubano, por meio da OPAS, o salário integral dos médicos e o governo cubano posteriormente repassava apenas uma parcela do valor recebido aos médicos – aproximadamente 30% do valor integral.

a rescisão unilateral do acordo assinado com o Brasil e a imediata saída dos seus médicos do programa.

Em 20 de novembro de 2018, o atual governo publicou edital em que foram ofertadas cerca de 8.500 vagas em todo o país para médicos que têm registro no Conselho Regional de Medicina (CRM) ou para médicos brasileiros formados no exterior e com diploma revalidado no Brasil. Após o encerramento do prazo final para inscrição, inicialmente fixado no dia 25 de novembro de 2018, e a alegação por parte do MS de que, após três dias, quase 26 mil candidatos já tinham se inscrito, e que 92% das vagas já tinham sido preenchidas,²⁹ as inscrições para o programa foram prorrogadas até 7 de dezembro, e o prazo final para apresentação dos selecionados, até o dia 14 do mesmo mês – o prazo posteriormente foi prorrogado até o dia 18. Nesse ínterim, também foram abertas inscrições para brasileiros e estrangeiros formados no exterior sem registro no Brasil.

No último balanço apresentado, o MS alega que todas as vagas que foram abertas após o fim da cooperação com o governo cubano foram preenchidas.³⁰ As alterações nos prazos e no perfil dos médicos elegíveis ocorridas desde o lançamento do edital inicial em 20 de novembro e alguns balanços apresentados pelo ministério sugerem, contudo, que a alocação de médicos para algumas localidades das regiões Nordeste e Norte e, particularmente, os DSEIs continuam enfrentando problemas. A percepção de que nem todas as vagas foram preenchidas é fortalecida por inconsistência detectada pelo CONASEMS nos balanços apresentados pelo MS: apesar de alegar que todas as vagas foram preenchidas (aproximadamente 8.500), na relação nominal de médicos divulgada constavam apenas 7.271 profissionais alocados. Adicionalmente, o CONASEMS afirma que muitas das vagas foram preenchidas com profissionais que já trabalham no SUS. Ao cruzar a relação dos médicos alocados nessa etapa do programa com registros do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), este conselho estima que mais de 2.800 desses médicos já atuavam na ESF, e o número é ainda maior se forem considerados os profissionais que atuavam em outros serviços do SUS, como hospitais e Unidades de Pronto Atendimento (UPAs).³¹

3.2.4 Aumento da mortalidade na infância³²

A taxa de mortalidade na infância mede o número de óbitos de menores de 5 anos de idade, por mil nascidos vivos, em determinado espaço geográfico e período de tempo. Por sua vez, a taxa de mortalidade infantil considera apenas os óbitos

29. Disponível em: <<http://twixar.me/JM3n>>.

30. Disponível em: <<http://twixar.me/bl1n>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

31. Disponível em: <<http://twixar.me/sl1n>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

32. Os dados apresentados nessa seção são oriundos do projeto de busca ativa de óbitos e nascimentos realizado pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e foram obtidos de técnicos do MS dentro de uma discussão a respeito do aumento inesperado das taxas de mortalidade na infância e infantil capitaneada pela Casa Civil da Presidência da República.

ocorridos antes de completar o primeiro ano de vida (0 a 364 dias de vida) e pode ser desagregada para os períodos neonatal (0 a 27 dias de vida) e pós-neonatal (28 a 364 dias de vida).

Em 2016, a taxa de mortalidade na infância interrompeu uma trajetória de queda que era observada desde 1990. De acordo com estimativas da Secretaria de Vigilância Sanitária (SVS), a taxa de mortalidade na infância aumentou de 15,8 óbitos por mil nascidos vivos em 2015 para 16,4 em 2016 e esse aumento perpassou todas as Grandes Regiões, com exceção da região Sul, onde continuou a cair. Comportamento semelhante ocorreu com a taxa de mortalidade infantil, que saiu de 13,3 óbitos por mil nascidos vivos em 2015 para 14 óbitos por mil nascidos vivos. A taxa de mortalidade infantil também aumentou em todas as Grandes Regiões, com exceção da região Sul.

Aumentos nesses indicadores de mortalidade podem ser explicados pelo aumento do número absoluto de óbitos de crianças e/ou pela queda no número de nascidos vivos. Dados da SVS indicam que este número caiu entre 2015 e 2016 de 3.110.319 para 2.961.763, explicando, ao menos em parte, os aumentos verificados nas taxas de mortalidade de crianças.³³ Também houve, contudo, aumento no número absoluto de óbitos no período pós-neonatal (28 a 364 dias de vida) e no período entre 1 e menos de 5 anos de vida.³⁴

Os dados disponíveis não permitem falar em reversão da tendência de queda da taxa de mortalidade na infância, mas a concentração do aumento dos óbitos no período pós-neonatal (28 a 364 dias de nascido) e no período entre 1 ano e menos de 5 anos de idade sugerem que a piora das condições socioeconômicas decorrente da crise que teve início em 2014 e os cortes de recursos em programas sociais podem ter papel relevante no aumento verificado.

Os óbitos de crianças no intervalo entre 28 dias de nascido e 5 anos são sensíveis a fatores socioeconômicos e, após um período prolongado de queda, a população vivendo na pobreza ou na extrema pobreza voltou a subir a partir de 2015, como pode ser visto no gráfico 3.

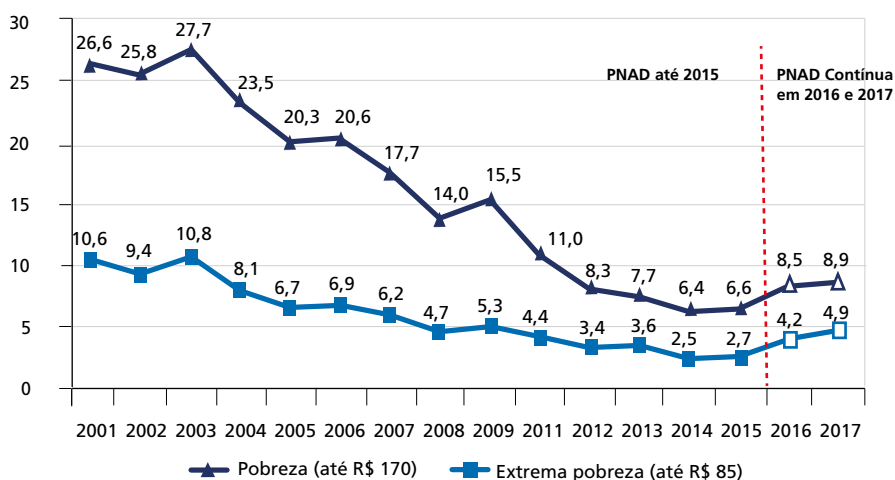
Um dos fatores que pode explicar o aumento da pobreza extrema é o crescimento do desemprego, que, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), chegou a 13% em 2017, após retomar a trajetória de alta a partir de 2015. Também houve cortes em programas sociais que afetam diretamente as condições socioeconômicas das famílias, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar

33. De acordo com técnicos do MS essa redução deveu-se ao aumento no período na proporção de mulheres que evitaram engravidar devido à epidemia de zika vírus.

34. Dados brutos (não corrigidos pela busca ativa) de mortalidade apontam um aumento no número absoluto de óbitos no período pós-neonatal de 11.001 em 2015 para 11.220 em 2016, e de 5.595 em 2015 para 6.212 em 2016 na faixa etária entre 1 e menos de 5 anos de vida.

(PNAE), e a redução significativa do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (geração de renda para a agricultura familiar). Não houve corte propriamente dito no PBF no período, mas é possível que a nova metodologia de definição das famílias elegíveis para o programa esteja impedindo que algumas famílias necessitadas sejam beneficiadas. O governo alega que a fila de solicitações de cadastro no programa está zerada, mas alterações metodológicas quanto à apuração da renda das famílias podem estar as impedindo de entrar na fila.³⁵

GRÁFICO 3
Evolução da taxa de pobreza e extrema pobreza
(Em %)



Fonte: PNAD/IBGE (até 2015) e PNAD Contínua/IBGE (2016 e 2017).

Elaboração: Secretaria Especial/Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional/Ministério do Desenvolvimento Social (SE/CAISAN/MDS).

Obs.: 1. Para calcular as taxas de pobreza e extrema pobreza utilizou-se a linha de pobreza definida nos decretos que regulamentam a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que criou o PBF: em 2004 e 2005, a do Decreto nº 5.209/2004; de 2006 a 2008, a do Decreto nº 5.749/2006; para 2009 a 2013, a do Decreto nº 6.917/2009; para 2014 a 2017, a do Decreto nº 8.232/2014; e de 2001 a 2004, utilizou-se a linha do Decreto nº 5.209/2004 deflacionada.

2. No 4º trimestre de 2015, o IBGE promoveu uma revisão no questionário da PNAD Contínua que alterou diversas variáveis, incluindo aquelas referentes à captação do rendimento efetivo do trabalho. Embora as informações de domicílios venham sendo coletadas na PNAD Contínua desde o seu início, em 2012, em função das mudanças ocorridas, o IBGE está realizando estudos para avaliar a possibilidade de harmonização das séries de rendimento efetivo antes e depois da alteração do questionário. Nesse sentido, a recomendação é não fazer a comparação dos anos 2016 e 2017 com a série histórica até 2015. Mais detalhes e justificativas disponíveis em: <<https://bit.ly/306cfP9>>.

Além do aumento da pobreza, é possível que a assistência pública à saúde já esteja sentindo os efeitos da política de austeridade iniciada em 2014 e que teve como ápice a aprovação do NRF em 2016. Por exemplo, entre 2015 e 2017, pela primeira vez, houve queda no número de equipes de saúde da família credenciadas – caiu de 40.162 equipes para 39.872. Essa pode ser apenas uma oscilação em função de

35. Para mais detalhes, conferir o capítulo de assistência social desta edição do *Boletim de Políticas Sociais*.

questões administrativas, mas, considerando o exposto, a queda no número de equipes pode se manter nos próximos anos.

Por fim, importante lembrar que, apesar do aumento verificado nos óbitos de crianças na faixa de 1 a menos de 5 anos, a mortalidade na infância está concentrada principalmente no primeiro ano de vida e está cada vez mais concentrada no período neonatal. Isso exige que, além de políticas de redução da pobreza, saneamento etc., seja reforçada a assistência ao pré-natal, ao parto e ao puerpério. Sendo necessários serviços cada vez mais complexos e custosos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se completar o período de trinta anos com o SUS, as preocupações superam o otimismo que se possa ter a respeito do futuro do sistema. A saúde continua sendo, juntamente com a segurança pública, a área que recebe as piores avaliações de desempenho nas pesquisas junto à população. Essa liderança incômoda, porém, não é de hoje. O diferencial, neste momento, é que não se tem nenhum indicativo de que a crônica insuficiência de recursos que sempre acompanhou o desenvolvimento do SUS será aliviada no futuro imediato. Aparentemente, pelo menos até o momento, não há nenhum sinal de espaço para o aumento da participação de recursos federais no financiamento do SUS e é improvável que estados e municípios consigam, pelo menos no curto prazo, aumentar, de forma significativa, os recursos disponibilizados para o sistema.

No campo político, como dito na introdução, é difícil qualquer prognóstico. À falta de maior homogeneidade de propósitos da bancada da saúde em relação ao SUS, acrescenta-se a ausência de maior clarividência sobre o que a nova maioria congressual ou o novo governo reserva para o sistema, além da repetição do bordão de que tudo se resolverá com melhorias na gestão. Estas, apesar de reconhecidamente necessárias, não resolverão os problemas do SUS, a não ser que sejam acompanhadas de ações sobre problemas mais estruturais do sistema, alguns listados ao longo do capítulo. Ademais, a conjuntura atual é mais complexa, e o que pode estar em jogo são problemas mais relevantes sobre o papel das políticas públicas.

Para tudo, ou quase tudo, existem evidências científicas de políticas e estratégias que podem ser mais adequadas, a depender das situações específicas, para a solução dos diferentes problemas que são enfrentados pelos sistemas públicos de saúde. Recuperando e atualizando o que foi dito na edição nº 17 deste periódico (Ipea, 2009), por ocasião dos vinte anos da CF: “o SUS é uma importante política de inclusão que, ao longo de três décadas, incorporou milhões de brasileiros ao sistema público de saúde, ampliando o elenco de ações e serviços ofertados à população” (Ipea, 2009, p. 160). Entendido dessa forma, mais do que uma revisão de princípios ou diretrizes, reconhecidamente afinados com a universalidade e a igualdade de direitos, o momento é de repensar, de forma construtiva, os desvios, os problemas, e daí retirar propostas de solução.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, E. R. *et al.* Política Nacional de Atenção Básica no Brasil: uma análise do processo de revisão (2015-2017). **Revista Pan-Americana de Saúde Pública**, v. 42, n. 180, 2018. Disponível em: <<http://twixar.me/B91n>>.

ANDRADE, M. V. *et al.* Desafios do Sistema de Saúde Brasileiro. *In*: DE NEGRI, J. A.; ARAÚJO, B. C.; BACELETTE, R. **Desafios da nação**: artigos de apoio. Brasília: Ipea, 2018. v. 2.

AQUINO, A. C. B.; AZEVEDO, R. R. Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 580-595, 2017.

BENEVIDES, R. P. S. **As transferências de recursos do Fundo Nacional de Saúde para os fundos estaduais e municipais de saúde em 2016**. Brasília: Ipea, 2018. (Nota Técnica, n. 46).

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: 28 fev. 2019.

_____. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, estados, Distrito Federal e municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm>.

_____. Conselho Nacional de Saúde. Recomendação nº 5, de 19 de agosto de 2016. Recomenda ao presidente da República a adoção de medidas corretivas pelos ministérios responsáveis, com o objetivo de aprimorar o desenvolvimento das ações e serviços públicos de saúde no âmbito federal. Brasília: CNS, 2016a. Disponível em: <<http://twixar.me/qJ1n>>. Acesso em: 15 maio 2018.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016b. Disponível em: <<http://twixar.me/gz1n>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

CAMPOS, G. W. S. SUS: o que e como fazer? **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 23, n. 6, p. 1707-1714, 2018.

CANTERBERRY, E. R. **The rise and fall of global austerity**. London: World Scientific, 2015.

CONASEMS – CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SAÚDE. **SUS Legal**: CONASEMS, CONASS e ministério pactuam novo modelo de repasse de recursos do SUS. Brasília: CONASEMS, 26 jan. 2017. Disponível em: <<http://twixar.me/751n>>. Acesso em: 26 maio 2017.

DONIZETTE, J.; JUNQUEIRA, M. Ofício da Frente Nacional de Prefeitos (FNP) nº 1124, de 23 de agosto de 2017. Solicita alteração da Lei Orçamentária Anual da União para o exercício de 2018, de forma a viabilizar a implantação da proposta do SUS Legal. Brasília: [s.n.], 2017. 3 p.

GIOVANELLA, L. *et al.* Sistema universal de saúde ou cobertura universal: desvendando pressupostos e estratégias. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 23, n. 6, p. 1763-1777, 2018.

GONÇALVES, R. F. *et al.* Programa Mais Médicos no Nordeste: avaliação das internações por condições sensíveis à Atenção Primária à Saúde. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 9, p. 2815-2824, 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Conta-satélite de saúde Brasil: 2010-2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, n. 17, v. 1. Brasília: Ipea, 2009.

_____. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, n. 20. Brasília: Ipea, 2012.

_____. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, n. 21. Brasília: Ipea, 2013.

_____. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, n. 25. Brasília: Ipea, 2018.

JACCOUD, L.; VIEIRA, F. S. **Federalismo, integralidade e autonomia no SUS: desvinculação da aplicação de recursos federais e os desafios da coordenação**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2399).

KRUGMAN, P. The austerity delusion. **The Guardian**, Apr. 2015. Disponível em: <<http://twixar.me/yS1n>>. Acesso em: 30 nov. 2018.

MENDES, E. V. **Os grandes dilemas do SUS: tomo I e II**. Salvador: Casa da Qualidade, 2001.

MIRANDA, G. M. D. *et al.* A ampliação das equipes de saúde da família e o programa mais médicos nos municípios brasileiros. **Revista Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 131-145, 2017.

MOROSINI, M. V. G. C.; FONSECA, A. F.; LIMA, L. D. de. Política Nacional de Atenção Básica 2017: retrocessos e riscos para o Sistema Único de Saúde. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 116, p. 11-24, jan./mar. 2018.

OPAS – ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Relatório 30 anos de SUS: que SUS para 2030?** Brasília: OPAS, 2018.

ORAIR, R. O.; SIQUEIRA, F. F.; GOBETTI, S. W. Política fiscal e ciclo econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público. *In: PRÊMIO TESOUREIRO NACIONAL*, 21., 2016. **Anais...** São Paulo: USP, 2016. Disponível em: <<http://twixar.me/XB1n>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

OSTRY, J. D.; LOUNGANI, P.; FURCERI, D. Neoliberalism: oversold? **Finance and Development**, v. 53, n. 2, p. 38-41, 2016.

PINTO, L. F.; GIOVANELLA, L. Do Programa à Estratégia Saúde da Família: expansão do acesso e redução das Internações por Condições Sensíveis à Atenção Básica (ICSAB). **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 23, n. 6, p. 1903-1913, 2018.

PIOLA, S. F. **Transferências de recursos federais do Sistema Único de Saúde para estados, Distrito Federal e municípios: os desafios para a implementação dos critérios da Lei Complementar nº 141/2012.** Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2298).

PIOLA, S. F.; BENEVIDES, R. P. S.; VIEIRA, F. S. **Consolidação do gasto com ações e serviços públicos de saúde: trajetória e percalços no período de 2003 a 2017.** Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão). No prelo.

RASELLA, D. *et al.* Child morbidity and mortality associated with alternative policy responses to the economic crisis in Brazil: a nationwide microsimulation study. **PLOS Medicine**, v. 15, n. 5, 2018.

ROSSI, P.; DWECK, E.; ARANTES, F. Economia política da austeridade. *In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. de. (Org.). Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil.* São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 14-31.

SÁ, E. B. de. *et al.* Capital estrangeiro nos serviços de assistência à saúde e seus riscos. *In: MELLO, A. S.; MIRANDA, P. (Ed.). Brasil em desenvolvimento 2015: Estado, planejamento e políticas públicas.* Brasília: Ipea, 2015.

SANTOS, I. S.; VIEIRA, F. S. Direito à saúde e austeridade fiscal: o caso brasileiro em perspectiva internacional. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 7, p. 2303-2314, 2018.

SANTOS, L. Não temos como falar sobre gestão de saúde eficiente quando o dinheiro fraciona o sistema e a própria gestão. **Revista CONASEMS**, Brasília, n. 68, p. 31-33, jan./mar. 2017. Disponível em: <https://www.conasems.org.br/wp-content/uploads/2017/05/revista_conasems_edicao68-web_F03.pdf>.

_____. SUS: 30 anos – um balanço incômodo? **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 6, p. 2043-2050, 2018.

SANTOS, N. R. SUS, política pública de Estado: seu desenvolvimento instituído e instituinte e a busca de saídas. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 273-280, 2013.

SCHRAMM, J. M. A.; PAES-SOUSA, R.; MENDES, L. V. P. **Políticas de austeridade e seus impactos na saúde**. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, 2018. (Textos para Debate, n. 1).

STIGLITZ, J. **A austeridade estrangulou o Reino Unido**: apenas o Partido Trabalhista poderá relegá-la à História. Tradução de Iago da Silva Caires. [s.l.]: Cebes, jun. 2017. Disponível em: <<http://cebes.org.br/2017/06/a-austeridade-estrangulou-o-reino-unido-apesas-o-partido-trabalhista-podera-relega-la-a-historia/>>.

STUCKLER, D.; BASU, S. **The body economic**: why austerity kills. New York: Basic Books, 2013.

VIACAVA, F. *et al.* SUS: oferta, acesso e utilização de serviços nos últimos 30 anos. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 23, n. 6, p. 1751-1762, 2018.

VIEIRA, F. S. **Crise econômica, austeridade fiscal e saúde**: que lições podem ser aprendidas? Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 26).

VIEIRA, F. S.; BENEVIDES, R. P. S. **Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**. Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 28).

VIEIRA, F. S.; PIOLA, S. F. **Implicações do contingenciamento de despesas do Ministério da Saúde para o financiamento federal do Sistema Único de Saúde**. Brasília: Ipea, 2016a. (Texto para Discussão, n. 2260).

_____. **Restos a pagar de despesas com ações e serviços públicos de saúde da União**: impactos para o financiamento federal do Sistema Único de Saúde e para a elaboração das contas de saúde. Brasília: Ipea, 2016b. (Texto para Discussão, n. 2225).

VIEIRA, F. S.; PIOLA, S. F.; BENEVIDES, R. P. S. Notas de política social: controvérsias sobre o Novo Regime Fiscal e a apuração do gasto mínimo constitucional com saúde. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, n. 25. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <<http://twixar.me/Zj1n>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **The financial crisis and global health**: report of a high-level consultation. Geneva: WHO, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Portaria MP nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1999. Disponível em: <<http://twixar.me/n51n>>. Acesso em: 28 fev. 2019.

_____. Portaria do Ministério da Saúde nº 3.992, de 28 de dezembro de 2017. Altera a Portaria de Consolidação nº 6/GM/MS, de 28 de setembro de 2017, para dispor sobre o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços públicos de saúde do SUS. Brasília: [s.n.], 2017. Disponível em: <<http://twixar.me/G51n>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, n. 24. Brasília: Ipea, 2016.

NARDI, A. C. SUS Legal. Apresentação em PowerPoint realizada no MS, Brasília, 2017.

APÊNDICE

TABELA A.1

Execução orçamentário-financeira do Ministério da Saúde (MS) em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), por modalidade de aplicação (2016 e 2017)

Modalidade de aplicação	Exercício 2016										Execução financeira (h) = (e)/(c)
	Valores (R\$ milhões)										
	Dotação inicial (a)	Autorizado (b)	Empenhado (c)	Liquidado (d)	Pago (e)	Saldo orçamentário (f) = (b) - (c)	Execução orçamentária (g) = (c)/(b)	Saldo orçamentário (f) = (b) - (c)		Execução financeira (h) = (e)/(c)	
Transferências a estados e ao Distrito Federal	18.566,54	18.568,17	17.841,03	17.084,08	17.084,08	727,14	96,08%	727,14		95,76%	
Transferências a municípios	48.782,95	49.858,96	48.644,32	46.808,10	46.808,06	1.214,64	97,56%	1.214,64		96,23%	
Transferências a municípios (reposição de RPs cancelados)	-	167,91	167,91	167,91	167,91	-	100,00%	-		100,00%	
Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos	1.834,48	1.853,34	1.532,47	666,68	665,67	320,87	82,69%	320,87		43,44%	
Transferências a instituições multigovernamentais	19,71	19,71	18,67	1,43	1,43	1,04	94,72%	1,04		7,65%	
Transferências a consórcios públicos	3,44	3,44	0,25	0,25	0,25	3,19	7,26%	3,19		100,00%	
Transferências ao exterior	2.874,54	2.713,01	2.656,58	2.369,49	2.369,49	56,42	97,92%	56,42		89,19%	
Aplicações diretas	36.760,32	36.761,85	35.542,22	32.025,58	31.755,35	1.219,63	96,68%	1.219,63		89,35%	
Aplicações diretas (reposição de RPs cancelados)	-	315,00	315,00	79,71	79,71	-	100,00%	-		25,31%	
Reserva de contingência	142,12	142,92	-	-	-	142,92	0,00%	142,92		0,00%	
Total	108.984,08	110.404,29	106.718,45	99.203,23	98.931,96	3.685,85	96,66%	3.685,85		92,70%	
Modalidade de aplicação	Exercício 2017										Execução financeira (h) = (e)/(c)
	Valores (R\$ milhões)										
	Dotação inicial (a)	Autorizado (b)	Empenhado (c)	Liquidado (d)	Pago (e)	Saldo orçamentário (f) = (b) - (c)	Execução orçamentária (g) = (c)/(b)	Saldo orçamentário (f) = (b) - (c)		Execução financeira (h) = (e)/(c)	
Transferências a estados e ao Distrito Federal	20.708,39	20.228,63	19.387,24	18.043,16	18.043,16	841,40	95,84%	841,40		93,07%	
Transferências a municípios	50.734,72	55.069,81	54.002,56	48.217,69	48.217,69	1.067,25	98,06%	1.067,25		89,29%	
Transferências a municípios (reposição de RPs cancelados)	-	559,16	559,16	556,13	556,13	-	100,00%	-		99,46%	
Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos	1.605,53	1.829,05	1.624,20	818,01	818,01	204,85	88,80%	204,85		50,36%	
Transferências a instituições multigovernamentais	14,05	12,30	10,46	1,72	1,72	1,84	85,06%	1,84		16,44%	
Transferências a consórcios públicos	2,01	1,76	1,51	-	-	0,25	85,78%	0,25		0,00%	
Transferências ao exterior	2.749,62	2.562,62	2.557,06	2.312,82	2.312,82	5,56	99,78%	5,56		90,45%	
Aplicações diretas	39.467,37	37.611,52	37.117,58	31.673,85	31.185,31	493,94	98,69%	493,94		84,02%	
Aplicações diretas (reposição de RPs cancelados)	-	20,95	-	-	-	20,95	0,00%	-		0,00%	
Reserva de contingência	27,33	20,95	-	-	-	20,95	0,00%	20,95		0,00%	
Total	115.309,02	117.895,80	115.259,77	101.623,38	101.134,84	2.636,03	97,76%	2.636,03		87,75%	

Fonte: SIGA Brasil.

Elaboração dos autores.

Obs.: RPs – restos a pagar.

TABELA A.2
Execução orçamentário-financeira do MS em ASPS, por grupo de natureza de despesa (GND) (2016 e 2017)

GND	Exercício 2016							Execução financeira (h) = (e)/(c)
	Valores (R\$ milhões)							
	Dotação inicial (a)	Autorizado (b)	Empenhado (c)	Liquidado (d)	Pago (e)	Saldo orçamentário (f) = (b) - (c)	Execução orçamentária (g) = (c)/(b)	
1 – Pessoal e encargos sociais	10.098,74	9.925,82	9.694,34	9.673,81	9.673,78	231,48	97,67%	99,79%
3 – Outras despesas correntes	92.311,63	94.071,80	92.465,31	87.737,22	87.472,59	1.606,50	98,29%	94,60%
4 – Investimentos	6.367,42	6.226,62	4.378,75	1.739,26	1.732,65	1.847,87	70,32%	39,57%
5 – Inversões financeiras	206,29	180,05	180,05	52,93	52,93	-	100,00%	29,40%
Total	108.984,08	110.404,29	106.718,45	99.203,23	98.931,96	3.685,85	96,66%	92,70%
GND	Exercício 2017							Execução financeira (h) = (e)/(c)
	Valores (R\$ milhões)							
	Dotação inicial (a)	Autorizado (b)	Empenhado (c)	Liquidado (d)	Pago (e)	Saldo orçamentário (f) = (b) - (c)	Execução orçamentária (g) = (c)/(b)	
1 – Pessoal e encargos sociais	11.320,94	10.143,44	10.007,15	10.001,01	10.000,80	136,29	98,66%	99,94%
3 – Outras despesas correntes	97.367,71	100.283,17	99.272,02	91.005,46	90.534,96	1.011,15	98,99%	91,20%
4 – Investimentos	6.376,84	7.469,19	5.980,60	616,91	599,07	1.488,60	80,07%	10,02%
5 – Inversões financeiras	243,53	-	-	-	-	-	0,00%	0,00%
Total	115.309,02	117.895,80	115.259,77	101.623,38	101.134,84	2.636,03	97,76%	87,75%

Fonte: SIGA Brasil.
Elaboração dos autores.

TABELA A.3
Execução orçamentário-financeira do MS com investimentos (GND 4), por ação orçamentária (2016 e 2017)

Ações orçamentárias	Exercício 2016						Execução financeira (f) = (d)/(b)
	Valores (R\$ milhões)						
	Autorizado (a)	Empenhado (b)	Liquidado (c)	Pago (d)	Execução orçamentária (e) = (b)/(a)		
8535 – Estruturação de unidades de atenção especializada em saúde	2.780,77	1.885,32	534,13	533,89	67,80%	28,32%	
8581 – Estruturação da rede de serviços de atenção básica de saúde	1.200,99	929,17	303,02	303,02	77,37%	32,61%	
1215 – Construção e ampliação de unidades básicas de saúde	430,10	294,97	293,59	293,59	68,58%	99,53%	
7656 – Implantação, ampliação ou melhoria de ações e serviços de saneamento básico em pequenas localidades	223,91	208,40	0,19	0,19	93,07%	0,09%	
13DW – Construção do centro de processamento final de imunobiológicos	182,00	130,35	125,11	125,11	71,62%	95,98%	
8933 – Serviços de atenção às urgências e emergências na rede assistencial	143,86	38,90	29,55	29,55	27,04%	75,97%	
7652 – Implantação de melhorias sanitárias domiciliares para prevenção e controle de doenças	136,66	114,88	0,99	0,99	84,06%	0,86%	
20VE – Imunobiológicos e insumos para controle de doenças	103,26	103,26	56,44	54,96	100,00%	53,22%	
20YN – Sistemas de tecnologia de informação e comunicação para a saúde (E-Saúde)	102,30	101,03	75,47	75,47	98,76%	74,70%	
1214 – Implantação, construção e ampliação de unidades de pronto atendimento (UPAs)	89,32	11,68	11,68	11,68	13,07%	100,00%	
6217 – Atenção à saúde nos serviços ambulatoriais e hospitalares do MS	75,34	63,49	31,41	31,16	84,28%	49,07%	
20YP – Promoção, proteção e recuperação da saúde indígena	73,61	60,93	37,15	36,47	82,78%	59,85%	
13DU – Construção do Complexo de Pesquisa e Desenvolvimento em Saúde e Produção de Imunobiológicos da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) no Ceará	57,78	48,48	47,43	47,43	83,91%	97,84%	
20R4 – Apoio à implementação da Rede Cegonha	50,74	17,23	16,25	16,25	33,97%	94,26%	
20Y1 – Fortalecimento do Sistema Nacional de Vigilância em Saúde	48,36	39,67	20,43	20,43	82,03%	51,51%	
20G8 – Atenção à saúde nos serviços ambulatoriais e hospitalares prestados pelos hospitais universitários	42,00	29,82	17,47	16,19	71,00%	54,31%	
3921 – Implantação de melhorias habitacionais para controle da doença de Chagas	32,30	30,69	0,75	0,75	95,02%	2,44%	
Outras	453,32	270,49	138,22	135,53	59,67%	50,11%	
Total	6.226,62	4.378,75	1.739,26	1.732,65	70,32%	39,57%	

(Continua)

(Continuação)	Exercício 2017						
	Ações orçamentárias	Valores (R\$ milhões)				Execução orçamentária (e) = (b)/(a)	Execução financeira (f) = (d)/(b)
		Autorizado (a)	Empenhado (b)	Liquidado (c)	Pago (d)		
8535 – Estruturação de unidades de atenção especializada em saúde	3.388,32	2.496,09	101,31	101,31	73,67%	4,06%	
8581 – Estruturação da rede de serviços de atenção básica de saúde	1.501,85	1.291,88	13,19	13,19	86,02%	1,02%	
8933 – Estruturação de serviços de atenção às urgências e emergências	372,37	266,28	41,18	41,18	71,51%	15,46%	
7656 – Implantação, ampliação ou melhoria de ações e serviços sustentáveis de saneamento básico em comunidades rurais e tradicionais	355,28	346,47	3,37	3,37	97,52%	0,97%	
8730 – Ampliação da resolutividade da saúde bucal na atenção básica	316,45	163,24	2,84	2,84	51,59%	1,74%	
1215 – Construção e ampliação de unidades básicas de saúde	240,24	240,14	99,36	99,36	99,96%	41,37%	
13DW – Construção do centro de processamento final de imunobiológicos	167,07	167,03	104,99	104,09	99,98%	62,32%	
7652 – Implantação de melhorias sanitárias domiciliares para prevenção e controle de doenças	157,55	148,81	1,25	1,25	94,45%	0,84%	
2E84 – Prevenção, controle e tratamento de doenças negligenciadas na atenção básica	128,00	127,99	-	-	99,99%	0,00%	
6217 – Atenção à saúde nos serviços ambulatoriais e hospitalares do MS	80,73	80,18	19,06	14,56	99,32%	18,16%	
20YE – Imunobiológicos e insumos para controle de doenças	80,00	80,00	36,02	35,69	100,00%	44,62%	
20YI – Fortalecimento do Sistema Nacional de Vigilância em Saúde	54,29	51,46	3,80	3,80	94,80%	7,38%	
20YP – Promoção, proteção e recuperação da saúde indígena	49,50	49,48	22,61	21,93	99,97%	44,33%	
20YN – Sistemas de tecnologia de informação e comunicação para a saúde (E-Saúde)	40,77	40,39	9,37	9,37	99,07%	23,20%	
1214 – Implantação, construção e ampliação de UPAs	36,00	31,79	13,86	13,86	88,30%	43,60%	
2000 – Administração da unidade	35,09	33,74	9,98	9,91	96,15%	29,37%	
13DU – Construção do Complexo de Pesquisa e Desenvolvimento em Saúde e Produção de Imunobiológicos da FioCruz no Ceará	32,23	18,14	6,91	6,91	56,30%	38,11%	
Outras	433,46	347,46	127,82	116,46	80,16%	33,52%	
Total	7.469,19	5.980,60	616,91	599,07	80,07%	10,02%	

Fonte: SIGA Brasil.
Elaboração dos autores.

EDUCAÇÃO

1 APRESENTAÇÃO

O atual Plano Nacional de Educação (PNE) foi promulgado no dia 25 de junho de 2014 através da Lei nº 13.005, cumprindo um dos principais desígnios das políticas de educação previstas pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988). O PNE foi amplamente debatido pela sociedade brasileira e obteve uma base de apoio abrangendo todos os matizes ideológicos e partidários, algo bem incomum no Brasil. O PNE possui vinte metas, acompanhadas de 254 estratégias associadas a elas, representando uma trajetória a ser cumprida até 2024.

As metas e as estratégias do PNE buscaram destacar as principais necessidades das políticas educacionais brasileiras, objetivando coordenar as ações das esferas federal, estadual e municipal de governo, incluindo o Distrito Federal. Todos reconhecem que, no Brasil, as políticas relativas à educação começaram a se desenvolver de forma tardia; além disso, o país ainda enfrenta desafios que já foram superados pelas nações desenvolvidas e mesmo outras, onde essa condição não define o *status* de suas economias e sociedades. Assim, o Brasil precisa superar o atraso herdado do passado e, ao mesmo tempo, lidar com os obstáculos que se impõem diante das agendas do terceiro milênio, marcado por profundas transformações e cujos resultados ainda estão em aberto.

Esta edição optou por um novo formato de organização, considerando as condições que dominaram o ano de 2017 e as inerentes a um contexto de forte instabilidade política, profunda crise econômica e deterioração da situação social. Esse contexto foi marcado por uma crise fiscal, colocando em xeque a capacidade de prover *recursos* por parte do Estado brasileiro e pela consolidação de estratégias que criem políticas marcadas pelo aumento da presença do mercado e de agendas em consonância com os seus interesses.

O artigo que se inicia será composto pela análise das metas do PNE, que se dividem em três seções distintas e complementares entre si, além desta apresentação e da síntese conclusiva. A saber, a seção 2 aborda o atendimento de crianças, jovens,

jovens adultos e do restante da população que busca apoio da educação. A seção 3 expõe a qualidade do ensino, considerando o quanto as escolas conseguem ensinar conteúdos que são aprendidos pelos alunos que as frequentam, permitindo a formação para o trabalho e para a vida social. A seção 4 retrata a gestão, envolvendo as metas que criam condições adequadas para atender aos desafios elencados pelas seções anteriores.

As seções envolvem o atendimento, a qualidade e a gestão de políticas públicas. Essas questões são iminentes ao debate público atual, que reconhece haver uma notória melhoria no atendimento, mas cujos resultados ainda são muito questionáveis em matéria de qualidade e, diante disso, da incontornável necessidade de promover ações gerenciais para superar esses desafios.

2 ATENDIMENTO ESCOLAR E METAS DO PNE

Esta primeira seção focaliza as questões educacionais relativas ao atendimento de crianças, jovens e adultos na educação infantil, nos ensinos fundamental, médio, superior, na pós-graduação, na educação de jovens e adultos (EJA) e no ensino profissionalizante. Estes temas correspondem às metas 1, 2, 3, 10, 11, 12 e 14 do PNE.

O atendimento escolar é um problema que foi encarado com grande atraso sob o prisma histórico no Brasil, tendo se tornado uma política mais efetiva apenas depois dos anos 1990. Ainda hoje os ensinos médio, profissionalizante, superior e a pós-graduação possuem um número de concluintes que representa uma parcela menor do que seria desejável diante de padrões internacionais. Isso também é válido para a educação infantil de 0 a 3 anos de idade, ou seja, as creches. Não é possível deixar de mencionar a impossibilidade em lidar com a meta 4, considerando o baixo nível de informações relacionadas às populações com necessidades especiais e o seu atendimento pelo sistema escolar. O conteúdo a seguir apresenta em detalhes a temática do atendimento escolar.

Meta 1 – Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta em creches de forma a atender, no mínimo, 50 % das crianças de até 3 anos até 2024.

A educação infantil no Brasil compreende a creche, que acolhe as crianças de 0 a 3 anos, e a pré-escola, que escolariza as crianças de 4 a 5 anos. A partir de 2009, a escolarização é obrigatória a todas as crianças a partir dos 4 anos de idade. A primeira meta do PNE visava à efetiva universalização da frequência à escola de crianças de 4 a 5 anos até 2016. A tabela 1 mostra a evolução do indicador 1A do PNE desde a aprovação desse plano. Em 2016, 91,7% da população de 4 a 5 anos frequentava a escola. Apesar de a meta não ter sido cumprida em 2016, a frequência à pré-escola evoluiu gradativamente desde a aprovação do PNE e, em

2017, estava próxima da universalização com 93,4% das crianças de 4 a 5 anos frequentando a escola.

TABELA 1

Indicador 1A: população de 4 a 5 anos que frequenta a pré-escola (2014-2017)
(Em %)

2014	89,6
2015	91,0
2016	91,7
2017	93,4

Fontes: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) e PNAD Contínua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Elaboração: Núcleo de Informações Sociais da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Ipea (Ninsoc/Disoc/Ipea).

O número de matrículas nas pré-escolas municipais aumentou de 2014 para 2017, todavia a quantidade de estabelecimentos municipais diminuiu: em 2017 havia 2.025 pré-escolas municipais a menos que em 2014, ano em que o PNE foi aprovado (tabela 2). Isto pode indicar uma política de nucleação de pré-escolas por parte dos municípios – ou seja, uma concentração das matrículas em alguns estabelecimentos, fechando as pré-escolas menores, mas mais próximas das residências de parte da população atendida. Já na rede privada, houve um decréscimo de estabelecimentos e de matrículas no período 2014-2017.

TABELA 2

Número de matrículas e de estabelecimentos escolares na pré-escola (2014-2017)
(Em milhares)

		2014	2015	2016	2017	Variação (%)
Matrículas	Municipal	3.652	3.635	3.760	3.865	5,8
	Privada	1.266	1.235	1.227	1.182	-6,6
	Total	4.971	4.923	5.040	5.101	2,6
Estabelecimentos	Municipal	77	76	76	75	-2,6
	Privada	28	27	28	28	-0,3
	Total	107	105	106	105	-2,2

Fonte: Censo escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Obs.: Os totais incluem as matrículas em estabelecimentos escolares na pré-escola nas redes municipal e privada, assim como nas redes federal e estadual.

A segunda parte da meta 1 do PNE é de elevar o acesso à creche a 50% das crianças de 0 a 3 anos. Em 2017, 34,8% das crianças de 0 a 3 anos frequentavam a creche; em 2014, eram 31,4%. Desde a aprovação do PNE em 2014, o acesso à creche no Brasil cresceu 17,5%. Em 2017, são 509 mil crianças a mais acolhidas nas creches, com relação a 2014 (tabela 3). Este crescimento é devido, em grande parte, a novas vagas em creches públicas municipais.

TABELA 3
Matrículas em creches e unidades de creche, por dependência administrativa (2014-2017)
 (Em milhares de matrículas)

		2014	2015	2016	2017	Variação (%)
Matrículas	Municipal	1.824	1.931	2.077	2.220	21,7
	Privada	1.067	1.111	1.156	1.180	10,6
	Total	2.897	3.049	3.238	3.406	17,6
Creches	Municipal	34	36	38	40	17,6
	Privada	24	26	27	27	12,5
	Total	59	-	65	67	13,6

Fonte: Censo escolar/Inep.

Obs.: Os totais incluem as matrículas em creches das redes municipal e privada, assim como das redes estadual e federal.

As creches municipais atendem 65% das crianças matriculadas nas creches em 2017. De 2014 a 2017, 5.644 novas creches municipais foram criadas (tabela 3), acolhendo 395 mil crianças a mais em 2017 do que em 2014. Parte da construção de creches e pré-escolas municipais foi financiada pelo Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), um programa federal, criado em 2007, que financia a construção de creches e pré-escolas municipais e a melhoria das instalações já existentes.

Os recursos do Proinfância são provenientes de dotações orçamentárias anualmente designadas ao Ministério da Educação (MEC) e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), este último é responsável pela execução do programa. Todavia, a Controladoria-Geral da União (CGU) constatou a baixa eficácia do Proinfância (Brasil, 2017): das 8.824 obras previstas,¹ 2.708 estavam concluídas em 2017 e, destas, apenas 1.478 escolas estavam em funcionamento naquele ano. Algumas razões da baixa eficácia do Proinfância, identificadas pela CGU, são: a inadequação do projeto arquitetônico adotado pelo programa às condições de determinados municípios,² os atrasos nos repasses aos municípios para financiar as obras e a falta de assistência por parte do FNDE aos municípios em todas as etapas da construção das unidades pré-escolares – da licitação à prestação de contas (Brasil, 2017).

A construção e a reforma de creches e pré-escolas, no entanto, são algumas das políticas necessárias para universalizar o acesso à pré-escola e aumentar o acesso

1. A CGU destaca que apenas no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 estava prevista a construção de 7 mil novas unidades de educação infantil.

2. O Proinfância priorizou, a partir de 2011, o uso de metodologias inovadoras na construção das unidades de educação infantil, mas estas não se adequaram a todas as localidades onde foram implantadas por carência técnica e operacional de muitos municípios e, em 2015, voltou-se à construção em alvenaria.

à creche. Silva e Luz (2017)³ chamam a atenção para a importância de políticas de transporte escolar adaptado às crianças de 0 a 5 anos. Políticas de busca ativa da população de 4 a 5 anos fora da escola e de transporte escolar adequado às crianças pequenas devem acompanhar o Proinfância para atingir a meta 1 do PNE.

Meta 2 – Universalizar o acesso ao ensino fundamental e elevar a 95% a taxa de conclusão do ensino fundamental na idade adequada.

O acesso e a progressão no ensino fundamental são objetos da meta 2 do PNE. O primeiro indicador da meta é o percentual da população de 6 a 14 anos que frequenta ou já concluiu o ensino fundamental. Em 2017, 97,2% das crianças de 6 a 14 anos frequentava o ensino fundamental. Em 2014, calculado por meio da antiga PNAD, o percentual da população de 6 a 14 anos que frequenta ou já concluiu o ensino fundamental era de 97,7%. A busca ativa de 2,5% da população de 6 a 14 anos pode incluir estes que ainda estão fora da escola. As crianças e os adolescentes brasileiros são matriculados no ensino fundamental no início do ano. Todavia, como o PNE reconhece, não basta o acesso à escola, é preciso garantir a aprendizagem dos alunos e as condições para que eles cheguem ao final do ensino fundamental na idade adequada.

Dessa forma, a segunda parte da meta 2 visa 95% de taxa de conclusão do ensino fundamental para os jovens de 16 anos, meta que comporta uma reprovação ou uma evasão de um ano, já que, em um percurso escolar sem interrupções, os alunos devem concluir o ensino fundamental aos 14 anos. O indicador para acompanhar a meta 2b é o percentual da população de 16 anos com, pelo menos, o ensino fundamental concluído. Este percentual é de 74,6% em 2017 e pouco evoluiu desde 2014, quando 74,3% dos jovens de 16 anos haviam concluído o ensino fundamental.

Ao comparar o indicador 2A e 2B da meta 2 do PNE 2014-2024 por categorias sociais selecionadas (tabela 4), observamos que as desigualdades no ensino fundamental não dizem respeito ao acesso, mas à progressão escolar. Embora todas as categorias tenham aproximadamente a mesma frequência ao ensino fundamental, o percentual de jovens mulheres de 16 anos que concluiu o ensino fundamental é 12 pontos percentuais (p.p.) superior ao dos jovens homens, e a vantagem dos jovens não negros sobre os jovens negros é igualmente de 12 p.p.⁴ As chances de concluir o ensino fundamental na idade adequada é desigual segundo o local de residência – rural ou urbano – e a região de residência – Norte e Nordeste ou Sul, Sudeste e Centro-Oeste. A maior desigualdade, entretanto, é entre os estratos mais

3. As autoras relatam que as crianças pequenas da zona rural de um município pesquisado eram transportadas acompanhadas de suas mães, a frequência à pré-escola estava, portanto, condicionada à disponibilidade destas em realizar o trajeto.

4. Uma análise dos fatores das desigualdades de gênero e raça na escola está disponível em Carvalho (2004) e Valverde e Stocco (2011).

ricos e mais pobres da população: 32 p.p. Entre os 10% mais ricos, a repetência e a evasão escolar – causas do atraso escolar no ensino fundamental – não são um problema e 95% dos jovens concluíram o ensino fundamental na idade adequada em 2017; já entre o estrato dos 30% mais pobres da população, que *grossa modo* corresponde ao estrato das famílias com renda *per capita* de até um salário mínimo, 63% dos jovens de 16 anos concluíram o ensino fundamental.

TABELA 4
População de 6 a 14 anos que frequenta ou já concluiu o ensino fundamental e população de 16 anos que concluiu o ensino fundamental (2017)
(Em %)

Grupos populacionais	Indicador 2A: população de 6 a 14 anos que frequenta ou já concluiu o ensino fundamental	Indicador 2B: população de 16 anos que concluiu o ensino fundamental
Brasil	97,2	74,6
Mulheres	97,3	80,7
Homens	97,0	68,9
Negros	97,0	69,9
Não negros	97,4	82,3
Rural	97,1	63,8
Urbano	97,2	76,8
Norte e Nordeste	96,9	65,7
Sul, Sudeste e Centro-Oeste	97,4	80,9
10% mais ricos	97,1	95,3
30% mais pobres	96,7	63,1

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
Elaboração: Ninsoc/Disoc/Ipea.

A comparação entre os dois indicadores da meta 2 mostra que as crianças e os adolescentes têm acesso à escola, mas esta não garante a todos chances iguais de aprender e progredir. Entramos aqui na discussão sobre a qualidade do ensino, objeto da meta 7 do PNE que será tratada mais adiante.

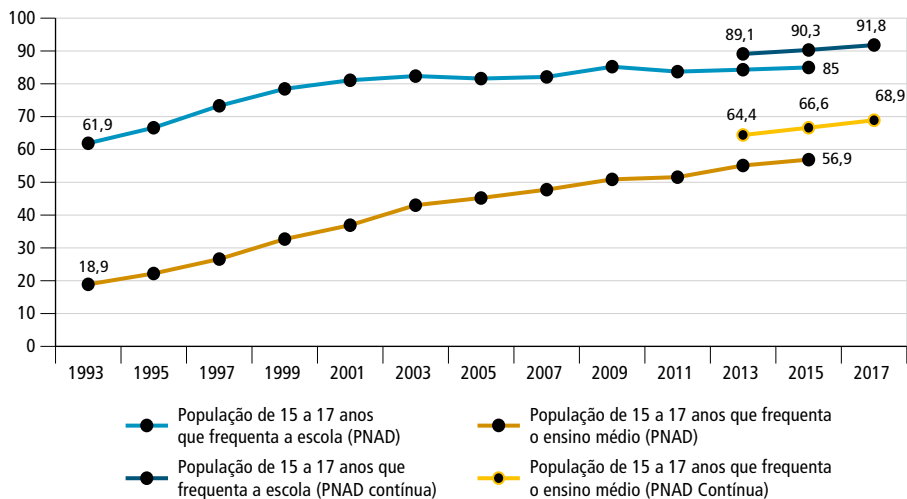
Meta 3 – Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas para 85%.

A meta 3 do PNE tinha por horizonte que, até o ano de 2016, todos os jovens de 15 a 17 anos estivessem matriculados na escola. No entanto, esta meta não foi cumprida e, em 2017, 91,8% dos jovens de 15 a 17 anos frequentavam a escola. A segunda parte da meta 3 é elevar para 85% o percentual de jovens de 15 a 17 anos que frequenta o ensino médio até 2024. Em 2017, este percentual era de 68,9%. Apesar de ainda estar distante da meta de 85% de frequência líquida

no ensino médio, uma perspectiva temporal mais longa permite apreciar a enorme evolução na escolarização dos jovens brasileiros na faixa de 15 a 17 anos (gráfico 1).

GRÁFICO 1

Taxa de frequência bruta e líquida à escola da população de 15 a 17 anos
(Em %)



Fontes: PNAD e PNAD Contínua/IBGE.
Elaboração: Ninsoc/Disoc/Ipea.

Chama a atenção que menos de 20% dos jovens de 15 a 17 anos frequentavam o ensino médio no início dos anos 1990 e, em 2017, são quase 68,9%.⁵ Se continuar assim, é provável atingir a meta de 85% de jovens de 15 a 17 anos matriculados no ensino médio até 2024. Todavia, para continuar neste ritmo de crescimento, é preciso, em primeiro lugar, melhorar o fluxo no ensino fundamental e, em segundo lugar, combater a evasão escolar dos jovens já matriculados no ensino médio. A reforma do ensino médio, aprovada em 2017, busca atacar este segundo desafio. Será preciso esperar para avaliar o impacto desta reforma nas taxas de escolarização líquida do ensino médio.

Ao desagregar os indicadores 3A e 3B, observamos que as desigualdades se aprofundam quando consideramos a progressão dos jovens pertencentes às diversas categorias sociais no sistema de ensino. Na tabela 5, inserimos, além dos indicadores 3A e 3B, mais um indicador, o do percentual da população de 19 anos que concluiu o ensino médio. Pouco mais da metade dos jovens desta idade tem o diploma de ensino médio em 2017. Entre os jovens da zona rural e entre os jovens

5. Para uma análise da expansão das matrículas no ensino médio a partir da década de 1990, ver Corti (2016), Costa (2013) e Sposito e Souza (2014).

mais pobres, em torno de 40% concluíram o ensino médio na idade adequada. A oferta do ensino médio na zona rural é um grande desafio e muitos jovens devem migrar para as cidades para terminar a educação básica.

TABELA 5

Taxa bruta e líquida de escolarização do ensino básico entre 15 e 17 anos de idade e taxa de conclusão aos 19 anos de idade (2017)
(Em %)

Grupos populacionais	População de 15 a 17 anos		População de 19 anos que concluiu o ensino médio
	Taxa bruta ¹	Taxa líquida ²	
Brasil	91,8	68,9	58,1
Mulheres	92,3	74,0	64,0
Homens	91,4	64,1	52,3
Negros	90,7	64,0	51,8
Não negros	93,6	76,9	67,6
Rural	88,5	57,8	41,0
Urbano	92,5	71,1	61,0
Norte e Nordeste	90,4	60,8	48,2
Sul, Sudeste e Centro-Oeste	92,9	74,6	64,3
10% mais ricos	99,1	92,1	91,1
30% mais pobres	89,0	57,4	42,1

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Ninsoc/Disoc/Ipea.

Notas: ¹ A taxa bruta de escolarização é o total da população de 15 a 17 anos que frequenta ou concluiu a escola.

² A taxa de escolarização líquida é o mesmo contingente que frequenta ou concluiu o ensino médio.

No ensino médio, os problemas de fluxo escolar se agravam e 42% dos jovens de 19 anos não concluíram este nível em 2017. Noventa e um por cento dos jovens de 19 anos pertencentes ao estrato de renda dos 10% mais ricos da população brasileira completaram o ensino médio. As metas 2 e 3 do PNE estão interligadas. Para que os jovens de 15 a 17 anos cursem o ensino médio, é preciso que eles concluam o ensino fundamental na idade adequada. Em 2017, por exemplo, um quarto dos jovens de 16 anos não tinha concluído o ensino fundamental; isso reflete no acesso ao ensino médio, em que quase um terço dos jovens de 15 a 17 anos não está cursando na idade adequada. O grande desafio da educação básica brasileira é garantir que todos aprendam e concluam as etapas de ensino na idade adequada. Isto remete à questão da qualidade da educação básica, objeto das metas 5, 6, 7 e 15 do PNE.

Meta 10 – Oferecer, no mínimo, 25% das matrículas da educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.

A EJA é destinada às pessoas que não completaram a educação básica na idade esperada. Jovens a partir de 15 anos podem frequentar o ensino fundamental na modalidade EJA e, a partir dos 18 anos, o ensino médio nessa mesma modalidade. A Lei nº 11.741/2008, estabelece que “a educação de jovens e adultos deverá articular-se, preferencialmente, com a educação profissional” (Brasil, 2008). O objetivo é estimular os alunos deste nível de ensino e ampliar suas oportunidades profissionais. Neste sentido, a meta 10 do PNE estipula o mínimo de 25% das matrículas da EJA, nos ensinos fundamental e médio, de modo integrado à educação profissional. O indicador 10A que acompanha o cumprimento da meta 10 é o percentual de matrículas na EJA, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.

Em 2017, 1,5% das matrículas na EJA era articulada à educação profissional e tecnológica (EPT), uma realidade bem distante da meta de 25% para 2024. Houve, inclusive, uma redução no percentual de matrículas EJA integradas à EPT de 2014 para 2017. Em números: a EJA escolarizava 3,6 milhões de alunos em 2017; dos 2,2 milhões de jovens e adultos matriculados na EJA na etapa do ensino fundamental, 10 mil se profissionalizam em cursos de formação inicial e continuada (FIC) integrada à EJA de nível fundamental e 1.267 no Programa Projovem Urbano. Entre os 1,4 milhão de alunos EJA de ensino médio, 35 mil alunos estavam matriculados no curso técnico de nível médio integrado à EJA e 7,7 mil em FIC integrado à EJA de nível médio. São números muito baixos, quase insignificantes. O Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), criado em 2005 para fomentar a oferta de EPT integrada à EJA, teve impacto pífio, como mostra a evolução das matrículas na EPT integrada à EJA.

Meta 11 – Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e, pelo menos, 50% da expansão no segmento público.

A EPT de nível médio é pouco difundida no Brasil. De acordo com a PNAD Contínua 2017, apenas 6% dos jovens de 15 a 29 anos frequentam a EPT. A meta 11 visa ampliar o acesso a essa modalidade, triplicando as matrículas da EPT até 2024. A referência para a meta 11 é o número de matrículas na EPT em 2013, então de 1,6 milhão. A meta para 2024 é, portanto, de 4,8 milhões de matrículas nesse nível educacional. Em 2017, são 1,8 milhão de matrículas na EPT.

TABELA 6
Número de matrículas na EPT de nível médio: total e na rede pública (2013 e 2017)

	Todos os estabelecimentos			Rede pública		
	2013 (1 mil)	2017 (1 mil)	Variação (%)	2013 (1 mil)	2017 (1 mil)	Variação (%)
Regiões						
Brasil	1.602	1.791	12	900	1.055	17
Norte	88	106	20	53	63	20
Nordeste	356	487	37	269	342	27
Centro-Oeste	85	89	6	44	54	21
Sudeste	792	806	2	354	400	13
Sul	279	302	8	178	194	9
Modalidades						
Normal/magistério	120	94	-21	115	90	-21
Técnico integrado	338	459	-15	312	440	-4
Técnico concomitante	309	328	36	109	100	41
Técnico subsequente	792	874	6	328	390	-8
Técnico integrado à EJA	41	35	10	35	34	19

Fonte: Censo escolar/Inep.

Nas regiões Norte e Nordeste, a EPT teve maior crescimento, já nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, o seu crescimento foi mais modesto. É interessante que a EPT tenha se desenvolvido justamente nas regiões menos industrializadas do país. Quanto às modalidades dessa variante educacional, a que mais cresceu no período foi a técnica concomitante, isto é, o aluno está matriculado no ensino médio regular em uma escola e vai a outro estabelecimento ou centro para receber a formação profissional técnica – esta foi a modalidade que mais cresceu na rede pública também. Isto pode demonstrar uma otimização de recursos: as escolas não criam laboratórios nem contratam professores especializados para dar os cursos de formação técnica e profissional; são os alunos que vão para centros ou outras escolas onde estes recursos estão disponíveis.

A segunda parte da meta 11 é de assegurar que, pelo menos, 50% da expansão de matrículas na EPT seja na rede pública. Para atingir esta meta, é preciso criar, no mínimo, 1,6 milhão de novas vagas na EPT da rede pública. De 2013 a 2017, 189 mil vagas foram criadas na EPT, a maioria (155 mil) na rede pública – um crescimento muito modesto, principalmente quando comparado com a magnitude de meta 11 do PNE.

A tabela 6 compara os indicadores da meta 11 em 2013 e 2017 por regiões e modalidades de EPT. A ampliação deste tipo de educação é objeto do programa federal Brasil Profissionalizado desde 2007 que, por meio de apoio técnico e financeiro do governo federal aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal,

busca ampliar a oferta de matrículas em EPT na rede pública. De acordo com o MEC, de 2007 a janeiro de 2016, o programa Brasil Profissionalizado contribuiu para a entrega de 86 novas escolas e 256 ampliações/reformas de escolas para ofertas EPT de nível médio.⁶ Contudo, estes investimentos têm sido insuficientes para atingir a meta 11 do PNE.

Meta 12 – Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público.

A meta 12 do PNE prevê essencialmente a elevação das taxas brutas e líquidas de matrícula na graduação superior, assim como o aprimoramento da qualidade desta última – especialmente por meio do crescimento de matrículas em instituições públicas. Esta meta define que, ao final do PNE, no ano de 2024, a taxa bruta de matrícula deve chegar a 50% da população entre 18 e 24 anos de idade, bem como a taxa líquida deve alcançar 33%. Ao mesmo tempo, as instituições públicas devem responder por, ao menos, 40% das novas matrículas que ocorrerem na graduação.

BOX 1

Taxas brutas e líquidas, de matrícula e de escolarização

De maneira sucinta, apresentam-se, a seguir, os conceitos por trás de alguns dos indicadores anteriormente utilizados (especialmente na análise da meta 12 do PNE).

- 1) Taxa bruta de matrícula – graduação: refere-se ao número total de matriculados (independentemente da idade) como proporção do número de indivíduos entre 18 e 24 anos de idade, que por definição estão na idade de referência para cursar a graduação. Em alguma medida, a taxa mensura a capacidade de atendimento, pelas instituições de ensino superior, da população apta a cursar a graduação.
- 2) Taxa líquida de matrícula – graduação: refere-se ao número total de matriculados de 19 a 24 anos de idade como proporção do número de indivíduos entre 18 e 24 anos de idade, que por definição estão na idade de referência para cursar a graduação. Em alguma medida, a taxa mensura o acesso ao ensino superior por parte da população apta e na idade correta para cursar a graduação.
- 3) Taxa líquida de escolarização – graduação: é uma derivação da taxa líquida de matrícula e refere-se ao número total de matriculados de 19 a 24 anos de idade, bem como ao número total de indivíduos nessa faixa etária que já concluiu a graduação, como proporção do número de indivíduos entre 18 e 24 anos de idade.

Elaboração da autora.

No período que conta com os dados mais recentes da PNAD, a taxa bruta de matrícula mostrou um crescimento quase contínuo, com a exceção de um único ano. Esta taxa correspondia a 31,2%, em 2012, e chegou a 37,4%, em 2018 (gráfico 2). Em termos médios, ela avançou 1,0 p.p. a cada ano desse período.

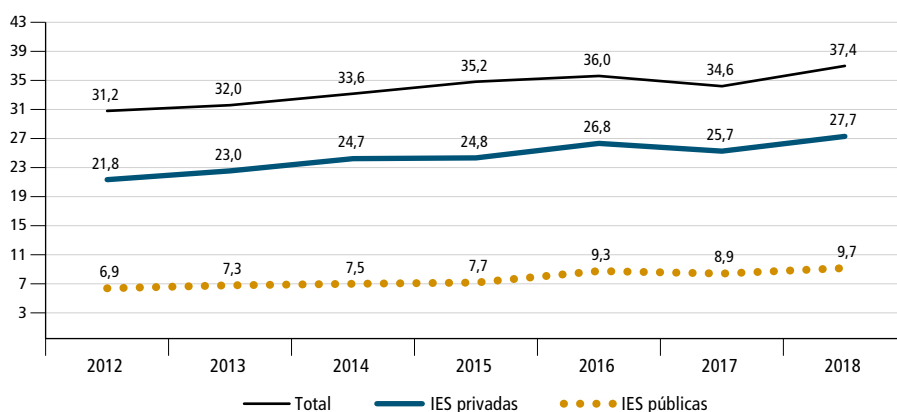
6. Disponível em: <<https://bit.ly/2Rfx3Sw>>.

É possível analisar a taxa bruta de matrícula, de maneira a verificar a sua composição por instituições públicas e privadas de ensino superior. Nota-se que estas correspondem ao principal componente, tendo alcançado a taxa de 27,7%, em 2018, contra 9,7% daquelas, de acordo com o gráfico 2. Na média de 2012 a 2018, as instituições públicas apresentaram um crescimento de 0,5 p.p. a cada ano em sua taxa bruta de matrícula, ao passo que as privadas mostraram um incremento de 1,0 p.p.

GRÁFICO 2

Taxa bruta de matrícula na graduação – Brasil (2012-2018)

(Em %)



Fontes: PNAD e PNAD Contínua/IBGE.

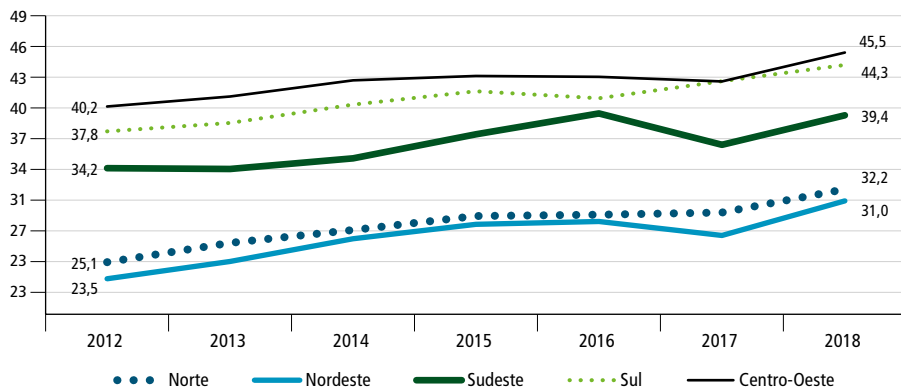
Elaboração da autora.

Obs.: 1. De 2012 a 2015, as taxas abertas pelas instituições públicas e privadas são calculadas por meio da PNAD Trimestral/IBGE. Já de 2016 a 2018, elas são calculadas por meio da PNAD Contínua/IBGE. De 2012 a 2018, as taxas totais são calculadas por meio da PNAD Contínua/IBGE.

2. IES – instituições de ensino superior.

É também possível observar a taxa bruta de matrícula por regiões geográficas. Enfocando apenas o ano de 2018, percebe-se que a taxa é mais elevada no Centro-Oeste, 45,5%, no Sul, 44,3%, e no Sudeste, 39,4% (gráfico 3). Entretanto, levando em conta o período 2012-2018, verifica-se que todas as regiões tiveram crescimento na taxa bruta, e este foi maior justamente no Nordeste (1,3 p.p. ao ano) e no Norte (1,2 p.p. ao ano). Ou seja, em termos de taxa bruta de matrícula, as regiões brasileiras vêm se tornando menos iníquas no decorrer do tempo.

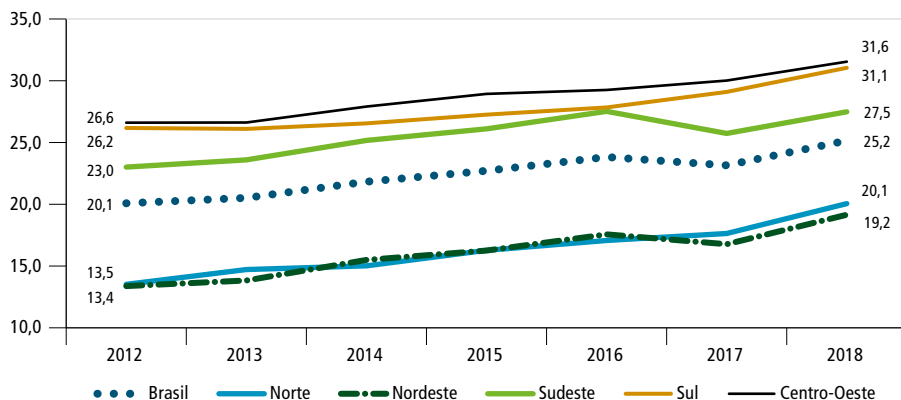
GRÁFICO 3
Taxa bruta de matrícula na graduação – regiões geográficas (2012-2018)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
 Elaboração da autora.

De forma semelhante à taxa bruta de matrícula, a taxa líquida de escolarização apresentou um crescimento praticamente contínuo entre 2012 e 2018, com uma única exceção. Para o Brasil, esta taxa passou de 20,1%, em 2012, para 25,2%, em 2018 (gráfico 4). Calculando a média, constata-se que a taxa líquida avançou 0,8 p.p. a cada ano.

GRÁFICO 4
Taxa líquida de escolarização na graduação – Brasil e regiões geográficas (2012-2018)
 (Em %)



Fontes: PNAD Trimestral e PNAD Contínua/IBGE.
 Elaboração da autora.

Por regiões geográficas, é possível notar que todas apresentaram aumento na taxa líquida de escolarização no período, mas no Norte e no Nordeste este aumento foi mais expressivo (1,1 p.p e 1,0 p.p. ao ano entre 2012 e 2018, respectivamente). Isto fez com que as regiões brasileiras se tornassem menos desiguais no decorrer do tempo, ainda que o Centro-Oeste, o Sul e o Sudeste continuem com as maiores taxas líquidas: 31,6%, 31,1% e 27,5%, em 2018, respectivamente (gráfico 4).

Para encerrar a análise da meta 12, vale a pena recordar que, além de estabelecer parâmetros para as taxas bruta/líquida de matrícula/escolarização, esta meta define que as instituições públicas devem responder por, ao menos, 40% das novas matrículas que ocorrerem na graduação no período de vigência do PNE (anos de 2014 a 2024).

Levando em conta o Censo da Educação Superior (CES/Inep/MEC), percebe-se que, no conjunto do período 2012-2017 (os anos com os dados mais recentes), esse percentual não foi alcançado. As instituições públicas responderam por somente 11,8% das novas matrículas registradas, ou 147.980 matrículas, contra 88,2% das instituições privadas, ou 1.100.995 matrículas (tabela 7).

TABELA 7

Participação do segmento público na expansão das matrículas de graduação – Brasil (2012-2017)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Matrículas em IES	7.037.688	7.305.977	7.828.013	8.027.297	8.048.701	8.286.663
IES públicas	1.897.376	1.932.527	1.961.002	1.952.145	1.990.078	2.045.356
IES privadas	5.140.312	5.373.450	5.867.011	6.075.152	6.058.623	6.241.307
Matrículas em IES públicas (%)	27,0	26,5	25,1	24,3	24,7	24,7
	2013-2012	2014-2013	2015-2014	2016-2015	2017-2016	2017-2012
Matrículas em IES	268.289	522.036	199.284	21.404	237.962	1.248.975
IES públicas	35.151	28.475	-8.857	37.933	55.278	147.980
IES privadas	233.138	493.561	208.141	-16.529	182.684	1.100.995
Matrículas em IES públicas (%)	13,1	5,5	-4,4	177,2	23,2	11,8

Fonte: Censo escolar/Inep.
Elaboração da autora.

É provável que esse comportamento das taxas bruta e líquida de matrícula, no país como um todo e em cada uma de suas regiões, seja um resultado da implementação de diversas iniciativas de políticas públicas de ensino superior, adotadas nas décadas de 1990, 2000 e 2010 (Carvalho, 2006; Catani e Gilioli, 2005; Corbucci, 2004; Guerra e Fernandes, 2009; Pinto, 2004).

Entre as iniciativas que disseram respeito ao sistema de ensino público, podem-se citar: *i*) a implantação de novos meios de seleção de estudantes (como o Exame Nacional do Ensino Médio – Enem); *ii*) a instituição de sistemas de cotas para essa seleção (cotas para oriundos do ensino médio da rede pública, bem como para estudantes autodeclarados pretos, pardos e indígenas); *iii*) a modernização e a ampliação da rede de universidades federais (com a criação de novas instituições e, também, de novos *campi* situados em regiões não afluentes); e *iv*) os novos instrumentos de apoio à permanência dos estudantes nas universidades (voltados especialmente àqueles de baixa renda).

Já entre as iniciativas que envolveram o sistema de ensino privado, é possível mencionar: *i*) a possibilidade de uso dos novos meios de seleção de estudantes, também utilizados pelas instituições públicas (como o Enem); *ii*) a expansão dos mecanismos de financiamento dos custos de acesso às universidades privadas (por meio de iniciativas como o Programa de Financiamento Estudantil – Fies); *iii*) a criação de instrumentos de concessão de bolsas para os estudantes de baixa renda, incapazes de arcar com os custos de acesso às universidades privadas (como o Programa Universidade para Todos – Prouni); e *iv*) a nova regulamentação da oferta de educação a distância.

Essas são apenas algumas das iniciativas de políticas públicas que promoveram a expansão, a interiorização e a diversificação do ensino superior no país, com resultados como os descritos anteriormente, em termos de aumento e equalização das taxas bruta e líquida de matrícula, no país como um todo e em cada uma de suas regiões.

Meta 14 – Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores.

Finalmente, a meta 14 do PNE versa sobre a ampliação do acesso à pós-graduação *stricto sensu*. Esta meta propõe que, até o final da vigência do PNE em 2024, haja um aumento no número de matrículas na pós-graduação em todo o país, de modo que se possa alcançar a titulação de 60 mil mestres e 25 mil doutores a cada ano.

Os dados do Sistema de Informações Georreferenciadas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (GeoCapes/Capes/MEC) mostram que, no período 2012-2017, houve um crescimento no número de matriculados na pós-graduação, tanto no mestrado – 8,5 mil a mais ao ano em média – quanto no doutorado – 6,5 mil, conforme a tabela 8. De maneira esperada, este crescimento foi acompanhado pelo de número de efetivamente titulados na pós-graduação – no mestrado, em média, foram 2,8 mil titulados a mais a cada ano; e, no doutorado, 1,5 mil (tabela 8).

Por fim, com relação à meta 14 do PNE, nota-se que ela já foi atingida no que se refere aos mestres titulados (em 2017, foram 61,2 mil), e não está longe de ser cumprida no que diz respeito aos doutores, que já chegaram a 21,6 mil em 2017 (tabela 8).

TABELA 8

Títulos de mestrado e doutorado (acad./prof.) concedidos, bem como número de matriculados em mestrado e doutorado (acad./prof.) – Brasil (2012-2017)
(Em 1 mil)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Matriculados no mestrado (acad./prof.)	124,2	130,5	139,7	148,4	159,2	166,8
Matriculados no doutorado (acad./prof.)	79,5	88,3	95,4	102,2	107,6	112,0
Títulos de mestrado (acad./prof.) concedidos	47,1	51,5	53,2	56,7	59,6	61,2
Títulos de doutorado (acad./prof.) concedidos	13,9	15,7	17,3	19,0	20,6	21,6

Fonte: GeoCapes/Capes/MEC.
Elaboração da autora.

3 QUALIDADE DA EDUCAÇÃO E METAS DO PNE

Se à seção 2 coube lidar com as questões relativas ao atendimento e seus problemas em diversos estágios educacionais, cabe à seção 3, que agora se inicia, tratar dos problemas relativos à qualidade da educação no Brasil, com foco no ensino básico, conforme a formulação efetuada pelo PNE em suas metas 5, 6, 7, 8, 9, 13 e 15.

Existe um razoável consenso no debate público em relação à baixa qualidade do aprendizado dos alunos brasileiros, qualidade esta que se deteriora com a evolução do aluno ao longo do ensino básico. O debate público percebe com clareza a importância da qualidade do aprendizado, considerando o avanço do conteúdo tecnológico na vida cotidiana e nas questões envolvendo o mundo do trabalho diante da chamada quarta revolução industrial, justificando as preocupações com a qualidade da educação a serem analisadas a seguir.

Meta 5 – Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental.

A meta 5 do PNE é de alfabetizar todas as crianças até o 3º ano do ensino fundamental. Os resultados da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) permitem acompanhar esta meta. Essa avaliação é composta de três provas: a prova de leitura, com dezessete questões; a prova de escrita, com três questões; e a prova de matemática, com vinte questões. Ao contrário da Prova Brasil, a ANA é aplicada apenas em escolas públicas. Os resultados são apresentados em escalas de proficiência nas quais cada nível corresponde a determinadas habilidades e competências na área avaliada. O PNE não estabelece oficialmente o ponto de corte nas escalas da ANA,

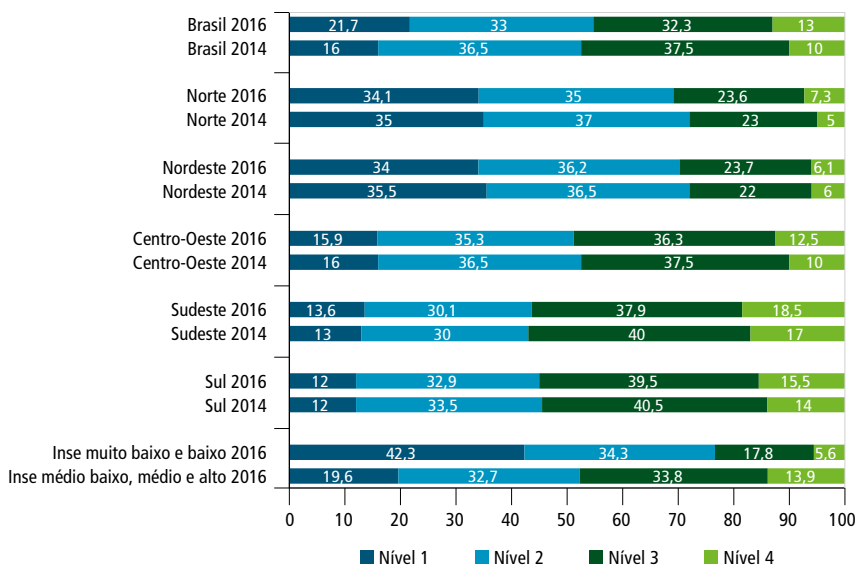
acima do qual se possa considerar que um aluno está alfabetizado. Nesta análise consideramos como desejável que os alunos se situem nos dois níveis superiores de cada escala da ANA.

O gráfico 5 mostra a distribuição dos resultados dos alunos na ANA em 2014 e em 2016, por escala de proficiência na prova de leitura, que conta quatro níveis de proficiência. Em 2016, menos da metade dos alunos se situa nos dois níveis superiores da escala, resultado levemente inferior ao de 2014. Os melhores resultados na prova ANA de leitura em 2016 são dos estudantes da região Sudeste, onde 56,4% destes atingiram os níveis 3 e 4 em leitura. Na região Sul, chama a atenção a baixa proporção (12%) de alunos no nível 1 de proficiência em leitura. Ao contrário, nas regiões Norte e Nordeste são 34% dos alunos no nível 1 de proficiência em leitura. Além das desigualdades regionais, o gráfico 5 também evidencia a desvantagem dos estudantes matriculados em escolas com índice socioeconômico muito baixo e baixo, em que 42,3% deles não ultrapassaram o nível 1 de proficiência em leitura e apenas 23,4% atingiram os níveis 3 e 4 da escala de proficiência em leitura.

GRÁFICO 5

Distribuição de proficiência dos alunos matriculados no 3º ano do ensino fundamental na ANA em leitura (2014 e 2016)

(Em %)



Fonte: Microdados da ANA de 2016/Inep.

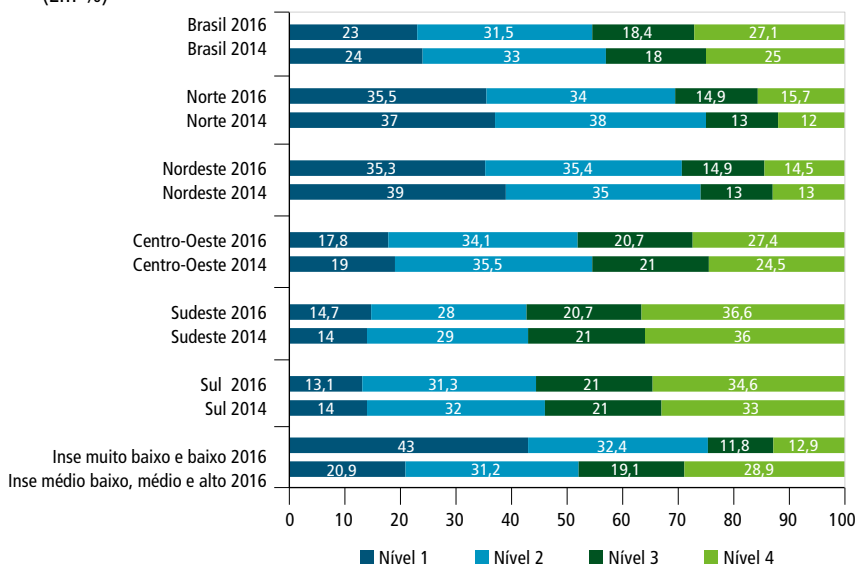
Obs.: Inse – indicador de nível socioeconômico das escolas de educação básica.

Os resultados dos alunos do 3º ano na prova escrita da ANA foram melhores do que na prova de leitura, como ilustra o gráfico 6. No Brasil, 66,2% dos alunos atingiram os níveis 4 e 5 de proficiência em escrita; na região Sul, 80% dos estudantes alcançaram os dois níveis mais elevados dessa competência, enquanto na região Nordeste 47% chegaram aos níveis 4 e 5 da escala de proficiência em escrita na ANA de 2016. As desigualdades mais marcadas são entre os alunos de escolas de Inse muito baixo e baixo, em que 40% deles atingiram os níveis 4 e 5 em escrita, e os alunos de escolas de Inse médio baixo, médio e alto, os quais 69% se situam nos dois níveis superiores da escola de proficiência.

GRÁFICO 6

Distribuição de proficiência dos alunos matriculados no 3º ano do ensino fundamental na ANA em matemática (2016)

(Em %)



Fonte: Microdados da ANA de 2016/Inep.

Por fim, a meta 5 também diz respeito ao letramento matemático. O gráfico 6 apresenta a distribuição dos resultados dos alunos na prova de matemática da ANA. Chama a atenção as desigualdades nos resultados de letramento matemático dos alunos por região do país. Seria importante uma ação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) voltada para os municípios das regiões Norte e Nordeste, a fim de concentrar esforços e reduzir essas desigualdades regionais.

O PNAIC propõe assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até a conclusão do ciclo de alfabetização, ou seja, ao final do 3º ano do ensino fundamental. A principal ação do PNAIC, assinado em 2012 pelos governos federal, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios, é a formação continuada aos professores da

alfabetização que busca dar mais segurança, autonomia e criatividade ao professor e aumentar seu repertório de práticas pedagógicas, segundo Brasil (2016). O foco da formação do PNAIC muda a cada ano e, entre os temas abordados, estão gestão escolar, currículo, interdisciplinaridade, leitura, escrita e letramento matemático.

Apesar desse esforço de capacitação dos professores alfabetizadores, a evolução dos resultados dos alunos na ANA de 2014 para 2016 foi muito pequena. É preciso uma avaliação mais cuidadosa do impacto dessas formações além de investigar outros fatores que podem contribuir para melhorar os resultados dos alunos ao final do ciclo de alfabetização, como uma avaliação dos materiais pedagógicos disponíveis nas escolas e as condições de trabalho dos docentes (por exemplo, o número de alunos por sala, o tempo para acompanhamento individualizado dos alunos, entre outros).

Meta 6 – Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica.

A meta 6 visa fomentar a educação em tempo integral (ETI) nas escolas da rede pública de educação básica. O objetivo estabelecido no PNE é de que, até 2024, metade das escolas públicas ofereçam ETI e que, ao menos, 25% dos alunos da rede pública estejam matriculados em tempo integral. A carga horária anual mínima na educação básica estipulada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) é de oitocentas horas anuais, distribuídas por um mínimo de duzentos dias letivos. Se homogeneamente distribuídas, a carga horária diária mínima na educação básica é de quatro horas. As escolas podem ofertar mais horas de aulas por dia e, a partir de sete horas de aulas diárias, a oferta é considerada ETI.

Em 2017, 17,4% dos alunos da educação básica pública, pertencentes ao público-alvo da ETI,⁷ frequentavam a escola em tempo integral. De 2014 para 2017, houve um leve recuo no percentual de alunos da rede pública que recebem este tipo de educação, puxadas pela queda de matrícula em ETI no ensino fundamental (tabela 9).

As diferenças nos percentuais de matrículas em ETI por nível de ensino é importante: nas creches públicas, 60,8% das crianças estavam matriculadas em ETI, e, no nível da pré-escola, apenas 10,7% das matrículas na rede pública eram em ETI em 2017. Nos anos iniciais do ensino fundamental, 19% estão em ETI, e, nos anos finais do ensino fundamental, são 14,4% dos alunos da rede pública com uma jornada em tempo integral. No ensino médio, são 8,6% dos alunos da rede pública em ETI.

7. Público-alvo da ETI são os alunos da educação básica cujas matrículas de escolarização são presenciais, em escola pública e não pertencem à EJA nem à EPT de nível médio, oferecidas na forma subsequente ou concomitante (Inep, 2018).

TABELA 9**Total de matrículas em ETI na rede pública de educação básica (2014 e 2017)**

	2014	2017
Creche	1.165.768	1.354.262
Pré-escola	391.418	418.560
Ensino fundamental – anos iniciais	2.677.651	2.279.476
Ensino fundamental – anos finais	1.695.754	1.417.808
Ensino médio (ensino regular e/ou especial)	411.538	585.868

Fonte: Censo escolar/Inep.
Elaboração da autora.

O programa federal Mais Educação, instituído em 2007, visa fomentar a jornada em tempo integral nas escolas públicas de educação básica. As escolas que aderiram ao Mais Educação deveriam, obrigatoriamente, ofertar acompanhamento pedagógico em português e em matemática no contraturno, além de atividades esportivas, artísticas e/ou interdisciplinares selecionadas pelas escolas de acordo com seu projeto pedagógico e condições de oferta. O Mais Educação contribuiu para elevar o percentual de matrículas da educação básica em tempo integral na rede pública de 5,6%, em 2009, para 18,7%, em 2015. Em 2016, houve uma queda nas matrículas em ETI na rede pública, para 13,1%. No final de 2016, o governo federal instituiu o Programa Novo Mais Educação, voltado para as escolas de ensino fundamental, sobretudo as com baixo índice socioeconômico.

O Programa Ensino Médio Inovador (Proemi) estimula a ampliação da jornada escolar no ensino médio desde 2009. Com o objetivo de desenvolver propostas curriculares inovadoras, além de atividades de reforço e acompanhamento pedagógico em língua portuguesa e em matemática, o Proemi priorizava as regiões com menores índices de desenvolvimento humano e com resultados mais baixos nos processos nacionais de avaliação do ensino médio. No entanto, com a estagnação do índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb) do ensino médio, foi aprovada uma reforma, instituída pela Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, que amplia a meta 6 do PNE ao aumentar a carga horária obrigatória do ensino médio de oitocentas horas anuais para 1.400 horas anuais, distribuídas em duzentos dias letivos. De acordo com a lei, todos os alunos do ensino médio devem estar matriculados em tempo integral até 2022.

Para cumprir a lei, o investimento deverá ser significativo e eficaz pois, em 2017, apenas 8,4% dos alunos do ensino médio regular e/ou especial da rede pública estavam matriculados em ETI. São 585 mil matrículas nesse modelo educacional de um total de 6,9 milhões de alunos matriculados na rede pública de ensino médio em 2017. A Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral foi lançada pelo MEC em 2017, mas é preciso aguardar para saber o impacto dessa política.

A segunda parte da meta 6 é elevar o percentual de escolas da rede pública de educação básica que possuem, pelo menos, 25% dos alunos do público-alvo da ETI em jornada de tempo integral. Em 2017, 28,6% das escolas da rede pública de educação básica tinham, ao menos, um quarto de seus alunos matriculados em ETI, este indicador não evoluiu desde 2014. A tabela 10 apresenta os valores dos dois indicadores da meta 6 em 2017 desagregados por categorias selecionadas.

TABELA 10
Indicadores 6A e 6B por categorias selecionadas (2017)
(Em %)

	Alunos da educação básica pública que pertencem ao público-alvo da ETI e que estão em jornada de tempo integral	Escolas da rede pública de educação básica com, pelo menos, 25% dos alunos público-alvo da ETI matriculados em jornada de tempo integral
Brasil	17,4	28,6
Regiões	Norte	12,3
	Nordeste	22,9
	Centro-Oeste	14,1
	Sul	17,0
	Sudeste	15,6
	Localização	Rural
Urbano		17,1
Níveis de ensino	Educação infantil	29
	Ensino fundamental – anos iniciais	19
	Ensino fundamental – anos finais	14,4
	Ensino médio	8,6

Fonte: Censo Escolar 2017.

Elaboração da autora.

Obs.: O público-alvo da ETI são os alunos da educação básica cujas matrículas de escolarização são presenciais, em escola pública e não pertencem à EJA nem à EPT de nível médio, oferecidas na forma subsequente ou concomitante.

O percentual de aluno matriculados em ETI é mais elevado no Nordeste (22,9%), quando comparado com as outras regiões do país. Um maior percentual de alunos da zona rural está em ETI (19,6%), em relação ao percentual de alunos da zona urbana em ETI (17,1%). Este é um dado positivo, pois estas são regiões que concentram a população mais desfavorecida e, nesse contexto, a ETI visa justamente oferecer reforço escolar em matemática e em língua portuguesa, assim como atividades complementares que buscam fortalecer o aprendizado e o vínculo com a escola de alunos em situações mais vulneráveis. No entanto, o maior percentual de escolas com, ao menos, 25% dos alunos matriculados em ETI se concentram na região Sul e na zona urbana – em torno de 35% das escolas nestas regiões se enquadram no indicador 6B. Todavia, a meta está longe de ser atingida e será preciso mais e melhores investimentos e políticas para ampliar a oferta do ETI nas escolas da rede pública de educação básica.

Meta 7 – Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:

Etapas de ensino	2013	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	3,9	4,3	4,7	5,0	5,2

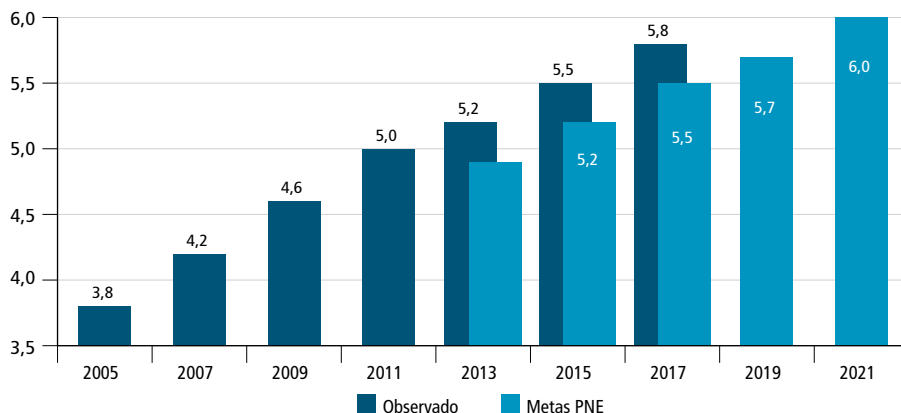
O Brasil, como um todo, tem alcançado e superado as metas preconizadas para os anos iniciais do ensino fundamental; já nos anos finais deste nível, apresenta-se uma realidade menos alentadora. Nossa sociedade ainda não conseguiu assegurar resultados compatíveis com as metas do PNE. Mas é no ensino médio que o quadro aparece mais alarmante. Além de não atingir as metas, as trajetórias observadas divergem das intenções dos legisladores. Enquanto se projeta uma ascensão do indicador, o que ocorre é uma virtual estagnação.

Os gráficos 7A, 7B e 7C mostram as metas estipuladas no PNE com os Idebs⁸ correspondentes observados desde seu primeiro cálculo, em 2005, até sua última edição, em 2017. Eles ilustram a situação descrita anteriormente. Por exemplo, nos anos iniciais do ensino fundamental, o Ideb observado em 2017 (5,8) era superior à meta do PNE para 2019 (5,7); então estamos mais de dois anos adiantados. No caso dos anos finais do ensino fundamental, são dois anos de atraso e, no ensino médio, mais de quatro anos.

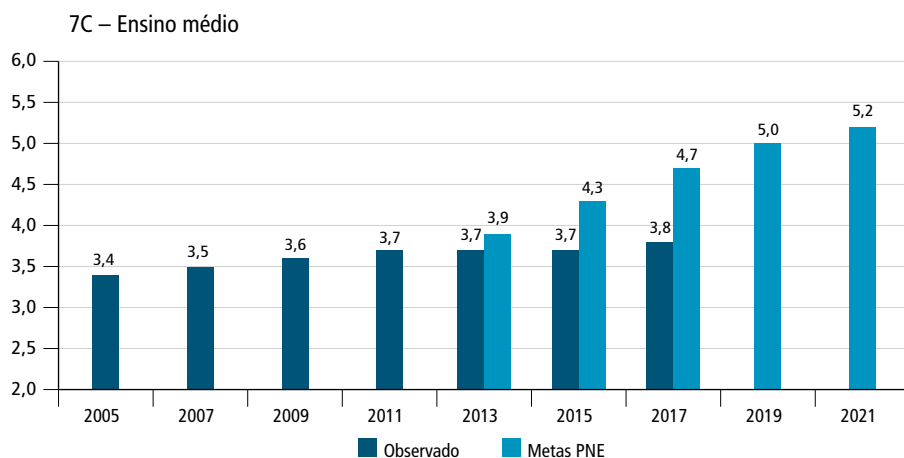
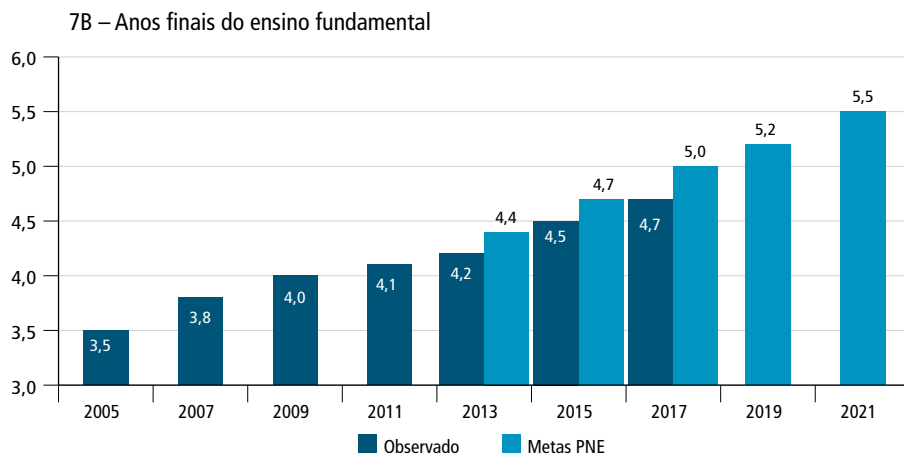
GRÁFICO 7

Idebs observados e metas estipuladas no PNE

7A – Anos iniciais do ensino fundamental



8. Foram utilizadas as siglas Ideb_AI, Ideb_AF e Ideb_EM para designar os índices referentes aos anos iniciais do fundamental, aos anos finais e ao ensino médio, respectivamente.



Fonte: Microdados do Ideb/Inep.

A análise da evolução recente do Ideb indica que a oferta de uma educação de qualidade pode resistir a uma crise econômica – mesmo considerando que o nível socioeconômico das famílias influencia o aprendizado das crianças. Em 2014, o crescimento econômico foi praticamente zero; em 2015, quando o Ideb foi medido, o produto interno bruto (PIB) brasileiro recuou 3,8% em termos reais; no ano seguinte, 2016, o recuo foi de 3,6% e, em 2017, ano em que foi calculado o último Ideb, o país cresceu menos de 1,0%. Esta sequência de resultados já é considerada a maior crise da história do Brasil.

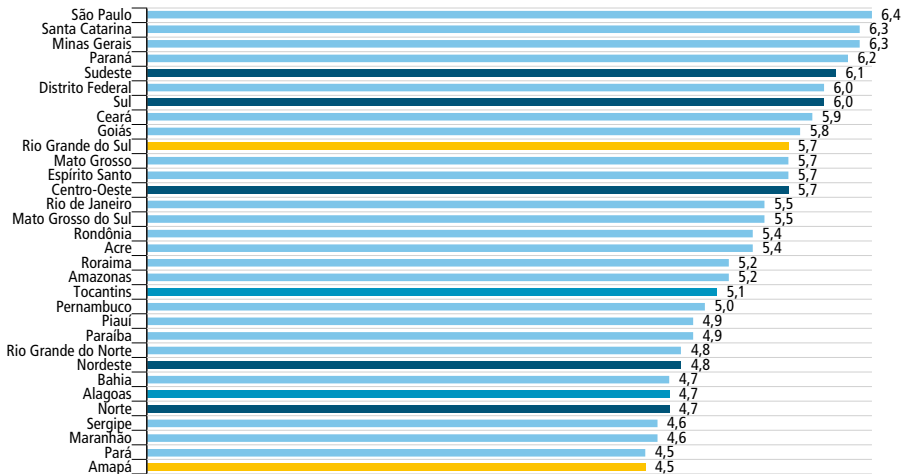
É no meio desse cenário que mostramos a riqueza de experiências subjacentes ao indicador da média nacional, que podem iluminar caminhos para oferta de educação de qualidade. De fato, visto pela perspectiva do Ideb, o Brasil apresenta feições

distintas, espacialmente e por nível de ensino. Nosso foco foi, então, a evolução dos Idebs, por estados, entre 2015 e 2017, conforme ilustram os gráficos 8A e 8B.

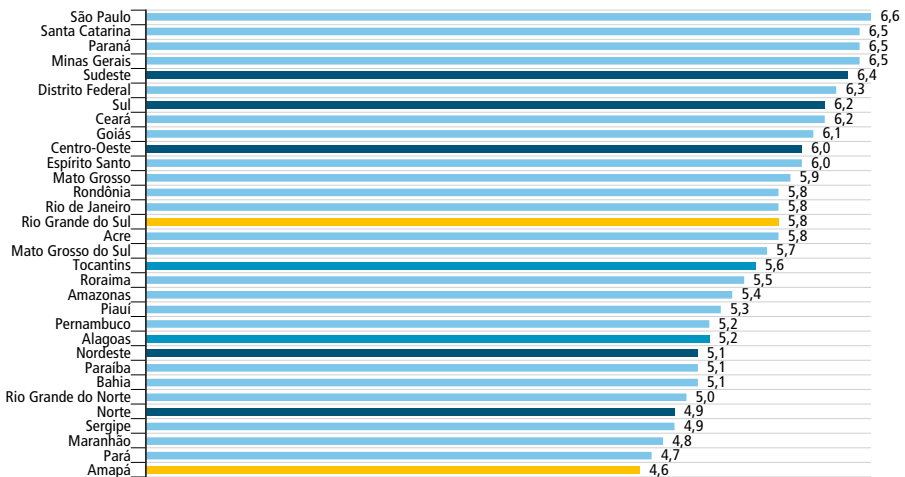
GRÁFICO 8

Evolução dos Idebs nos anos iniciais do ensino fundamental, por estado

8A – 2015 (BR = 5,5)



8B – 2017 (BR = 5,8)



Fonte: Microdados do Ideb/Inep.

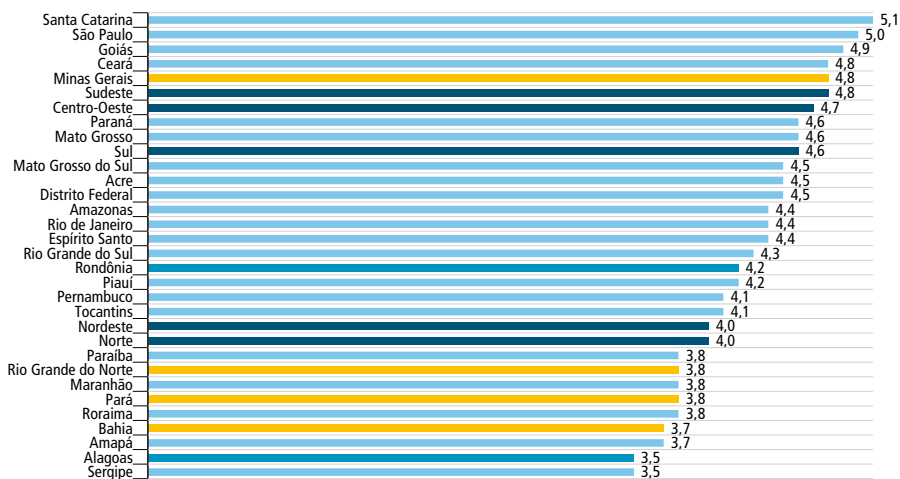
Nos anos iniciais do ensino fundamental, o desempenho das redes escolares não foi afetado pela crise econômica, pelo menos no que diz respeito à evolução do aprendizado das crianças. Neste nível de ensino, prevalece a oferta nas redes públicas municipais, 68% das matrículas. As médias brasileiras e estaduais aumentaram, sem exceção. Os maiores ganhos nesse Ideb ocorreram nos estados de Alagoas e Tocantins, e os menores foram no Rio Grande do Sul e no Amapá.

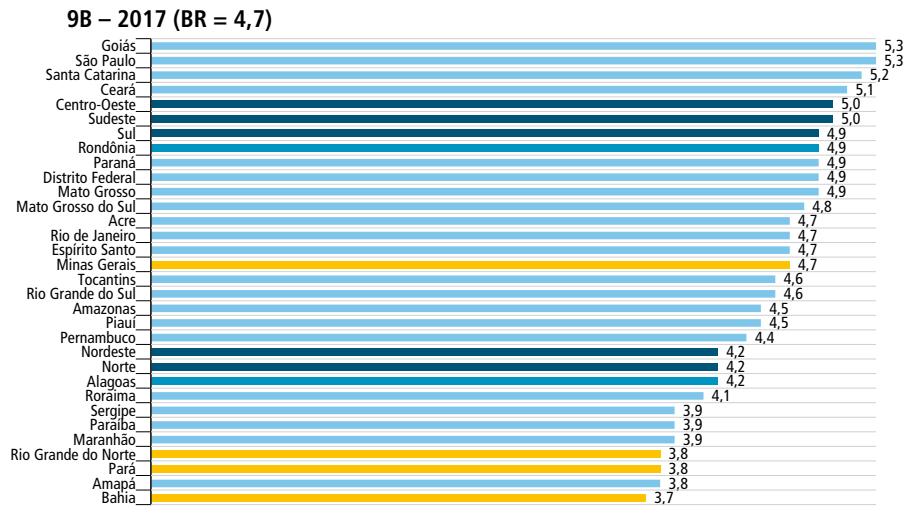
Os anos finais do ensino fundamental – que tem o maior número de matrículas em redes estaduais, 43,6%, seguidas de perto das municipais, 41,7% – também não foram afetados pela crise, exceto em Minas Gerais, cujo Ideb de 2017 ficou menor que o de 2015. Além de Minas Gerais, três estados não conseguiram melhorar o Ideb dos anos finais do ensino fundamental: Bahia, Pará e Rio Grande do Norte. Contudo, a média brasileira aumentou, assim como as médias dos demais estados. Os maiores incrementos desse Ideb foram em Alagoas e Rondônia.

O efeito da crise no desempenho das redes é mais perceptível nas estaduais do que nas municipais. A análise do ensino médio endossa essa afirmação.

GRÁFICO 9

Evolução dos Ideb nos anos finais do ensino fundamental, por estado 9A – 2015 (BR = 4,5)





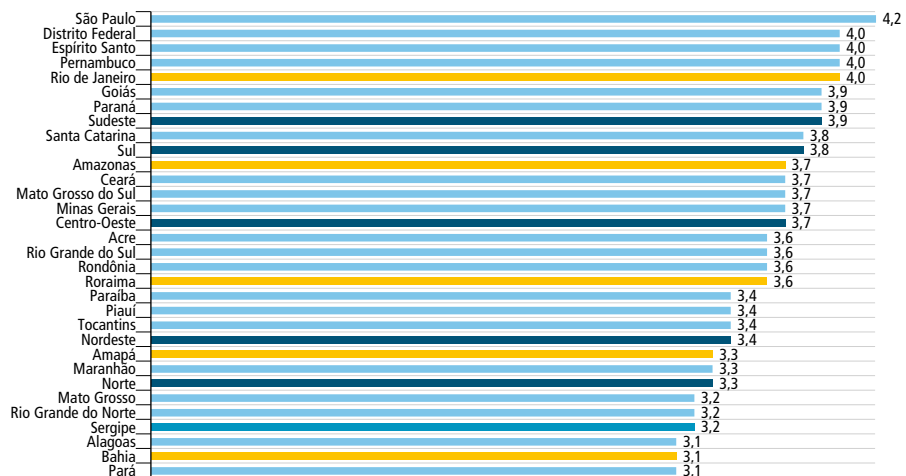
Fonte: Microdados do Ideb/Inep.

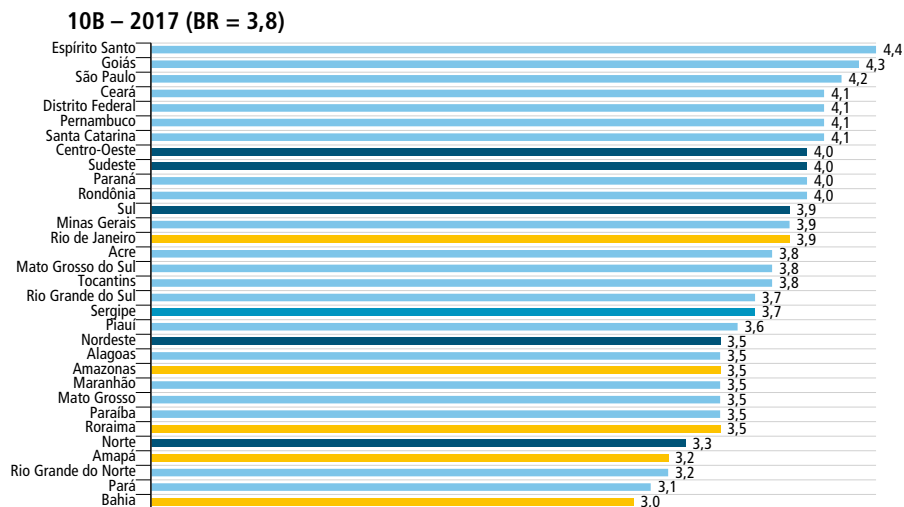
No ensino médio, com matrículas preponderantes em redes estaduais, 84,4%, a situação do Ideb deteriorou em cinco estados: Amapá, Bahia, Rio de Janeiro, Roraima e Amazonas; e permaneceu inalterada em três: Pará, Rio Grande do Norte e São Paulo. O destaque positivo fica para Sergipe, com crescimento de 0,5.

GRÁFICO 10

Evolução dos Idebs no ensino médio, por estado

10A – 2015 (BR = 3,7)





Fonte: Microdados do Ideb/Inep.

As desigualdades regionais, por sua vez, ainda são muito visíveis. É possível observar duas realidades no país: as áreas de maior desempenho educacional, correspondendo às regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, e as de menor desempenho, no caso o Norte e o Nordeste do Brasil. Este fato corrobora a ideia de que os fatores socioeconômicos influenciam o aprendizado.

Alguns estados pertencentes às regiões mais pobres, entretanto, conseguiram atingir níveis altos e chamam a atenção por superarem muitos dos resultados das mais ricas. Isto sinaliza que o sistema educacional, de fato, pode contribuir bastante para o aprendizado dos alunos, mesmo em contextos socioeconômicos desfavoráveis. O desafio, então, para levarmos a bom termo as metas sobre o Ideb é aprender com as experiências bem-sucedidas e utilizar este conhecimento nas gestões de lugares menos dinâmicos, relativamente ao Ideb.

Meta 8 – Elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 anos de estudo no último ano de vigência deste plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos 25% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Quando o foco é a qualidade do ensino, um dos indicadores mais importantes é a média de anos de estudo da população brasileira e de segmentos específicos que a compõem. A tabela 11 apresenta os resultados referentes a este tema para a população entre 18 e 29 anos de idade, consoante com o enunciado da meta 8 do PNE.

TABELA 11
Média de anos de estudo da população de 18 a 29 anos de idade

Grupos populacionais	2001	2014	2016	2017
Brasil	7,7	10,0	11,2	11,3
Homens	7,3	9,6	10,8	10,9
Mulheres	8,1	10,4	11,6	11,7
Negros	6,6	9,4	10,6	10,8
Não negros	8,7	10,7	12,0	12,1
Rural	4,7	8,2	9,4	9,7
Urbano	8,2	10,3	11,5	11,6
Norte e Nordeste	6,4	9,2	10,4	10,6
Sul, Sudeste e Centro-Oeste	8,4	10,5	11,6	11,7
Decil superior	11,2	12,0	14,1	14,3
Quartil mais pobre	4,9	8,1	9,4	9,7
Demais quartis	10,5	12,0	13,3	13,4

Fontes: PNADs 2001 e 2014; e PNADs Contínuas 2016 e 2017.

Considerando os indicadores expostos na tabela 11, a média de anos de estudo para brasileiros com idade entre 18 e 29 anos aumentou 46,9% entre 2001 e 2017 e 13,4% entre 2014 e 2017. Para os segmentos com maior vulnerabilidade, como os homens, que possuem uma situação pior que a da mulher no Brasil em matéria de escolarização, negros, rurais, populações das regiões Norte e Nordeste e dos 25% mais pobres evoluíram de forma mais acentuada que as suas contrapartidas, ou seja, mulheres, não negros, urbanos das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste e, por fim, o decil superior de renda. Ainda assim, as desigualdades continuaram elevadas em 2017.

Ao considerar a evolução dos indicadores de médias de anos de estudo nos períodos 2001-2017 ou 2014-2017, seria possível afirmar que todas as categorias destacadas pela tabela 11 atingiriam a meta de um mínimo de doze anos de estudo em 2024. No entanto, ao dar importância à evolução ocorrida entre os anos de 2016 e 2017, alguns segmentos populacionais, como os rurais e os 25% mais pobres, não atingiram a meta 8 do PNE, apresentando uma média de anos de estudo equivalentes a 11,8 anos.⁹ Em 2017, as populações com maiores patamares de renda e qualidade de vida, ou seja, não negras, com mais de 95% de brancos neste segmento e aquelas que compõem os 75% mais abastados já superaram a média de doze anos de escolaridade média prevista para 2024. Considerando a velocidade de evolução observada entre 2016 e 2017, a equiparação de brancos e negros em termos de anos de estudos ocorreria em 2031, mas não em 2024 conforme prevê a meta 8 do PNE.

9. Cabe destacar que esse tipo de projeção possui limites para fins metodológicos. É impossível prever com exatidão suficiente os resultados para os anos vindouros, em que as análises relativas às projeções expostas podem estar equivocadas, ou seja, os resultados podem ser melhores que os previstos, mas também podem apresentar uma *performance* ainda pior.

Meta 9 – Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.

A população brasileira analfabeta de 15 anos idade ou mais representou menos de 7% em 2017. Já a proporção de pessoas com 15 anos ou mais que são analfabetas funcionais era mais de 14%, correspondendo a um terço da população rural, o que representa um sério problema para atingir a meta 9 do PNE (tabela 12).

TABELA 12
População de 15 anos ou mais analfabeta e analfabeta funcional (2014 e 2017)
(Em %)

Grupos populacionais	Analfabetos		Analfabetos funcionais (até quatro anos de estudo)	
	2014	2017	2014	2017
Brasil	6,8	6,7	15,6	14,5
Mulheres	6,6	6,5	15,0	14,0
Homens	7,1	6,9	16,2	15,0
Negros	9,4	8,9	19,5	18,0
Não negros	3,9	4,0	11,1	10,4
Rural	17,7	17,3	33,1	32,0
Urbano	5,1	5,0	12,7	11,7
Norte e Nordeste	12,9	12,4	23,5	21,9
Sul, Sudeste e Centro-Oeste	3,8	3,8	11,6	10,8
30% mais pobres	12,9	10,6	24,8	21,0
10% mais afluentes	2,5	0,4	6,5	2,3

Fontes: PNAD 2014 e PNAD Contínua 2017.

Os moradores das regiões Norte e Nordeste, a parcela de 30% da população mais pobre e os negros apresentam índices elevados de analfabetismo e analfabetismo funcional. Programas e ações que focalizem estas populações são necessários para atingir a meta 9 do PNE até 2024.¹⁰

Entre os brasileiros jovens, o analfabetismo é residual, como mostra a tabela 13, o que representa uma conquista a destacar. Este dado revela que a evolução no acesso à escola das gerações mais jovens no Brasil representou uma política bem-sucedida.

10. O MEC realiza, desde 2003, o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), voltado para a alfabetização de jovens, adultos e idosos. O PBA é desenvolvido em todo o território nacional, com o atendimento prioritário a 1.928 municípios que apresentam taxa de analfabetismo igual ou superior a 25%. Deste total, 90% localizam-se na região Nordeste. Esses municípios recebem apoio técnico na implementação das ações do programa, visando garantir a continuidade dos estudos aos alfabetizando.

TABELA 13
Alfabetização de 15 a 17 anos e 18 a 24 anos, por sexo (2016 e 2017)
 (Em %)

Grupos populacionais	15 a 17 anos		18 a 24 anos	
	2016	2017	2016	2017
Brasil	99,3	99,4	99,0	99,1
Mulheres	99,6	99,6	99,4	99,5
Homens	98,9	99,2	98,6	98,8

Fonte: PNADs Contínuas 2016 e 2017.

Apesar do sucesso em relação ao acesso à educação básica, é preciso avançar mais para garantir que a aprendizagem se consolide com a frequência à escola. É possível dizer que as consequências da alfabetização entre crianças, objeto da meta 5 do PNE, têm efeitos positivos entre jovens e adultos na meta 9. Os resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) aplicado aos alunos do 3º ano do ensino médio são ruins. A proporção dos estudantes que adquiriram conhecimentos básicos em matemática ao final da educação básica é muito baixa (tabela 14).

TABELA 14
Estudantes do 3º ano do ensino médio com conhecimento básico¹ em matemática, por sexo (2015 e 2017)
 (Em %)

Grupos populacionais	2015	2017
Brasil	18,1	23,8
Mulheres	15,7	21,1
Homens	21,7	27,7

Fontes: Microdados do Saeb de 2015 e 2017 e seu questionário contextual.

Nota: ¹ Níveis 4 a 6 da escala de proficiência do Saeb.

Os indicadores da meta 9 confirmam a análise dos resultados da meta 7. Desse modo, faz-se necessário investir em maior qualidade ao longo de todos os níveis do ensino básico para garantir que a aprendizagem seja efetiva e eficaz para todos e para que se possa reduzir o analfabetismo funcional, cujos indicadores ainda são muito elevados no Brasil.

4 GESTÃO E INICIATIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS SEGUNDO AS METAS DO PNE

Após haver debatido em detalhe as questões relativas ao atendimento das populações via sistema escolar e a qualidade do aprendizado que os alunos conseguiram reter em sua jornada nesse âmbito, é preciso reconhecer que, para conseguir resolver esses problemas, as ações relativas à gestão são incontornáveis para garantir o atendimento. Assim, esse atendimento deve atingir a qualidade necessária para enfrentar os desafios da chamada quarta revolução industrial.

O PNE não descuidou desses temas na formulação de suas metas, tendo incluído as metas 13, 16, 17, 18, 19 e 20 em seu escopo. Cabe destacar, desde já, não ter sido possível apresentar ainda os dados atualizados para as metas 18 e 19, que são detalhadas com base nos resultados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic/IBGE). Para as demais questões, o texto a seguir detalha e analisa o seu conteúdo específico.

Meta 13 – Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% doutores.

A meta 13 do PNE versa sobre a melhoria de qualidade do ensino superior – melhoria que pode ocorrer mediante a ampliação da participação de mestres e doutores no corpo docente das instituições de ensino. Esta meta estabelece que, ao término do PNE em 2024, a proporção conjunta de mestres e doutores no corpo docente deve alcançar, no mínimo, 75%, sendo que a proporção exclusiva de doutores deve chegar a, no mínimo, 35%.

Tomando o Brasil como um conjunto, os dados do CES revelam que, em 2012, a titulação de mestre ou doutor era compartilhada por 69,6% dos docentes do ensino superior; já em 2017, era partilhada por 79,6%, o que representou um avanço de 10,0 p.p. em cinco anos (gráfico 11A). Em outras palavras, a meta do PNE já foi atingida, caso que ocorreu no ano de 2015. Por sua vez, os mesmos dados apontam que a titulação de doutor era compartilhada por 32,3% dos docentes superiores em 2012. Cinco anos depois, em 2017, ela era partilhada por 42,1%, o que consistiu em um avanço de 9,8 p.p. (gráfico 11B). Em outros termos, a meta do PNE já foi cumprida – mais especificamente, no ano de 2014.

Analisando o Brasil por cada uma de suas regiões geográficas, percebe-se que o cenário se altera um pouco. É verdade que todas elas registraram crescimento na participação de mestres e doutores no corpo docente das instituições de ensino entre 2012 e 2017. Também é fato que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentaram um crescimento acima das demais, fazendo com que o Brasil se tornasse menos iníquo no decorrer do tempo.

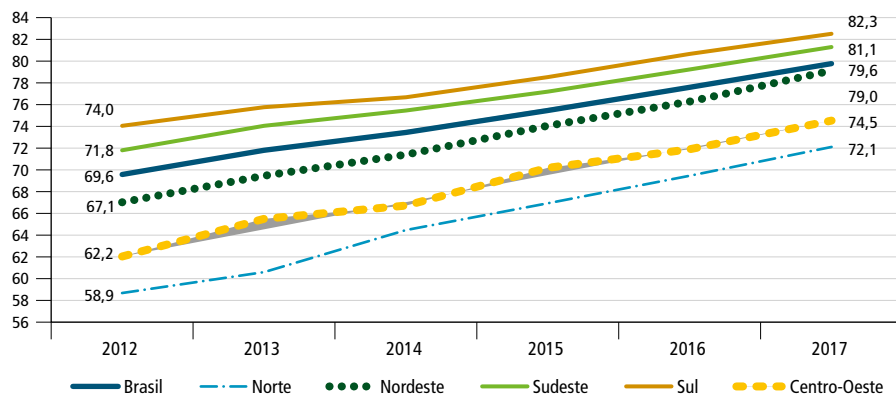
Todavia, deve ser observado que, no que se refere à participação de mestres e doutores no corpo docente das instituições de ensino superior, persistem algumas diferenças importantes entre as regiões. Em 2017, no Norte, a proporção de mestres e doutores atingia 72,1%; ao passo que, no Centro-Oeste, atingia 74,5% (gráfico 11A). Isto se repetia em meio aos doutores, que representavam 32,3% dos docentes superiores no Norte e 37,6% no Centro-Oeste (gráfico 11B). Ainda que próximas à meta do PNE, tais proporções estavam bastante abaixo das verificadas em outras regiões, como o Sul, o Sudeste e o Nordeste do país.

GRÁFICO 11

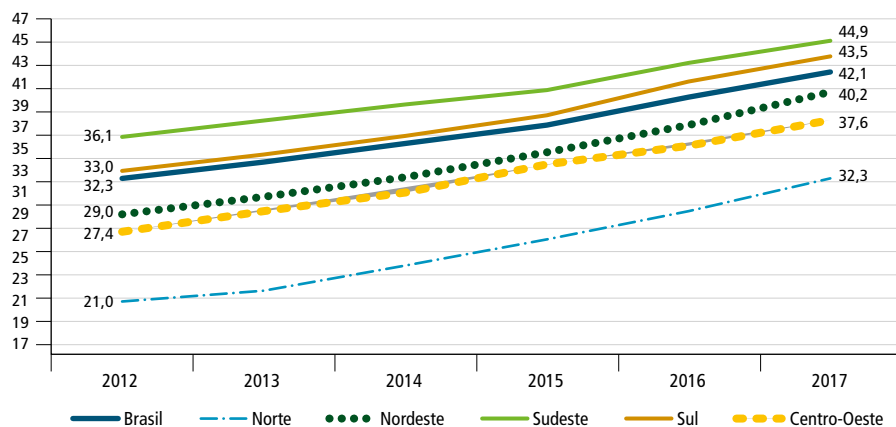
Proporção de docentes na educação superior – Brasil e regiões geográficas (2012-2017)

(Em %)

11A – Docentes com mestrado e/ou doutorado



11B – Docentes com doutorado



Fonte: CES/Inep/MEC.

Elaboração da autora.

Meta 15 – Garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de um ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do *caput* do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Outro problema sério que afeta negativamente o ensino básico em termos de qualidade no Brasil é a grande quantidade de professores que não atuam em suas

áreas de conhecimento. A meta 15 do PNE estabeleceu que a União, os estados e os municípios deveriam formular uma política nacional de formação de professores até 2015. O número de professores que não atuam em suas áreas de formação em todas as etapas do ensino básico é muito elevado (tabela 15).

TABELA 15

Proporção de professores com formação superior adequada à área de conhecimento – Brasil e regiões geográficas (2014 e 2016)
(Em %)

Etapas do ensino básico		Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Educação infantil	2014	44,2	41,8	32,0	47,5	46,5	54,2
	2016	46,6	45,8	35,8	49,7	48,5	54,8
Ensino fundamental – anos iniciais	2014	56,5	53,5	40,4	64,1	66,5	69,4
	2016	59,0	56,6	43,1	66,3	69,1	71,5
Ensino fundamental – anos finais	2014	49,5	36,2	31,9	65,4	62,7	47,8
	2016	50,9	37,3	33,9	66,3	65,2	49,3
Ensino médio	2014	59,5	61,1	49,1	65,3	65,7	50,4
	2016	60,4	58,1	51,0	65,7	69,7	51,0

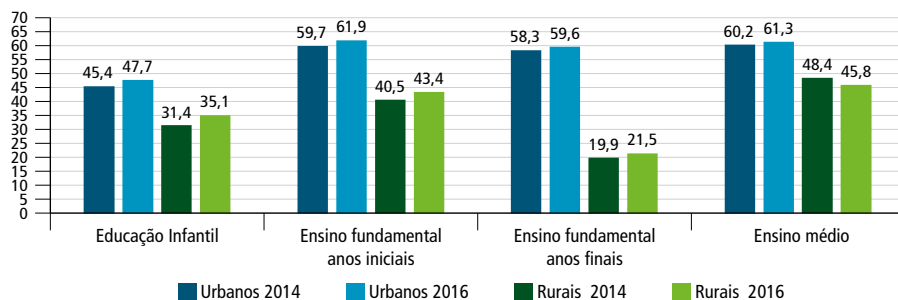
Fonte: Censo da Educação Básica/Inep.

Conforme os indicadores da tabela 15, o número de professores que não atuam em sua área de formação sempre supera o patamar de 30% e, como uma média geral para o Brasil, 46,5% dos professores em todas as regiões e níveis de ensino estão nessa situação. No ritmo que está evoluindo o indicador, não seria possível atingir, em 2024, um patamar de 100% de professores com formação superior adequada à área de conhecimento das disciplinas que integram ensino básico.

Ao colocar em foco os mesmos dados que os debatidos para a tabela 15 no gráfico 12, destacando os indicadores que envolvem os universos urbanos e rurais do Brasil, os mesmos problemas aparecem e também requerem a atenção.

GRÁFICO 12

Proporção de professores com formação superior adequada à área de conhecimento, segundo a situação de domicílio (2014 e 2016)
(Em %)



Fonte: Censo da Educação Básica/Inep.

De acordo com o gráfico 12, o número de professores que não possuem formação específica adequada à área de conhecimento em escolas rurais é bem mais elevado nas áreas rurais que nas urbanas, não havendo nenhuma distinção em relação à etapa de ensino. A velocidade de evolução também é muito reduzida, deixando entrever que em 2024 o problema não terá sido solucionado em escolas urbanas e rurais.

Meta 16 – Formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos os profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

A distribuição de professores de acordo com a sua formação – medida de acordo com a sua escolaridade total – prevista pela meta 16 do PNE apresenta uma evolução positiva e digna de atenção (tabela 16).

TABELA 16

Distribuição de professores da educação básica, de acordo com a escolaridade total – Brasil e regiões geográficas (2014 e 2017)
(Em %)

Região	2014			2017		
	Médio	Superior	Pós-graduação	Médio	Superior	Pós-graduação
Norte	24,3	73,9	1,9	14,1	62,0	23,9
Nordeste	31,8	66,0	2,3	21,9	52,3	25,8
Sudeste	17,7	78,2	4,1	10,9	67,5	21,6
Sul	20,5	77,3	2,1	13,1	50,4	36,5
Centro-Oeste	11,2	85,1	3,7	6,4	60,0	33,6
Brasil	22,3	74,7	3,1	14,3	59,3	26,3

Fontes: PNAD 2014 e PNAD Contínua 2017.

Ao considerar os indicadores da tabela 16, é possível verificar que, entre 2014 e 2017, ocorreu uma importante redução na proporção de professores com formação escolar máxima de ensino médio, sendo substituídos por outros com nível superior. Levando em conta a evolução dos indicadores para 2014 e 2017 dos dados apresentados, a meta de 100% de docentes com nível superior não seria atingida nas regiões Norte e Nordeste em 2024.

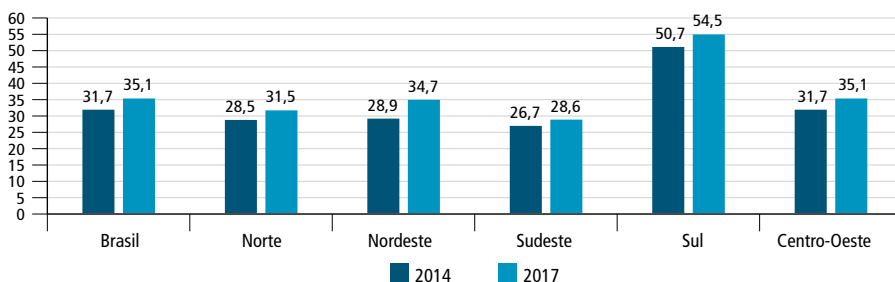
Em contrapartida, quando se analisa a participação de professores com pós-graduação, a evolução observada foi acelerada entre 2014 e 2017 em todas as regiões. A menor proporção de professores com pós-graduação em relação ao contingente total se deu no Sudeste, o que parece ser algo contraditório, considerando que esta região dispõe da maior concentração de instituições que formam profissionais com este perfil. Isto se explica, provavelmente, pelo fato de haver menor interesse

de profissionais com esse nível de formação para atuar, considerando tratar-se da região que paga os melhores salários do país.

No entanto, tendo em vista a velocidade de progressão salarial exposta na tabela 16 de profissionais com pós-graduação em todas as regiões do Brasil entre 2014 e 2017, é possível afirmar que o patamar de 50% de professores com pós-graduação será atingido em 2024, se a velocidade de crescimento observada se mantiver. Isto se deve aos esforços dos professores e das diversas redes de ensino para integrar programas de pós-graduação e melhorar o seu preparo para os desafios da educação.

Em relação a cursos de formação continuada para professores do ensino básico, os dados foram apresentados no gráfico 13.

GRÁFICO 13
Participação de professores do ensino básico em cursos de formação continuada – Brasil e regiões geográficas (2014 e 2017)
(Em %)



Fonte: Censo da Educação Básica/Inep.

De acordo com o gráfico 13, cerca de um terço dos professores do país realizou cursos de formação continuada e este patamar se elevou entre 2014 e 2017, ainda que não tenha sido alterado de forma substantiva o número de professores atendidos. Os melhores níveis de atendimento se situam na região Sul, sendo seguidos pelo Centro-Oeste e pelo Nordeste, com resultados bastante aproximados. O Norte do país vem em seguida e a última região em termos de participação de professores em cursos de formação continuada é o Sudeste. Como esta região é a mais populosa e com maior número de professores no Brasil, é possível dizer que os patamares nacionais relativamente reduzidos são devidos aos resultados obtidos no Sudeste.

De toda maneira, caso considere-se que todos os professores deveriam participar em cursos de formação continuada em bases regulares e, preferencialmente, de forma anual, os patamares indicados são reduzidos para todas as regiões do Brasil, dificultando a atualização de professores de acordo com as necessidades dos sistemas de ensino, segundo a formulação apresentada pela meta 16.

Meta 17 – Valorizar os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.

A valorização dos professores expressa pela meta 17 do PNE é um aspecto essencial das ações necessárias para melhorar o desempenho dos alunos brasileiros, conforme o debate que existe na sociedade brasileira. Para verificar se houve equiparação salarial com os demais profissionais que possuem o mesmo nível de escolaridade, foi formulada a tabela 17.

TABELA 17

Proporção do salário-hora de professores da educação básica comparado a profissionais com a mesma escolaridade – Brasil e regiões geográficas (2014 e 2017)
(Em %)

Região	2014			2017		
	Médio	Superior	Superior com 40 horas de jornada	Médio	Superior	Superior com 40 horas de jornada
Norte	104,3	20,3	69,7	134,9	66,2	75,8
Nordeste	103,5	51,8	64,9	130,6	63,1	76,4
Sudeste	88,8	32,2	59,4	107,6	59,6	66,7
Sul	98,8	61,6	69,5	98,3	58,3	78,9
Centro-Oeste	98,2	45,7	70,0	161,9	60,2	82,2
Brasil	93,9	35,9	63,7	114,2	59,2	72,9

Fontes: PNAD 2014 e PNAD Contínua 2017.

Segundo os resultados expostos na tabela 17, entre 2014 e 2017, os salários dos professores da educação básica se elevaram de forma consistente quando comparados àqueles dos demais profissionais com a mesma escolaridade. Entre os profissionais com qualificação máxima de ensino médio, os valores já eram equivalentes em 2014 – excetuada a região Sudeste – mas a sua evolução foi notória até 2017, ultrapassando em muito o patamar de ganhos dos demais profissionais com escolaridade total equivalente ao ensino médio. Apenas a região Sul permaneceu estacionária em termos de proporção da remuneração para professores com ensino médio. De toda maneira, as diretrizes do PNE estimulam a contratação de professores com ensino superior completo, reduzindo o espaço ainda ocupado pelos profissionais com ensino médio.

O avanço salarial mais destacado para salários de professores em relação aos demais profissionais com a mesma escolaridade está concentrado naqueles com nível superior, sendo o comentário válido para todas as regiões, exceto a Sul, onde houve, inclusive, uma pequena regressão, como no caso do ensino médio.

Tendo em vista os profissionais com nível superior e com uma jornada de trabalho de quarenta horas, ou seja, em período integral, o avanço ocorreu em todas as regiões, embora em patamares inferiores àqueles observados por profissionais com ensino superior em geral. A velocidade do avanço nesse caso se deu em todas as regiões, mas a dimensão do aumento foi bastante menor no Sudeste que, como sempre, é a região que mais afeta os resultados do agregado Brasil.

Os resultados obtidos pelas regiões Sul, Centro-Oeste e Nordeste devem atingir ou mesmo ultrapassar um pouco a média salarial de profissionais com nível superior para os profissionais do magistério. Por sua vez, o Norte e o Sudeste não devem conseguir alcançar aqueles patamares, considerando a evolução ocorrida entre 2014 e 2017. Isto afeta a média brasileira, cujos resultados em 2024 devem apresentar um resultado de cerca de 95% do salário de professores em relação aos demais profissionais com nível superior de escolaridade.

Meta 20 – Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do país no quinto ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.

Ainda não existe consenso acerca de um indicador para acompanhar a meta 20. O Inep, órgão encarregado oficialmente pelo monitoramento do PNE, esforçando-se para sanar esta lacuna, definiu dois indicadores: 20A – Gasto público em *educação pública* em proporção ao PIB; e 20B – Gasto público em *educação* (incluindo o privado) em proporção ao PIB. Estes indicadores foram calculados e publicados no *Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do PNE – 2018* (Brasil, 2019).

Até então, foram divulgados apenas os valores para 2015. O 20A ficou em 5,0% e o 20B, em 5,5%. Sem acesso a informações do Inep para os anos mais recentes, a proposta deste texto é fazer uma discussão sobre como o gasto federal orçamentário com educação evoluiu entre os anos de 2016 e 2017, perante a evolução do PIB que, como se sabe, cresceu 4,60% em termos nominais e 0,98% em termos reais.¹¹

Seguindo a execução orçamentária do governo federal para os anos de 2016 e 2017, com dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) gerencial e utilizando o conceito de “Empenhado Liquidado (excl. Inscr. RAP NP)”, obtém-se a tabela 18.

11. Toda a análise deste texto será feita com valores correntes, pois o importante é comparar a variação no orçamento com a variação do PIB, que foi de 4,6%, em termos nominais.

TABELA 18
Execução orçamentária do governo federal em educação (2016 e 2017)

Programa/ação orçamentária	2016 (R\$)	2017 (R\$)	Variação (%)
2109 – Programa de Gestão e Manutenção do MEC (A)	42.280.974.961,60	48.095.601.239,36	13,8
2080 – Educação de qualidade para todos (B)	36.156.384.967,11	34.587.254.187,14	-4,3
0E36 – Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	11.712.025.848,27	12.857.023.148,43	9,8
Total federal (A + B)	78.437.359.928,71	82.682.855.426,50	5,4
PIB	6.266.895.000.000,00	6.558.194.000.000,00	4,6

Fontes: Siop gerencial e Contas Nacionais/IBGE.

Elaboração da autora.

Obs.: Valores em reais correntes.

O gasto total da União cresceu 5,4%, enquanto o PIB, apenas 4,6%. Pode-se então afirmar que o dispêndio com educação do governo federal caminhou no sentido preconizado pela meta 20 do PNE – aumentar como proporção do PIB.

Segundo o relatório do Inep para 2015, a União é responsável por cerca de 30% do gasto com educação no Brasil. Os outros 70% vêm de estados e municípios, que são obrigados legalmente a destinar 25% das suas receitas à educação. Ademais, o Fundeb é uma subvinculação de 20% de grande parte dessas receitas, e o governo federal complementa em 10% a soma dos recursos estaduais e municipais aportados ao fundo. Diante disso, é razoável supor que o crescimento da complementação da União ao Fundeb, ação 0E36 na tabela 18, tenha uma correlação muito estreita com os gastos de estados e municípios em educação – que devem ter crescido 9,8%. Este valor é muito acima do crescimento do PIB e dos gastos do governo federal. Esse quadro revela também que, nos estados e nos municípios, os investimentos em educação seguem na direção apontada pela meta 20.

Considerando que houve aumento do gasto, o passo seguinte é analisar a sua qualidade. Para isto, é importante identificar em que rubricas houve aumento ou redução de valores. O crescimento mais expressivo foi no Programa 2109 – Programa de Gestão e Manutenção do MEC. A tabela 19 apresenta as principais ações e a evolução dos gastos no período estudado.

TABELA 19
Execução orçamentária do Programa 2109 (2016 e 2017)

Ações orçamentárias	2016 (R\$)	2017 (R\$)	Variação (%)	Peso no total de 2017 (%)
20TP – Pessoal ativo da União	33.135.205.320,67	37.940.845.583,95	14,5	78,9
09HB – Contribuição da União, de suas autarquias e fundações para o custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais	5.647.632.147,66	6.376.892.574,30	12,9	13,3
2012 – Auxílio-alimentação aos servidores civis, empregados e militares	1.646.685.873,18	1.677.091.133,51	1,8	3,5
2004 – Assistência médica e odontológica aos servidores civis, empregados, militares e seus dependentes	652.316.235,39	678.979.283,77	4,1	1,4
Demais ações	1.199.135.384,70	1.421.792.663,83	18,6	3,0
Total	42.280.974.961,60	48.095.601.239,36	13,8	100,0

Fonte: Siop gerencial.

Elaboração da autora.

Obs.: Valores em reais correntes.

Esse Programa de Gestão e Manutenção do MEC é basicamente direcionado a pagamentos dos salários e benefícios dos servidores públicos federais. Os itens que cresceram menos do que o PIB (4,6%) são os ligados ao auxílio-alimentação e assistência-médica dos servidores – mas, ainda assim, aumentaram. Os dispêndios em salários e contribuições aos regimes previdenciários elevaram-se muito mais do que o PIB. Esta dinâmica é relativamente autônoma, uma vez que existe uma miríade de decisões locais, que influenciam as despesas com pessoal de cada IES – por exemplo, cargos de chefia, número de professores substitutos etc. –, sobre as quais o MEC tem pouco controle. Elas são classificadas como “Despesas obrigatórias”.

O Programa 2080 – Educação de Qualidade para Todos – é o que tem maior possibilidade de gestão via contingenciamento e outras políticas de contenção, chamadas de “Despesas do poder Executivo sujeitas à programação financeira”. Aqui o gestor público federal tem maior poder de controle e, de fato, o exerceu no período analisado. A tabela 20 apresenta a execução orçamentária desse programa, agrupada por objetivos do PPA 2016-2019, sem a complementação ao Fundeb – despesa obrigatória, cujo valor já foi subtraído daquele que consta no objetivo 1007.

TABELA 20
Execução orçamentária do Programa 2080 (2016 e 2017)

Objetivos	2016 (R\$)	2017 (R\$)	Variação (%)	Peso no total de 2017 (%)
1007 – Ampliar o atendimento escolar de qualidade em todas as etapas e modalidades da educação básica, em colaboração com os sistemas de ensino, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa na perspectiva da educação ao longo da vida e à formação cidadã, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão, e considerando as metas estabelecidas no PNE 2014-2024.	7.929.802.825,11	8.242.434.826,54	3,9	38,0
1010 – Ampliar o acesso à educação superior de qualidade, na graduação e na pós-graduação, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão e a aprendizagem ao longo da vida, fortalecendo a ciência, a tecnologia e a inovação, apoiando atividades de ensino, pesquisa e extensão, bem como aperfeiçoando as atividades de avaliação, supervisão e regulação, e considerando as metas estabelecidas no PNE 2014-2024.	11.545.696.316,61	10.307.555.818,99	-10,7	47,6
1009 – Ampliar o acesso à educação profissional e tecnológica de qualidade, alinhada com as demandas sociais e do mercado de trabalho locais e regionais, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão, e considerando as metas estabelecidas no PNE 2014-2024.	2.851.460.804,81	2.179.005.823,47	-23,6	10,1
1011 – Aprimorar os processos de gestão, monitoramento e avaliação dos sistemas de ensino, considerando as especificidades da diversidade e inclusão, em cooperação com os entes federados, estimulando a participação social, e considerando as metas estabelecidas no PNE 2014-2024.	740.679.410,96	838.477.493,78	13,2	3,9
1008 – Fortalecer a formação e a valorização dos profissionais da educação, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão e da aprendizagem ao longo da vida, e considerando as metas estabelecidas no PNE 2014-2024.	157.140.430,17	108.838.542,26	-30,7	0,5
Programa 2080 sem complementação ao Fundeb	23.224.779.787,66	21.676.312.505,04	-6,7	100,0

Fonte: Siop gerencial.

Elaboração da autora.

Obs.: Valores em reais correntes.

Os cortes se concentraram na formação e valorização dos profissionais de educação (30,7%), na educação profissional e tecnológica (23,6%) e na educação superior (10,7%). A educação básica foi preservada, com aumento de 3,9% dos dispêndios federais.

Com relação à educação superior, que possui maior peso no orçamento da União, os maiores cortes foram: R\$ 963 milhões na ação “Concessão de bolsas de estudos no ensino superior” e R\$ 405 milhões em “Funcionamento de instituições federais de ensino superior”. Na contramão dos cortes, o governo aumentou os gastos com “Funcionamento e gestão de instituições hospitalares federais” (R\$ 131 milhões) e “Apoio à residência em saúde” (R\$ 46 milhões). Essa atitude indica nítida preocupação em preservar algumas áreas estratégicas.

As crises econômicas são sempre momentos de fazer escolhas difíceis. No caso do Brasil, devido à concomitante crise política, de grande envergadura, a população brasileira parece ter perdido a confiança em suas lideranças. Com esse agravamento, as escolhas tornam-se ainda mais complicadas, e os atritos ficam cada vez mais visíveis.

Apesar da complexidade do quadro, os gastos públicos em educação continuam aumentando, pois esta área parece gozar de um certo consenso nacional acerca da sua importância para o desenvolvimento do país. Neste cenário, esperamos melhorar a eficiência dos gastos, para entregarmos uma educação de qualidade para nossas crianças e nossos jovens.

5 SÍNTESE CONCLUSIVA

Este artigo optou por se organizar em três seções, além da apresentação e desta síntese. A seção 2 é referente ao atendimento escolar; a seção 3 tratou da qualidade do ensino; e a seção 4 lidou com as questões de gestão e iniciativas de políticas públicas para enfrentar os desafios relativos ao atendimento e à qualidade do ensino. O debate público brasileiro tem se debruçado intensamente sobre estas questões, e esta forma de organização teve por objetivo facilitar o diálogo com este debate ao introduzir as metas do PNE em cada uma das referidas seções.

O principal problema do atendimento escolar no Brasil é a creche. Em 2017, apenas um terço das crianças até 3 anos frequentou uma creche e a meta do PNE é que, até 2024, metade delas o faça. A frequência à creche não é obrigatória, mas a falta de vagas nas creches, assim como a falta de creches públicas em 351 municípios, é uma questão central para o desenvolvimento das crianças, bem como para assegurar direitos das mulheres-mães, liberando-as também para atuar no mundo do trabalho.

Em 2017, o atendimento das crianças de 6 a 14 anos de idade no ensino fundamental estava universalizado. A partir de 2009, a obrigatoriedade do ensino se estendeu às crianças de 4 a 5 anos e aos jovens de 15 a 17 anos. O atendimento na pré-escola engloba 93% das crianças. O atendimento escolar da população de 15 a 17 anos também evoluiu nas últimas décadas e 92% dos jovens frequentam a escola. Os indicadores de atendimento escolar revelam que as crianças e os jovens brasileiros têm acesso à escola; no entanto, muitas não chegam ao final dos ciclos escolares, pois 25% dos jovens de 16 anos não completaram o ensino fundamental e 42% dos jovens de 19 anos não completaram o ensino médio. As políticas educativas devem garantir boas condições para que todas as crianças e jovens de aprendam e concluam o ensino fundamental e médio na idade adequada.

A EPT de nível médio é pouco difundida no Brasil e não é de hoje que se busca ampliá-la. Em 2017, havia 1,8 milhão de jovens matriculados na EPT, correspondendo a 6,25% dos jovens de 15 a 29 anos. O número de matrículas pouco evoluiu desde 2013 (1,6 milhão). O PNE também prevê a ampliação da oferta da EPT a 25% dos alunos matriculados na EJA, meta esta que está longe de ser alcançada, pois em 2017 apenas 1,5% dos alunos EJA recebem EPT, uma proporção inferior à de 2014.

Em relação ao ensino superior, nos cursos de graduação, é possível verificar que esse percentual fixado pelo PNE não foi alcançado e as metas para 2024 apresentam sérios riscos. Além disso, as instituições públicas responderam por somente 11,8% das novas matrículas registradas, um valor sensivelmente menor que os 40% estabelecidos pelo PNE. É possível dizer que o baixo número relativo de egressos do ensino médio, a gravíssima crise econômica que atingiu o Brasil depois de 2014 e os problemas agudos de desemprego que dela decorrem afetam duramente esse cenário, sendo necessário, em grande medida, reverter essa situação.

Uma situação bem diferente envolve a pós-graduação, cujos resultados previstos pelo PNE já vêm sendo atingidos desde o primeiro momento, cabendo questionar, inclusive, a necessidade dessa meta no PNE. Contudo, faz-se necessário ponderar que, para manter o padrão existente, é preciso garantir a distribuição de bolsas de estudo e os recursos para a pesquisa não podem ser alterados, sob pena de reverter as conquistas obtidas, que colocam o Brasil em situação de destaque entre os países periféricos.

A qualidade da educação no primeiro ciclo de aprendizagem das crianças, o da alfabetização, é medida pelos resultados dos alunos matriculados no 3º ano de ensino fundamental da rede pública pela ANA. Os resultados da última ANA, realizada em 2016, revelam que a qualidade da alfabetização na rede pública brasileira precisa melhorar, visto que mais da metade dos alunos sai do ciclo de alfabetização sem desenvolver habilidades mais complexas em leitura e em matemática. O aspecto mais sólido da alfabetização é a escrita. Apesar dos esforços do PNAIC, sobretudo na formação de professores alfabetizadores, os resultados pouco evoluíram em relação aos de 2014. Um desenvolvimento débil nos anos iniciais compromete a aprendizagem dos alunos nos níveis mais elevados de ensino.

Ao analisar os dados do Ideb, os resultados são mitigados, pois existe uma melhora notável nos anos iniciais do ensino fundamental, ocorrendo, também, uma melhora nos anos finais, embora em patamares menos pronunciados. No entanto, no ensino médio, esta melhora não ocorreu, tendo havido, inclusive, uma deterioração dos resultados em âmbito nacional, comprovando, uma vez mais que o ensino médio, sobretudo na esfera pública, é um dos problemas mais agudos da educação brasileira enquanto política pública. Esse segmento, ao lado das creches, é o que carece de maior atenção por parte dos formuladores de políticas públicas para poder superar os grandes desafios que envolvem a questão educacional no Brasil.

Em relação a outros indicadores previstos pelas metas do PNE, é possível verificar avanços dignos de nota e problemas relacionados a públicos específicos. Por exemplo, ao estabelecer uma média de estudos de doze anos para a população entre 18 e 29 anos de idade, é fácil verificar que, se for mantido o ritmo de evolução observado desde 2014, a meta pode ser atingida no Brasil. Todavia, para

os grupos com maiores vulnerabilidades, como as populações rurais e as do Norte e do Nordeste, isso não deve ocorrer. Além disso, é pouco provável a eliminação das diferenças de resultados em termos do número médio dos anos de estudo para as diferentes raças existentes no Brasil.

Já a questão do analfabetismo e do analfabetismo funcional apresenta resultados pouco animadores. Contudo, é preciso ponderar que as metas são pouco realistas, visto que erradicar o analfabetismo é algo irreal, mesmo em sociedades mais avançadas e com mais recursos, pois sempre existe uma parcela da população com incapacidade de aprendizado. A formulação da meta 9 não foi nada realista nesse âmbito. A redução pela metade do analfabetismo funcional, no entanto, parece ser mais viável, além de desejável, mas, no ritmo que vem sendo observado desde 2014, é muito pouco provável que seja obtido o sucesso desejado pelos formuladores do PNE para 2024.

Uma forma de melhorar o aprendizado dos alunos na educação básica, prevista pelo PNE, é a oferta de ETI. Ao garantir que os alunos fiquem mais tempo na escola e recebam acompanhamento pedagógico deve reforçar o aprendizado de base, apoiado pelas atividades interdisciplinares que estimulam as conexões entre as disciplinas. A oferta de ETI ainda é incipiente no Brasil, inclusive no ensino médio, cuja legislação prevê essa modalidade para todos até 2022.

Cabe agora considerar os temas referentes à gestão e às políticas públicas com base no PNE. As metas envolvidas neste artigo consideraram as iniciativas empreendidas para poder, a um só tempo, apoiar os objetivos relativos ao atendimento escolar e à qualidade da educação ali ministradas em termos do aprendizado efetivo dos estudantes brasileiros em suas diversas faixas etárias e níveis de ensino.

Levando em conta os indicadores referentes à presença de mestres e doutores em universidades brasileiras, esta titulação já era compartilhada por 73,4% dos docentes do ensino superior, em 2014, e de 79,6%, em 2017, sendo que a meta do PNE foi atingida em 2015. Mas, na participação de mestres e doutores no corpo docente das instituições de ensino superior, persistem algumas diferenças importantes entre as regiões. Ainda que próximas à meta do PNE, tais proporções estavam bastante abaixo das verificadas em outras regiões, como a Norte e a Nordeste. Além disso, para manter este padrão de formação, é necessário que os programas de bolsas, formação científica e as suas respectivas pesquisas recebam um apoio financeiro e institucional adequado.

O número de professores do ensino fundamental nos anos finais e no ensino médio que não atuam em sua área de formação supera o patamar de 30%. No ritmo atual de evolução dos indicadores, não seria possível atingir, em 2024, o patamar de 100% de professores com formação superior adequada à área de atuação. Recentemente, houve uma importante redução da proporção de professores

com formação escolar de ensino médio, sendo substituídos por outros com nível superior. A meta de 100% de docentes com nível superior não seria atingida nas regiões Norte e Nordeste em 2024. Analisando a participação de professores com pós-graduação, a evolução observada foi acelerada entre 2014 e 2017. Ao considerar a velocidade de progressão de profissionais com pós-graduação em todas as regiões do Brasil entre 2014 e 2017, é possível afirmar que o patamar de 50% será atingido em 2024, se a atual velocidade for mantida. Em relação à formação continuada de professores pela rede escolar, em bases regulares, os patamares são reduzidos em todas as regiões, dificultando a atualização de professores segundo as necessidades do sistema educacional prevista pela meta 16.

O avanço mais destacado para os salários de professores em referência aos demais profissionais com a mesma escolaridade está concentrado naqueles com nível superior. Ao considerar os profissionais com nível superior e com uma jornada de trabalho de quarenta horas semanais, ou seja, em período integral, o avanço ocorreu em todas as regiões, embora em patamares bem inferiores àqueles observados para os demais profissionais com ensino superior. Os resultados obtidos pelas regiões Sul, Centro-Oeste e Nordeste devem atingir ou mesmo ultrapassar a média salarial de profissionais com nível superior para os professores do ensino básico. Por sua vez, o Norte e o Sudeste não devem conseguir alcançar aqueles patamares, considerando a evolução ocorrida entre 2014 e 2017, ao levar em conta a meta 17 do PNE em vigor.

As crises econômicas são momentos marcados por escolhas difíceis. No caso do Brasil, devido à atual crise política, de grande envergadura, esta situação se complica ainda mais. Apesar do cenário apresentado, os gastos públicos em educação continuaram aumentando, pois a educação permanece tendo um certo consenso em questões relativas à sua importância para o desenvolvimento do país. Em relação à meta 20 do PNE, os gastos com educação evoluíram de forma positiva entre 2016 e 2017, elevando-se mais do que o crescimento do PIB nesse período. Ainda assim, nos patamares atuais, as metas previstas para 2019 e 2024, em termos de participação no PIB, ou seja, de 7% e 10%, respectivamente, não seriam atingidas com a sua evolução atual. No entanto, é necessário sublinhar que essa meta sempre sofreu forte reação de uma parte substancial dos profissionais que formulam políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008. Altera dispositivos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação

profissional e tecnológica. **Diário Oficial**, Brasília, 17 jul. 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2YtiOvw>>.

_____. Ministério da Educação. **Documento orientador das ações de formação continuada de professores alfabetizadores em 2016**. Brasília: MEC, 2016.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Relatório de avaliação da execução de programa de governo nº 80: implantação de escolas para educação infantil. Brasília: CGU, dez. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/37Rrdx6>>.

_____. Ministério da Educação. **Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do PNE 2018**. 2. ed. Brasília: Inep, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2M0L03G>>.

CARVALHO, C. H. A. Política para o ensino superior no Brasil (1995-2006): ruptura e continuidade nas relações entre público e privado. *In*: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 29., 2006, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** Caxambu: Anped, 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/2OWomu1>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

CARVALHO, M. P. O fracasso escolar de meninos e meninas: articulações entre gênero e cor/raça. **Cadernos Pagu**, n. 22, p. 247-290, jan.-jun. 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/33AeJGC>>.

CATANI, A. M.; GILIOLI, R. S. P. O Prouni na encruzilhada: entre a cidadania e a privatização. **Linhas críticas**, v. 11, n. 20, p. 55-68, 2005.

CORBUCCI, P. R. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educação e Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 677-701, 2004.

CORTI, A. P. Ensino médio em São Paulo: a expansão das matrículas nos anos 1990. **Educação & Realidade**, v. 41, n. 1, p. 41-68, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/33tpwTb>>.

COSTA, G. L. M. O ensino médio no Brasil: desafios à matrícula e ao trabalho docente. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 94, n. 236, p. 185-210, jan.-abr. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2qWJB73>>.

GUERRA, L. C. B.; FERNANDES, A. S. A. O processo de criação do Programa Universidade para Todos (Prouni): interesses e escolhas no Congresso Nacional. **Revista Política Hoje**, v. 18, n. 2, p. 280-305, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/33y983I>>.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento**

das Metas do Plano Nacional de Educação 2018. 2. ed. Brasília: Inep, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2M0L03G>>.

PINTO, J. M. R. O acesso à educação superior no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, especial, p. 727-756, out. 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/33xV0aP>>.

SILVA, I. O.; LUZ, I. R. Educação infantil e famílias residentes em áreas rurais: demandas e concepções em dois municípios do Brasil. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 37, n. 103, p. 303-318, set.-dez. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2DutvV2>>.

SPOSITO, M. P.; SOUZA, R. Desafios da reflexão sociológica para análise do ensino médio no Brasil. *In*: KRAWCZYK, N. (Org.). **Sociologia do ensino médio: crítica ao economicismo na política educacional**. São Paulo: Ed. Cortez, 2014. p. 33-62.

VALVERDE, D. O.; STOCCO, L. Notas para a interpretação das desigualdades raciais na educação. *In*: BONETTI, A.; ABREU, M. A. (Orgs.). **Faces da desigualdade de gênero e raça no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. p. 149-160. Disponível em: <<https://bit.ly/2Ox0PRI>>.

CULTURA

1 APRESENTAÇÃO

O objetivo geral deste capítulo é acompanhar as mudanças das políticas culturais federais no âmbito do Sistema Federal de Cultura (SFC). As políticas públicas não se reduzem, mas podem ser, em grande parte, traduzidas pelo orçamento. Tendo isso em vista, analisam-se a dinâmica orçamentário-financeira do SFC, a sua estrutura alocativa e os processos que lhe dão forma. Inicia-se a discussão pelo significado e o lugar das artes no financiamento do SFC. A Fundação Nacional das Artes (Funarte) e o Fundo Nacional de Cultura (FNC) são espaços centrais das ações e dos estímulos oferecidos pelo poder público, mas foram afetados tanto pela gestão orçamentária quanto pela estruturação das fontes, especialmente pela criação da Contribuição para o Desenvolvimento do Cinema (Condecine) e pela substituição de fontes não vinculadas por essa última, ligada ao audiovisual e ao cinema. A Funarte e o FNC foram impactados, além disso, pela lógica de gestão orçamentário-financeira, em especial com o aumento de restos a pagar (RP) que afetam a segurança, a dinâmica das burocracias públicas e a qualidade dos gastos realizados.

As políticas culturais são caracterizadas pela abrangência (artes, modos de vida, saberes e fazeres, patrimônio material e imaterial, atividades industriais e criativas, tecnologias, mídias etc.), pela significativa demanda por recursos e insuficiência do financiamento. Neste espaço, analisar-se-ão o financiamento cultural direto do governo federal e as suas dificuldades conjunturais.

Descrever-se-ão os padrões da evolução do orçamento cultural federal e sua estrutura alocativa, na tentativa de compreender o lugar das artes na política cultural e os deslocamentos de significado decorrentes de decisões intencionais, relativas ao desenho do FNC, e não intencionais, decorrentes da política fiscal.

As ações públicas ligadas às artes estão entre as mais antigas das agendas de políticas voltadas à cultura e organizam-se em torno de diferentes instrumentos de políticas e, portanto, têm diferentes formas institucionais. A primeira grande dificuldade para a delimitação do que poderia consistir em uma política das artes e de seu financiamento é de escopo, de delimitação das ações e linguagens que comporiam o que se pode chamar de arte.

As artes estão no centro das discussões a respeito dos limites e objetivos das políticas culturais. É a partir delas que se desenha o núcleo semântico do que é objeto das políticas, tanto para restringi-lo quanto para ampliá-lo. Por exemplo, dizer que as políticas se associam ao conceito antropológico de cultura tem um sentido extensivo, ampliando a ideia tradicional das artes (belas-artes, linguagens, humanidades, todas elas ligadas às atividades ditas “superiores” do espírito e do gosto), implicando trazer as produções simbólicas para suas relações com a vida do dia a dia. Nesse caso, televisão, rádio e mídias digitais dão suporte às inúmeras produções textuais, audiovisuais, musicais, teatrais etc.

As artes, tradicionalmente, são hierarquizadas no que podemos chamar de sistema das artes ou belas-artes. Esse sistema categoriza as linguagens artísticas em uma estrutura de classificação cuja precedência valorativa, ao menos no discurso, seria o espírito, as capacidades intelectivas superiores e o bom gosto; no contexto mais recente, as artes tendem a incorporar e a ser incorporadas nas atividades cotidianas, nas materialidades, nas instituições e nas múltiplas sociabilidades.

Contemporaneamente, as artes tendem a ser pensadas a partir das interações com o cotidiano, sendo entendidas como relacionais e horizontais, isto é, ligadas às múltiplas possibilidades de formação, educação e, sobretudo, socialização. Dissolvem-se hierarquias e multiplicam-se estilos, gêneros e legitimidades. Entretanto, para artistas e profissionais, as artes ainda guardam a ideia de forte autonomia em relação a outras práticas de produção simbólica.

As artes, no segundo contexto, são pautadas pela ideia de uma estética relacional, permeando o cotidiano, motivando ou tentando enriquecer e incitar encontros, sociabilidades e a reflexividade sobre valores culturais possíveis. As artes, nesse sentido, ampliam repertórios e são críticas à naturalização de esquemas culturais. Nesse caso, não se têm medidas de distância em relação a valores e hierarquias fixas, mas, simplesmente, redes de produção, formação, compartilhamento e fruição. Há menos lugar para jogos de monopólios e dominação e mais espaço para conexões de sentido (Cauquelin, 2005). Tudo isso torna o recorte das “artes” que é objeto da política cultural em algo mais fluido, impreciso e subjetivo.

A análise que se segue tem foco no comportamento dos recursos orçamentários diretos da Funarte e nas consequências das reduções dos recursos do FNC destinados ao conjunto das linguagens artísticas em função da austeridade fiscal. O fundo perseguiu diferentes objetivos ao longo de sua vigência, mas direcionou recursos importantes para diferentes programas relacionados às artes e à cultura. Com a vigência da Condecine, que compõe o FNC, e a lógica fiscal, passou a direcionar recursos importantes para a área do audiovisual.

A Funarte é uma das instituições de referência das políticas culturais brasileiras – sem esquecer a existência de ações de políticas voltadas para as artes no âmbito de outras instituições federais do Ministério da Cultura (MinC), do Ministério da Educação (MEC), da Fundação Nacional do Índio (Funai), entre outras, bem como de instituições culturais presentes no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Portanto, no espectro dessas questões relacionadas ao escopo das políticas, deve-se enfatizar também o fato de que programas e ações voltadas para as artes podem ser difusas e transversais a outras instituições e instrumentos de financiamento.¹

É conhecida a agenda positiva de construção do Plano Nacional de Cultura (PNC) e da institucionalização da participação por intermédio de conselhos de cultura. Nesse contexto, o mundo das artes, representado nas suas diferentes linguagens, esteve à frente do processo de tematização e de desenho do que poderia vir a ser uma política das artes. Os setoriais do Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC), com a participação da sociedade civil, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, protagonizaram a configuração dessa agenda. Os eventos políticos de 2015 e 2016, no entanto, que culminaram com o polêmico afastamento da presidente Dilma Rousseff, suspenderam o processo e tiveram desdobramentos importantes para o financiamento das políticas culturais.

Optou-se por descrever a dimensão orçamentário-financeira do SFC, sua evolução desde 1995 a 2017, bem como as tensões e os desequilíbrios na atuação do MinC, observáveis a partir do orçamento. É bastante conhecido o discurso de subfinanciamento e da falta de recursos para as áreas artísticas, e, nos últimos anos, para a Funarte em específico. Dimensionaremos o financiamento da Funarte no quadro do MinC e seus órgãos vinculados e suas dificuldades de planejamento orçamentário-financeiro, que comprometem as ações finalísticas, ou, pelo menos, corroem as relações de confiança do órgão federal com artistas que demandam recursos para projetos.

As discussões sobre as políticas das artes levantam diversas questões, muitas delas relacionadas à dimensão da institucionalidade. A Funarte é um dos instrumentos ligados às políticas das artes e faz uso de financiamento direto e indireto (orçamentário e de incentivos fiscais), associados a diferentes ferramentas de políticas, tais como editais de apoio a grupos, fomento, circulação, ocupação de espaços, bolsas, interações estéticas, circuitos culturais etc. Outras instituições do SFC lidam com diferentes aspectos das artes, a exemplo do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), com as políticas de museus que abrigam diferentes manifestações artísticas, o mesmo valendo para o Instituto do Patrimônio Histórico e

1. O papel da Lei nº 8.313/1991, a Lei Rouanet, é conhecido e controverso no financiamento às artes. Trata-se de uma lei que prevê mecanismos híbridos de financiamento: direto, indireto e privado.

Artístico Nacional (Iphan), a Agência Nacional do Cinema (Ancine), a Fundação Biblioteca Nacional (FBN), a Fundação Cultural Palmares (FCP), os programas do MinC e assim por diante.

Nesse sentido, a seção 2 discute, em linhas gerais, o que cada instituição federal faz em relação ao financiamento direto orçamentário da cultura e das artes no governo federal. A seção 3 apresenta as linhas gerais do esforço de gasto das instituições que compõem o SFC. A seção 4 analisa as características do orçamento da Funarte em suas relações com esse sistema. A seção 5 trata dos dinamismos do FNC, sua presença no financiamento das artes, os impactos diretos que sofreu em função da dinâmica do orçamento federal e as consequências do desempenho da Condecine. Nesse contexto, a seção 6 aborda a substituição de outras fontes por essa contribuição que teve como consequência a diminuição dos recursos de financiamento das artes via FNC. O exemplo que se dará, além da descrição do comportamento dessa, é o das loterias, as quais também constituem fonte vinculada ao FNC e que tiveram queda acentuada no período. A seção 7 trata dos RPs em 2016 e 2017, mostrando como esses impactam na gestão global e na criação de um espaço de insegurança em relação à disponibilidade recursos.

2 DESCREVENDO O ARCABOUÇO INSTITUCIONAL E OS MECANISMOS DE APOIO ÀS ARTES NO ORÇAMENTO DO GOVERNO FEDERAL

A análise a seguir trata das despesas realizadas no âmbito do SFC e das instituições que o compõem. Restringe-se ao financiamento direto, isto é, realizado por meio de recursos financeiros que transitam no orçamento da União. Os recursos dos incentivos fiscais ou dos gastos tributários indiretos previstos na Lei nº 8.313/1992 não serão tratados aqui.

Certamente, as políticas públicas no Brasil, em especial aquelas de menor visibilidade e que sofrem problemas de legitimação, tais como as desenvolvidas no âmbito da cultura, vivem em estado de instabilidade. Mesmo estabelecidas em leis, políticas, programas e ações, seguem lutas internas por consolidação e por recursos, podendo ser alçadas à posição de grande prestígio e visibilidade ou ser relegadas a papel marginal na estrutura político-administrativa. A análise dos dados orçamentários é essencial para guiar a interpretação da dinâmica das políticas. O orçamento reflete as prioridades governamentais e as mudanças a respeito destas prioridades (Jones, 2009). Entretanto, utilizar a estrutura e a composição orçamentário-financeiras para analisar a dinâmica política tem limitações. O financiamento e as ações de política pública não se expressam de forma integral no orçamento formal (Soroka, 2002).

Antes de acompanhar a dinâmica orçamentário-financeira das políticas federais de apoio às artes, apresentamos a estrutura da área de cultura e seus objetivos.

O Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005,² criou o SFC, definiu a composição e o funcionamento do CNPC e as atribuições do MinC. Integram esse sistema, segundo seu art. 2º, inciso I: MinC e os seus entes vinculados, ou seja, Iphan, Ancine, FBN, Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), Funarte, FCP e Ibram. O MinC tem a função de coordenador, em articulação e de forma interdependente com o CNPC, do SFC, e este tem a função de articulação do sistema nacional ou federativo de cultura.³

As áreas abrangidas pelo SFC são: artes visuais, música popular, música erudita, teatro, dança, circo, audiovisual, literatura, livro e leitura, arte digital, arquitetura e urbanismo, *design*, artesanato, moda, cultura *hip hop*, expressões artísticas culturais afro-brasileiras, culturas dos povos indígenas, culturas populares, arquivos, museus, patrimônio material, patrimônio imaterial, capoeira, cultura alimentar, culturas quilombolas, culturas dos povos e das comunidades tradicionais de matriz africana, música, educação, internet, TV pública, expressões culturais LGBT (lésbicas, *gays*, bissexuais, travestis e transexuais) e demais grupos da diversidade sexual. Essas áreas compõem as atribuições mais gerais do MinC, que são a Política Nacional de Cultura, a proteção do patrimônio histórico e cultural, a regulação de direitos autorais e as políticas de reconhecimento de comunidades quilombolas, inclusive do ponto de vista da regularização fundiária, caso em que assiste e acompanha o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). O quadro 1 apresenta uma descrição estilizada das competências de órgãos federais da área da cultura vinculados ao MinC.⁴

2. Alterado pelos decretos nºs 6.973, de 7 de outubro de 2009, e 8.611, de 21 de dezembro de 2015.

3. O Decreto nº 5.520/2005 cria o SFC e define atribuições ao MinC da seguinte forma: "Art. 3º – Ao Ministério da Cultura, órgão central do SFC, compete: *i*) exercer a coordenação-geral do sistema; *ii*) estabelecer as orientações e as deliberações normativas e de gestão, consensuadas no plenário do CNPC; *iii*) emitir recomendações, resoluções e outros pronunciamentos sobre matérias relacionadas com o SFC, observadas as diretrizes sugeridas pelo CNPC; *iv*) desenvolver e reunir, com o apoio dos órgãos integrantes do SFC, indicadores e parâmetros quantitativos e qualitativos para a descentralização dos bens e serviços culturais promovidos ou apoiados, direta ou indiretamente, com recursos da União; *v*) sistematizar e promover, com apoio dos segmentos pertinentes no âmbito da administração pública federal, a compatibilização e interação de normas, procedimentos técnicos e sistemas de gestão relativos à preservação e disseminação do patrimônio material e imaterial sob a guarda da União; *vi*) subsidiar as políticas e ações transversais da cultura nos planos e ações estratégicos do governo e do Estado brasileiro; *vii*) auxiliar o governo federal e subsidiar os entes federados no estabelecimento de instrumentos metodológicos e na classificação dos programas e ações culturais no âmbito dos respectivos planos plurianuais; e *viii*) coordenar e convocar a Conferência Nacional de Cultura".

4. O SFC é composto, como já visto, pelo MinC, pelas suas instituições vinculadas e pelo FNC. O MinC é coordenador do SFC e ainda é um órgão com unidade orçamentária (UO). Em geral, no uso corrente, o SFC é chamado de MinC, mas, como visto, o MinC é o órgão que coordena o SFC e o SNC e ainda desenvolve programas próprios, por intermédio de suas secretarias e do FNC.

QUADRO 1

Síntese das competências das instituições vinculadas ao MinC

Instituição	Competências	Campos e redes interdependentes
Funarte	Promover e incentivar a produção, a prática e o desenvolvimento das atividades artísticas e culturais no território nacional e, especialmente, promover ações destinadas à difusão do produto e da produção cultural.	Campo das artes cênicas, das artes visuais, da música, da dança e do circo. A Funarte gere espaços e equipamentos próprios.
Iphan	Promover e coordenar o processo de preservação do patrimônio cultural brasileiro visando fortalecer identidades, garantir o direito à memória e contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do país.	Campo do patrimônio material, ambiental, do patrimônio edificado e do patrimônio imaterial, tendo atuação em todo o território nacional. Na área de museologia, o Iphan atua de maneira subsidiária e complementar ao Ibram.
Ibram	Promover e assegurar a implementação de políticas públicas para o setor museológico, com vistas em contribuir para a organização, a gestão e o desenvolvimento de instituições museológicas e seus acervos.	O campo museológico é amplo abrangendo grandes museus, museus sociais, pontos de memória etc. São consideradas instituições museológicas: os centros culturais e de práticas sociais, colocadas a serviço da sociedade e de seu desenvolvimento, que possuem acervos e exposições abertas ao público, que ampliem o campo de possibilidades de construção identitária, a percepção crítica da realidade cultural brasileira, o estímulo à produção do conhecimento e à produção de novas oportunidades de lazer. Responsável direto por inúmeros museus.
FCRB	Promover o desenvolvimento da cultura, por meio da pesquisa, do ensino, da preservação de acervos e da produção e da difusão de conhecimento.	Pesquisadores.
Ancine	Promover a cultura nacional e a língua portuguesa mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional em sua área de atuação, aumentar a competitividade, promover a autossustentabilidade, promover a articulação dos vários elos da cadeia produtiva, estimular a diversificação, estimular a universalização do acesso às obras cinematográficas e videofonográficas, em especial as nacionais.	Cadeias produtivas do cinema e do audiovisual.
FCP	Promover e apoiar a integração cultural, social, econômica e política dos afrodescendentes no contexto social do país, implementar políticas públicas que visem a dinamizar a participação dos afrodescendentes no processo de desenvolvimento sociocultural brasileiro e promover a preservação do patrimônio cultural afrobrasileiro e da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos.	Comunidades quilombolas, povos de matriz afro, povos de terreiros, afrodescendentes etc. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Incra são assistidos e acompanhados no processo de regularização fundiária dos remanescentes das comunidades quilombolas.
FBN	Responsável pela execução da política governamental de captação, guarda, preservação e difusão da produção intelectual do país e por captar, preservar e difundir os registros da memória bibliográfica e documental nacional, adotar as medidas necessárias para a conservação e proteção do patrimônio bibliográfico e digital sob sua custódia, atuar como centro referencial de informações bibliográficas, atuar como órgão responsável pelo controle bibliográfico nacional, ser depositária e assegurar o cumprimento da legislação relativa ao depósito legal, registrar obras intelectuais e averbar a cessão dos direitos patrimoniais do autor.	Cadeias produtivas do livro e leitura, bibliotecas públicas e privadas, escritores, autores etc. Coordena atores do campo através de políticas nacionais do livro e leitura e bibliotecas através do Sistema Nacional de Bibliotecas (SNB).

Elaboração dos autores.

Como se vê, as atribuições institucionais do SFC são amplas, suas instituições têm atribuições múltiplas e se relacionam com objetivos de acesso, democratização e desenvolvimento das artes e da cultura. Na prática, os campos artísticos⁵ e as demais manifestações culturais são transversais e interdependentes, e as políticas têm como objeto atividades e práticas hibridizadas. Dificilmente, as artes podem ser segmentadas ou purificadas, mesmo os espetáculos ao vivo implicam mistura de linguagens.

Assim, os diferentes mecanismos de apoio às artes são transversais às diferentes áreas do SFC, dos seus programas e políticas, a exemplo do campo do audiovisual, do campo museológico, dos centros culturais, dos pontos de cultura, do patrimônio imaterial etc. Em relação às artes visuais, à música e às artes performáticas (como dança, teatro e circo), pode-se dizer que a maioria das ações é concentrada na complexa Funarte, embora se possa afirmar que uma parte significativa das ações também seja financiada indiretamente, por meio dos incentivos fiscais da Lei Rouanet, e diretamente, pelo FNC.

Todavia, não vamos nos aventurar em todos os desdobramentos dessas múltiplas linhas de ação e de suas complexidades. Limitaremos a descrição, como já o dissemos, ao espaço de atuação da Funarte, à evolução do seu orçamento, chegando ao FNC.

Tampouco, serão discutidas as capacidades de implementação de políticas. Formação de agenda, formulação e elaboração envolvem recursos diferentes daqueles exigidos para a execução, a implementação, o monitoramento e a avaliação. Os órgãos responsáveis pela execução nem sempre estão estruturados de forma adequada para realizar o conjunto de ações ou planejá-las, ou não possuem dotações e recursos financeiros suficientes, ou nem mesmo têm as capacidades necessárias para usá-los de maneira estruturada e contínua. Além disso, ressalte-se que, apesar de todas as dificuldades, os estilos de operação de cada governo e a sua capacidade de se comunicar levam a diferentes formas de mobilização de forças sociais. Os orçamentos e as suas composições também expressam uma tradução perfeita de prioridades governamentais e demandas sociais.

5. O campo artístico é um conceito que se refere a fenômenos recentes das sociedades modernas. O conceito se refere à constituição de arenas particulares, espaços estruturados de posições e tomadas de posição, onde os indivíduos e as instituições lutam pelo monopólio da autoridade para definir o que é artístico e legítimo em contraposição aos poderes econômico, político e burocrático (Wacquant, 2005, p. 117). Os diferentes universos, como a literatura, a pintura, a poesia, o teatro, a dança etc., mas também a cultura de forma geral, que fazem parte dos dinamismos dos mercados de bens simbólicos, também compõem o campo artístico, ou se constituem em campos autônomos, organizados em torno de "linguagens" específicas, em luta por se fazerem visíveis e reconhecidos. Essas lutas simbólicas permitem a segmentação de linguagens, mas qualquer separação de uma arte de outra é resultado da imposição de uma definição histórica arbitrária. As políticas públicas expressam em seus critérios, instrumentos, segmentações e classificações estados de violência e imposição de representações específicas do que é artístico ou não, do que é cultural ou não.

Por fim, destacamos as dificuldades em se fazer uma narrativa do comportamento dos recursos financeiros sem os componentes ideológicos de adesão e alinhamento com forças políticas e sociais, mesmo com todos os esforços para manter a análise descritiva e não normativa. Nosso ponto central é que a análise do financiamento que se seguirá deve ser contida no quadro de considerável desmobilização dos processos de participação social nas políticas do MinC. A análise do financiamento e seu comportamento é, sem dúvida, importante, mas a mobilização dos atores na construção de agendas positivas é algo que não se deve perder nos processos de definição de políticas culturais.

3 O ORÇAMENTO DO SFC: ARTE E CULTURA

A complexidade da estruturação das políticas culturais, do SFC e das competências do MinC é significativa, sendo sua atuação abrangente, envolvendo ações direcionadas ao patrimônio histórico e artístico nacional,⁶ englobando o patrimônio material e imaterial, e nesses, cidades, bens edificados, paisagens, centros históricos, conjuntos urbanísticos, conjuntos arquitetônicos, igrejas, conventos, fortes, fontes etc. No que se refere ao patrimônio imaterial, o Decreto nº 3.551/2000⁷ estabeleceu “formas” ou modalidades de patrimônio imaterial a serem registrados em livros: I – Livro de Registro dos Saberes, em que serão inscritos conhecimentos e modos de fazer enraizados no cotidiano das comunidades; II – Livro de Registro das Celebrações, em que serão inscritos rituais e festas que marcam a vivência coletiva do trabalho, da religiosidade, do entretenimento e de outras práticas da vida social; III – Livro de Registro das Formas de Expressão, em que serão inscritas manifestações literárias, musicais, plásticas, cênicas e lúdicas; e IV – Livro de Registro dos Lugares, em que serão inscritos mercados, feiras, santuários, praças e demais espaços onde se

6. Segundo o Decreto Lei nº 25/1937, “Art. 1º – Constitui o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico”. A Constituição Federal, no seu art. 216, define: “constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: *i*) as formas de expressão; *ii*) os modos de criar, fazer e viver; *iii*) as criações científicas, artísticas e tecnológicas; *iv*) as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; e *v*) os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico”.

7. A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) define como patrimônio imaterial “as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas – com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados – que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural”. Esta definição está de acordo com a Convenção da Unesco para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, ratificada pelo Brasil em março de 2006. Para atender às determinações legais e criar instrumentos adequados ao reconhecimento e à preservação desses bens imateriais, o Iphan coordenou os estudos que resultaram na edição do Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, que instituiu o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial, criou o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial (PNPI) e consolidou o Inventário Nacional de Referências Culturais (INCR). Em 2004, uma política de salvaguarda mais estruturada e sistemática começou a ser implementada pelo Iphan, a partir da criação do Departamento do Patrimônio Imaterial (DPI). Em 2010, foi instituído pelo Decreto nº 7.387, de 9 de dezembro, o Inventário Nacional da Diversidade Linguística (INDL), utilizado para reconhecimento e valorização das línguas portadoras de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

concentram e reproduzem práticas culturais coletivas.⁸ Além disso, o SFC atua na área das bibliotecas (SNB), por intermédio da FBN, e de museus (Sistema Brasileiro de Museus – SBM), por intermédio do Ibram.

Diferentes programas foram se estruturando no âmbito do SFC para: *i*) estimular o associativismo, a ação cultural e o reconhecimento das diferentes expressões da cultura brasileira; *ii*) desenvolver a economia simbólica do audiovisual; *iii*) estimular iniciativas no âmbito da economia da cultura e criativa; *iv*) sedimentar o apoio e fomento às atividades culturais; e *v*) oferecer espaços e equipamentos culturais para a população brasileira. Essas assertivas estão expressas em ordem nas secretarias da Diversidade Cultural (SDC), do Audiovisual (SAv), da Economia Criativa (SEC), Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (Sefic) e na Secretaria de Infraestrutura Cultural (Seinfra).

Algumas rápidas considerações devem ser feitas a respeito das dificuldades de classificação orçamentária das artes. As despesas com cultura podem ser entendidas na função cultura, no conjunto de órgãos que compõem o SFC e ainda podem ser construídos conforme metodologias internacionais que abrangeriam despesas na área da educação, comunicações e mídias. A classificação mais conhecida se refere às subfunções “difusão cultural” e “preservação patrimonial” – que dividem os escassos recursos destinados às políticas culturais e cuja distinção é cada vez mais tênue, embora se possa dizer que a ênfase em um ou outro respondem a diferentes estratégias de política, diferentes concepções de cultura e arte, bem como diferentes alternativas sobre formas de inserção do Estado na área cultural, de seu relacionamento com o campo cultural e no planejamento setorial.

A divisão entre difusão cultural e preservação – divisão consagrada dentro das políticas culturais – indica ênfase no financiamento e estímulo preferencial a segmentos culturais diversos, bem como reflete as tensões entre a vertente patrimonialista, voltada para a preservação, e a vertente da produção cultural, voltada para as artes. Harvey (1990) apresenta a seguinte classificação: *i*) proteção, conservação, refuncionalização e valorização dos bens móveis, imóveis e intangíveis que integram o patrimônio cultural, entendido este em sentido amplo; *ii*) promoção e apoio à criação artística e arquitetural; *iii*) difusão cultural, tanto a realizada por meios tradicionais de ação cultural (teatro, biblioteca, museu, concerto) como aquelas abrangidas por meio do livro, de publicações periódicas ou outros instrumentos de comunicação de massa, como o rádio, a televisão, o cinema ou o vídeo; e

8. Alguns exemplos do patrimônio imaterial são: ofício das paneleiras de goiabeiras; arte *kusiwa* – pintura corporal e arte gráfica *wajãpi*; Círio de Nossa Senhora de Nazaré; samba de roda do Recôncavo Baiano; modo de fazer viola de cocho; ofício das baianas de acarajé; jongo, no Sudeste; cachoeira de Iauaretê, lugar sagrado dos povos indígenas dos rios Uaupés e Papuri; Feira de Caruaru; frevo; tambor de crioula; matrizes do samba, no Rio de Janeiro; partido alto, samba de terreiro e samba-enredo; modo de fazer queijo de minas, nas regiões do Serro e das serras da Canastra e do Salitre; roda de capoeira; ofício dos mestres de capoeira; modo de fazer renda irlandesa, produzida em Divina Pastora (Sergipe); toque dos sinos, de Minas Gerais; e ofício de sineiros.

iv) formação artística e cultural compreensiva. No caso em apreço, do governo federal, temos dois grandes blocos de despesas culturais:

Mesmo sendo muito genérica, permite uma primeira classificação das áreas de política:

Difusão cultural: literatura, artes plásticas, artes de espetáculo – teatro, dança, *ballet*, música, arte lírica, cinema, circo etc.

Preservação cultural: preservação do patrimônio cultural; arquivos; museus; bibliotecas (Harvey, 1990).

As discussões contemporâneas sobre as artes e o campo das artes, com suas diferenciações internas, suas relações com as novas mídias e com as tecnologias digitais, suspendem, teoricamente, qualquer possibilidade na atribuição de um significado preciso e contextualizado às linguagens e aos segmentos do campo cultural (Canclini, 1979). As despesas públicas na área cultural são mais complexas e de natureza híbrida – tal como o próprio mundo dos gêneros, dos estilos e das escolas artísticas –, mas, em linhas gerais, no governo federal, a separação entre patrimônio e difusão reflete a clássica distinção entre preservação patrimonial e artes.

Shusterman (1998, p. 33) faz uma afirmação interessante sobre a arte que gostaríamos de utilizar provisoriamente: “ao definir a arte como prática determinada por uma narrativa histórico-artística, todas as decisões substanciais em relação a que faz o valor da arte (ou na arte) são entregues às decisões internas da prática, tais como são vistas pela história da arte”. O autor diz que, modernamente, cada uma das esferas da vida passou a ser governada por uma lógica interna própria, sob a legislação respectiva dos juízos teóricos, estéticos e morais, tripartição refletida na análise kantiana, que separa o espírito humano em razão pura, prática e juízo estético (Shusterman, 1998, p. 159), e, ainda, que

nessa divisão das esferas culturais, a arte se distinguiu da ciência, na medida em que não dizia respeito à formulação ou à difusão do saber, sendo seu juízo estético essencialmente não conceitual e subjetivo. A arte também se distinguiu das práticas éticas e políticas, que envolviam os interesses reais e a vontade – do mesmo modo o pensamento conceitual (Shusterman, 1998, p. 159).

Algumas das classificações tradicionais das artes são, contemporaneamente, percebidas como construtos históricos, resultantes da dinâmica das distinções e estruturas dos diferentes campos. Essas distinções são mobilizadas pelas burocracias públicas como instrumentos de políticas, ou seja, servem de marcadores de segmentos e são úteis na alocação de recursos.

Questões conceituais e filosóficas consideradas como contexto, é necessário voltar às estruturas orçamentárias que permitem organizar as políticas culturais e seu financiamento. O financiamento das artes no governo federal abrange, como se sabe, diferentes áreas do MinC e seus órgãos vinculados. Por exemplo, caso se

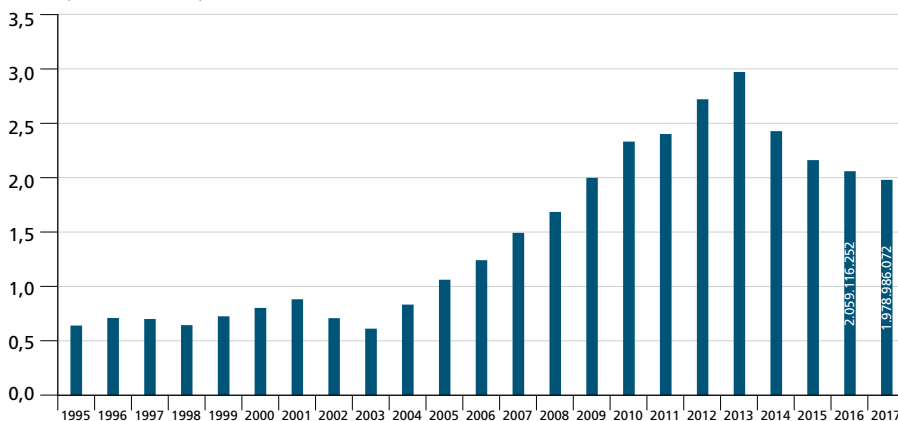
considerem as complexas relações entre as artes e as demais áreas culturais, ao analisar o financiamento das primeiras, seria necessário considerar os recursos das diversas secretarias do ministério – como os que são destinados ao programa Cultura Viva, da SDC; os recursos destinados a programas voltados ao audiovisual, da SAV; e à economia da cultura da SEC, aos equipamentos culturais, da Seinfra – e, em outros momentos históricos, políticas com outros desenhos institucionais e direcionadas ao livro, ao patrimônio, aos museus, ao teatro, à dança etc. –, todas ligadas aos orçamentos da UO central, o MinC, onde estão alocadas as suas secretarias. Contudo, as principais fontes de recursos para as artes são a Funarte e o FNC, sendo que este também é fonte de recursos para outras iniciativas do ministério, não necessariamente relacionadas direta e especificamente ao universo das artes.

Diferentes condicionamentos determinam a execução orçamentário-financeira – o comportamento da economia, os juros, a inflação, a arrecadação, as políticas fiscais, a proximidade de eleições, entre outras variáveis, levam a diferentes estratégias de gestão orçamentário-financeira. Essas envolvem a definição de limites de execução, momento de disponibilização de recursos financeiros, regularidade e execução (em geral, concentrado no fim do ano), o que impacta a entrega de bens e serviços. Além de todos esses aspectos, outros ainda impactam os processos de programação e execução. Os instrumentos de política pública utilizados envolvem uma grande energia burocrática para licitação, contratação, conveniamento, repasses, prestação de contas etc., procedimentos que também impactam o desempenho global do poder público.

A lógica do orçamento envolve fases, além do próprio planejamento, que impactam na dinâmica alocativa, exigindo decisões na organização das informações e cuidados na atribuição de significados aos esforços de gasto. A execução orçamentário-financeira pode ser definida como sendo a utilização do orçamento autorizado e é feita em três estágios consecutivos: empenho, liquidação e pagamento da despesa. O empenho da despesa é uma garantia que se faz ao fornecedor ou prestador de serviços de que há dotação orçamentária para honrar o pagamento. A liquidação ocorre após a entrega do bem ou a prestação do serviço. No terceiro estágio, é emitida a ordem de pagamento.

O gráfico 1 apresenta a evolução dos recursos empenhados do SFC, que envolvem tanto as ações finalísticas quanto as despesas com pessoal, previdenciárias e administrativas, entre 1995 e 2017. Os recursos são ligeiramente crescentes entre 1996 e 2001, declinantes nos anos seguintes e, a partir de 2004, consistentemente crescentes até 2013. A partir desse ano, entram em declínio ano a ano, sem, contudo, cair abaixo do patamar de recursos de 2009. Os recursos da cultura foram, em 2017, a R\$ 1,978 bilhão, três vezes maiores do que em 1995, 66% menores em relação a 2013 e 4% menores relativamente a 2016.

GRÁFICO 1
Evolução dos recursos do SFC (1995-2017)
 (Em R\$ bilhões)



Fonte: Sistema de Acompanhamento Financeiro (Siafi)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores de 2017, conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

A diminuição de recursos globais do ministério entre 2013, ano em que houve um pico nos recursos destinados à cultura, e 2017 foi de R\$ 992,9 milhões. As variáveis de ajustamento à “crise fiscal”, em que se deram os cortes de recursos, foram fundamentalmente a unidade central do MinC e o FNC. Essa redução dos recursos do MinC implicou praticamente descontinuidades de programas importantes – como o Cultura Viva, o Diversidade Cultural, o Economia da Cultura ou Criativa – e das articulações para a construção do Sistema Nacional de Cultura (SNC). A redução do FNC, instrumento de política do MinC de apoio às artes, bem como a estrutura de suas fontes de recursos, fez recuar o financiamento às artes em geral, restringindo o financiamento ao cinema e audiovisual. Uma sucinta descrição da participação das artes no FNC permite uma breve contextualização do lugar das artes no SFC, para além da Funarte e de outras iniciativas menores no âmbito do SFC.

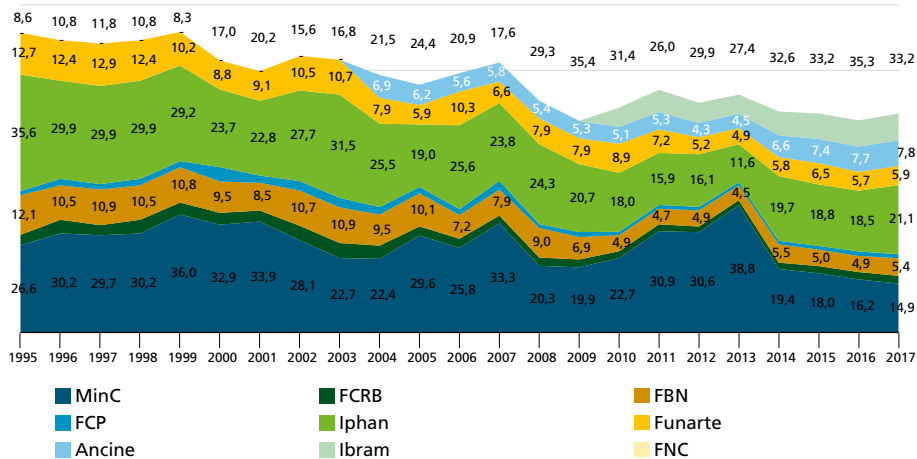
Apenas para se ter uma ideia – uma vez que a classificação de todas as ações culturais de forma exclusiva é muito difícil, portanto, sendo a separação das artes de outras atividades culturais praticamente impossível, em decorrência da interdependência entre as linguagens artísticas e as funções múltiplas dos equipamentos culturais –, podemos usar uma classificação orçamentária aproximada, embora não exaustiva, para as ações culturais relacionadas às artes, ou seja, “produção e difusão cultural”. Assim, em 2001, 41,6% dos recursos do FNC se voltavam para a produção e a difusão culturais (implantação e modernização de espaços culturais, concessão de bolsas para arte e cultura e fomento a projetos de difusão cultural, promoção e intercâmbio de eventos) e 5,6% se relacionavam à música e às artes cênicas (apoio a bandas e orquestras e fomento a projetos, bolsas e intercâmbios).

Em 2009, o FNC era responsável por 27% dos recursos do SFC, os quais, no contexto da produção e difusão cultural, envolviam ações de instalação de espaços culturais, capacitação de artistas, técnicos e produtores de arte e cultura, fomento a projetos e promoção de intercâmbios nacionais e internacionais, o que poderiam ser aproximações para atividades artísticas – independentemente de incluírem outros tipos de atividades, todas essas ações estão relacionadas com as práticas das artes. Em 2015, o financiamento a esse rol de iniciativas correspondia a 11,3% e, em 2016, passa a 3,1%, incluídas ações relacionadas a equipamentos, que passam a ser da ordem de 4,4%. Neste ano, o financiamento ao audiovisual constituía-se em 90% do FNC – voltaremos a esse ponto. Mas, então, olhando para o FNC, a disponibilização de recursos para ações relacionadas às artes e à cultura, para além do audiovisual, parece ter minguado.

O gráfico 2 apresenta a participação relativa de cada uma das UOs que compõem o SFC nos recursos financeiros da área entre 1995 e 2017. Em primeiro lugar, vale a pena destacar a criação da Ancine,⁹ em 2001, e do Ibram,¹⁰ em 2009, eventos que mudam padrões de financiamento. Em segundo lugar, registre-se a criação da Condecine, em 2001, pela MP nº 2.228-1, com cobrança iniciada em 2002. A Condecine será uma das principais fontes do FNC, como será analisado mais à frente.

GRÁFICO 2

Evolução da participação nos recursos financeiros de cada órgão do SFC (1995-2017)



Fonte: Siafi/STN.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores de 2017, conforme o IPCA.

9. A Ancine foi criada no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 2001, por meio da Medida Provisória (MP) nº 2.228-1, e regulamentada pela Lei nº 10.454, de maio de 2002, sendo inicialmente vinculada à Presidência da República e depois, a partir de 2002, ao MinC.

10. O Ibram foi criado no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2009, por meio da Lei nº 11.906, sucedendo o Iphan nas políticas nacionais relativas aos museus.

Quanto à composição das despesas por UO, assinala-se o crescimento da participação do MinC e a do FNC (juntas) no conjunto. Em 1995, se constituíam em 35,2% do total e em 2002, último ano dos dois governos de FHC, atingiam 43,7%. Nos governos Lula, essa participação é, em quase todos os anos, maior do que 50,0% e, nos governos Dilma, também são crescentes (chegam a ser de 66,0% em 2013), embora diminuam relativamente já no primeiro ano do seu segundo mandato.

Esse comportamento sinaliza orientações políticas diversas daquelas desenvolvidas durante a década de 1990 e início dos anos 2000. As ênfases passaram a ser dadas, nesse novo contexto, às políticas orientadas pelas secretarias do MinC, com fomento direto a programas e ações prioritários e simultâneos às ações das instituições vinculadas ao MinC. A preocupação central, a partir de 2003, foi o reforço dos recursos diretos orçamentários e a orientação para a construção de sistemas de cultura. As ações programáticas estiveram, discursiva e operacionalmente, articuladas com a ideia de sistema de cultura e com a construção setorial da cultura como política autônoma e específica, embora também estivessem ligadas ao fortalecimento do associativismo e da ação cultural, bem como ao reconhecimento e à valorização da diversidade.

Entretanto, o decréscimo dos recursos, somado à vinculação de fontes a segmentos específicos nos últimos anos, especialmente ao Fundo Setorial do Audiovisual (FSA),^{11,12} impactou de maneira negativa importantes programas do MinC, como já assinalado. A partir de 2014, os recursos totais do SFC declinaram relativamente, mas ainda foram, em 2017, três vezes maiores em relação aos de 1995. No entanto, em 2014, os recursos caíram 18,0% em relação a 2013; em 2015, caíram 11,0% em relação a 2014; em 2016, a diminuição foi 4,7% em relação a 2015; e de 3,9% em 2017 relativamente a 2016. A unidade central do MinC era apenas um quarto dos valores de 2013. O FNC era, em 2017, ainda muito maior do que em 1995 – aproximadamente doze vezes –, mas apenas 81,0% em relação a 2013, ainda que tivesse participação de 33,2% no total.

11. A Lei nº 11.437, de dezembro de 2007, instituiu o FSA como categoria de programação específica do FNC.

12. Os recursos do FSA são direcionados para linhas de ação específicas: *i*) linha de ação A: produção de longa-metragem, voltada para o investimento em produção independente de obras cinematográficas de longa-metragem brasileira, incluindo coproduções internacionais; *ii*) linha de ação B: produção independente de obras audiovisuais para a televisão, focada em operações de investimento em produção independente de obras audiovisuais televisivas, tanto para televisão aberta quanto por assinatura, incluindo coproduções internacionais; *iii*) linha de ação C: aquisição de direitos de distribuição de obras cinematográficas de longa-metragem, dedicada aos investimentos em aquisição de direitos de obras cinematográficas de longa-metragem, de produção independente, que tenham como objetivo a exploração comercial em todos os segmentos do mercado; e *iv*) linha de ação D: comercialização de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem no mercado de salas de cinema, orientada para operações de investimento em comercialização de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem, de produção independente, para exibição em salas de cinema.

4 GASTOS DIRETOS DA FUNARTE

No que toca à Funarte,¹³ o cenário é um pouco diverso do apresentado para o MinC, como mostra o gráfico 3. Seus recursos são oscilantes, mas relativamente estáveis (no quadro de subfinanciamento, como apontam praticamente todos os presidentes da Funarte) até 2005, com recuperação significativa em 2006, queda no seguinte, crescimento até 2010, véspera do ano da primeira eleição de Dilma Rousseff, quando tem o pico (R\$ 206,2 milhões). O ano de 2011 corresponde à gestão de Anna de Holanda, ministra que tinha vínculos com a Funarte, ao qual se segue período de diminuição dos orçamentos, embora os níveis sempre tenham sido superiores aos de 2008. Nesse ano, os recursos da Funarte eram da ordem de R\$ 132,9 milhões, e apenas em 2016 voltaram a ser inferiores a 2008 (R\$ 118 milhões em 2016 e R\$ 116 milhões em 2017).

Assim, a recomposição de recursos da Funarte se deu ainda na presidência de Antônio Grassi (2006); no ano seguinte, declinam e seguem crescentes até 2010, último ano da presidência de Sérgio Mamberti, tornando a declinar nas presidências seguintes.¹⁴ Entretanto, os recursos são 1,4 vez maior em 2017 em relação a 1995, 56% menores do que os de 2010 (menos R\$ 90 milhões), e 2% menores em relação a 2016 (aproximadamente R\$ 2 milhões menores).

Importante pontuar também um período de declínio no orçamento da Funarte a partir de 2011, que refletiu em problemas que tomaram dimensões públicas, como o atraso atípico dos pagamentos de importantes editais para financiamento à criação e circulação de bens artísticos, como os prêmios Myriam Muniz (teatro), Carequinha (circo) e Klaus Vianna (dança), alguns dos quais só foram quitados no ano seguinte à aprovação.¹⁵

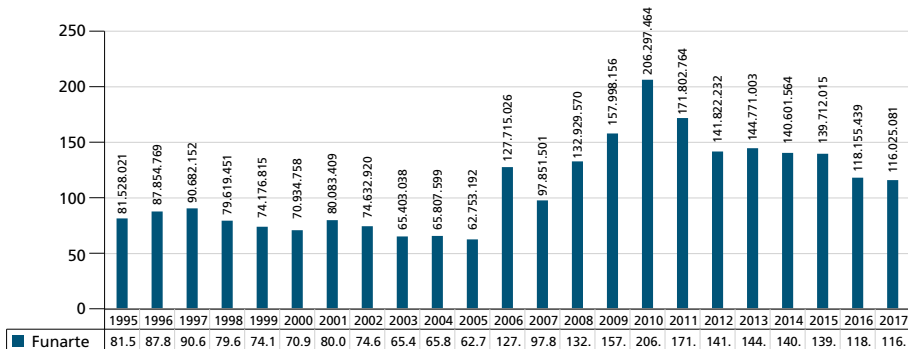
13. As iniciativas e os programas financiados pela Funarte são tradicionais e conhecidos: Prêmio Funarte Carequinha de Estímulo ao Circo, Prêmio Funarte de Dança Klaus Vianna, Caravana Funarte Petrobras de Circulação Nacional, Conexão Artes Visuais – MinC/Funarte/Petrobras, europalia.brasil, Painéis Funarte de Regência Coral, Edição de Partituras Para Bandas, Prêmio Funarte de Teatro Myriam Muniz, Prêmio Funarte Petrobras de Fomento ao Teatro e a Dança e Projeto Pixinguinha.

14. Os presidentes da Funarte são os seguintes: José Cândido de Carvalho (1975-1981); Aloísio Magalhães (1981-1982); Edméa Falcão, diretora-executiva (1983-1984); Zivaldo Alves Pinto (1985); Ewaldo Correia Lima (1985-1989); Edino Krieger (1989-1990); extinto (1990-1992); Ferreira Gullar (1992-1995); Márcio Souza (1995-2002); Antônio Grassi (2003-2007); Celso Frateschi (2007-2008); Sérgio Mamberti (2008-2010); Antônio Grassi (2011-2013); Gutti Fraga (2013-2015); Francisco Bosco (2015-2016).

15. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/2Jlwnct>>.

GRÁFICO 3

Funarte: evolução real dos recursos financeiro-orçamentários (1995-2017)
(Em R\$ milhões)



Fonte: Siafi/STN.

Elaboração dos autores.

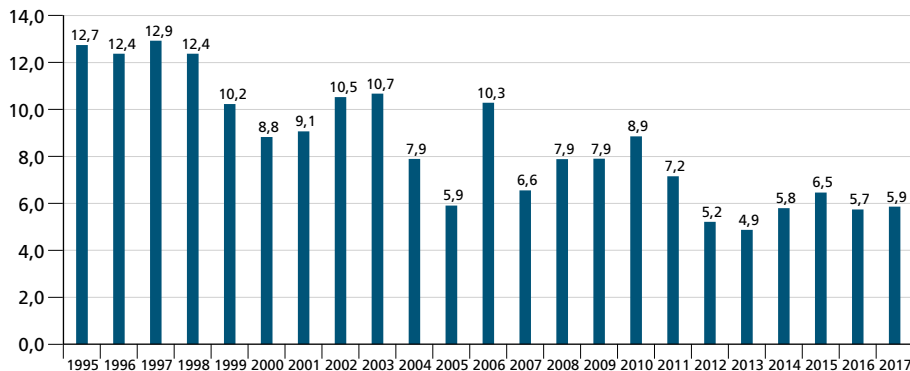
Obs.: Valores de 2017, conforme o IPCA.

Em termos de recursos absolutos, pode-se afirmar que a Funarte experimentou flutuações significativas no período (gráfico 3). O ano com menores recursos foi 2005 (R\$ 62,7 milhões). Depois desse ano, os recursos crescem e atingem o maior nível em 2010, com R\$ 206 milhões. Em 2017, os recursos são maiores do que os de 1995, mas são menores em relação aos nove anos anteriores.

No que se refere à participação da Funarte nos recursos do SFC (gráfico 4), deve-se considerar que foi declinante. Inúmeras demandas e programas criados no âmbito do ministério implicaram perda de participação da Funarte: em 1995, a participação era de 12,7%, e declina para 5,7% em 2016.

GRÁFICO 4

Funarte: participação no SFC (1995-2017)
(Em %)



Fonte: Siafi/STN.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores de 2017, conforme o IPCA.

Ainda descrevendo a Funarte em termos das características do instrumento de política, é importante lembrar que, além dos recursos via orçamento para a implementação direta (gestão de equipamentos, por exemplo) ou de fomento direto, em alguns anos, a instituição contou também com recursos incentivados pela Lei nº 8.313/1991 que compõem os montantes para realizar ações já tradicionais da fundação (como alguns prêmios/editais). Isso ocorreu por iniciativa de associações autônomas (como a Associação de Amigos da Funarte), que desenvolveram e aprovaram projetos de interesse da Funarte na Lei Rouanet (Silva e Ziviane, 2018).

Um outro aspecto importante de ser observado é a composição dos dispêndios da Funarte. A tabela 1 mostra que, para o ano de 2016, 69,8% do orçamento finalístico (Programa 2027) – e esse se constituía em 35,1% do orçamento total da Funarte –¹⁶ foi destinado à manutenção e ao funcionamento de espaços e equipamentos culturais. Na maioria das discussões sobre orçamentos de políticas públicas, e de políticas culturais em específico, faria sentido interpretar esse dado como sendo um gasto excessivamente alto com custeio, o que seria negativo, pois restringiria o orçamento disponível para as ações finalísticas propriamente ditas. Contudo, diferentemente do que acontece em outras instituições culturais públicas, não se pode afirmar precisamente que esse montante orçamentário não esteja vinculado a ações finalísticas, uma vez que a manutenção de espaços (teatros, salas de exibição, salas de ensaio, entre outras) é uma atividade central da agenda da Funarte, vinculada à sua própria razão de ser.¹⁷ O apoio e a manutenção de espaços para circulação e criação de conteúdos artísticos constituem-se em uma dimensão importante da própria ideia mais ampla de “apoio às artes”.¹⁸

TABELA 1
Estrutura dos gastos da Funarte (2016 e 2017)

Programa/ações	2016 (R\$)	%	2017 (R\$)	%
Previdência de Inativos e Pensionistas da União (0089)	22.372.586	18,9	23.201.343	20,0
Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais (0901)	513.348	0,4	261.688	0,2
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Cultura (2107)	53.797.890	45,5	54.253.153	46,8
Cultura: dimensão essencial do Desenvolvimento (2027)	41.471.613	35,1	38.308.898	33,0
Ações Promoção e Fomento à Cultura Brasileira	11.102.050	26,8	4.886.944	12,8
Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro	1.408.766	3,4	1.186.285	3,1
Funcionamento de Espaços e Equipamentos Culturais	28.960.797	69,8	29.994.213	78,3
Ações Integradas de Cultura e Educação	-	-	2.241.456	-
Total	118.155.438	100	116.025.082	100

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores de 2017, conforme o IPCA.

16. Conjunto de ações voltadas para ações relacionadas diretamente aos objetivos institucionais, e não com gastos das atividades de funcionamento da burocracia pública, gastos com pessoal e aposentadorias.

17. Em entrevista realizada com a coordenação da Funarte de São Paulo, foi explicitado que a ideia de “fomento às artes” encampada pela instituição não se resume ao apoio financeiro à criação de obras (que se dá principalmente por meio dos editais), mas também por meio de outras ações, entre as quais a cessão de espaços físicos (por exemplo, um teatro) para que companhias que já tenham repertórios financiados por outros meios possam circular seus trabalhos sem ter de arcar com os custos de aluguel de espaço.

18. Ver em Vasconcelos-Oliveira (2016; 2018) como a demanda por esses espaços e circuitos aparece, muitas vezes, como reivindicação dos próprios realizadores artísticos.

Fato que precisa ser mencionado quando o assunto são os orçamentos e seus limites, é que, apesar de a estrutura física ou a gestão de equipamentos serem extremamente importantes no caso específico da Funarte e, de fato, estarem relacionadas às ações finalísticas da fundação, os gastos relacionados a essas realmente comprometem uma parte considerável dos recursos disponíveis e, conseqüentemente, para o conjunto de despesas, o custeio ou os investimentos, que compõem os mecanismos públicos de apoio às artes.¹⁹ De forma clara, as despesas com equipamentos concorrem com o fomento a ações e programas. O foco em um ou outro expressa políticas diferentes, bem como as assertivas que lembram que a presença dos equipamentos pode ser complementar a outras estratégias de estímulo às artes.

Em situações de orçamentos escassos ou restritos – cenário bastante típico quando se trata do tema “políticas culturais” –, isso costuma ser identificado como problema, e diferentes soluções passam a ser pensadas para a questão da manutenção dos espaços, visando “desafogar” os orçamentos.

Essa discussão ganhou os jornais, por exemplo, em 2015, quando o então presidente da Funarte, Francisco Bosco, em um contexto de extrema redução de orçamento da fundação, declarou que, considerando toda a porcentagem do orçamento que é gasto com pessoal e estrutura, o que sobrava para atividades finalísticas (incluindo editais, programações e outras atividades de fomento) era muito pouco – segundo ele, o que havia sobrado para tais atividades, em 2014, era cerca de R\$ 19 milhões, e o cenário era ainda mais pessimista para 2015, haja vista que a cultura enfrentava uma expectativa de contingenciamento de até 30% (Franco e Canônico, 2015). Na ocasião, o presidente da Funarte chegou a mapear, como possibilidade de ação, a realização de parcerias com a iniciativa privada (organizações sociais) para a manutenção ou a programação dos equipamentos.²⁰

Voltando à tabela 1, podemos notar que os 65% das atividades-meio dividiam-se, em 2016, em 45,5% do programa de gestão, 18,9% com previdência e 0,4% com precatórios relacionados às sentenças judiciais previdenciárias.²¹ Em 2017, as atividades-meio chegaram a 67% do total. O fomento teve sua participação diminuída de 26,8% (aproximadamente R\$ 11 milhões) para 12,8% (R\$ 4,8 milhões). O funcionamento de espaços e equipamentos teve um ligeiro incremento, tanto percentual quanto em termos de recursos absolutos (de 69,8% para 78,3% e de R\$ 28,8 para R\$ 29,9 milhões).

19. Sobre os programas e os campos artísticos cobertos pela Funarte, ver Canclini (1998).

20. Na ocasião, o presidente da Funarte afirmou: “temos quase vinte equipamentos culturais. Devido às nossas restrições de recursos, não estão nem ocupados. Vivemos o pior dos mundos, pois pagamos o custeio e não oferecemos programação à sociedade. Diante de um quadro como esse, pensamos em uma parceria com iniciativa privada. Ela pode ser no modelo OS (...) A crítica que se faz a esse modelo é que ele seria a lógica do privado no público. Mas você pode criar mecanismos via edital que permitam que você negocie essa lógica. Você condiciona a entrega do equipamento a uma série de objetivos que pertencem à lógica pública e que a OS vai ter que cumprir” (Franco e Canônico, 2015).

21. Existem três tipos de gastos: manutenção e funcionamento dos “equipamentos”; atividades artísticas em si (espetáculos, mostras etc.); e outros (gestão, previdência e precatórios). O primeiro e o terceiro absorvem boa parte dos recursos, deixando pouco para as atividades artísticas em si.

Se se toma a diferença de dispêndios meio e finalísticos, vemos que os primeiros tiveram grau de execução maior: 100% dos precatórios e previdência foram liquidados; 97% do programa de gestão, ações que envolvem a administração e pessoal, foi liquidado. Das despesas finalísticas, apenas 31% de ações de fomento, 81% de patrimônio e 76% de funcionamento de espaços e equipamentos (64% dos gastos finalísticos) do empenhado foi liquidado. Se se considera a relação liquidado/autorizado, os programas finalísticos tiveram grau de execução de 43%.

No que se refere ao comportamento de inscrições de RP (box 1), o comportamento no âmbito da Funarte foi o seguinte: *i*) em 2016, os RPs de 2015 eram de R\$ 24.248.569, R\$ 1,8 milhão de exercícios anteriores, R\$ 2,5 milhões foram anulados e R\$ 21,3 milhões foram pagos e ainda existiam R\$ 2,2 milhões a pagar; e *ii*) para 2017, foram inscritos R\$ 16,2 milhões, R\$ 2,2 milhões de RP de exercícios anteriores, R\$ 1,1 milhão anulado, R\$ 7,9 milhões pagos e R\$ 9,3 milhões a pagar. Os valores são aparentemente reduzidos, mas no quadro da Funarte representam aproximadamente 16% do empenhado e um quarto do liquidado até o início de agosto. O impacto na programação e na liberação do financeiro, durante o ano de 2018, será, sem dúvidas, significativo.

Em síntese, em 2016, os recursos são 15% menores que os de 2015 e, em 2017, são ligeiramente menores que os de 2016, em uma redução acumulada de R\$ 23,6 milhões em três anos. De modo geral, foram apontados três problemas quanto aos recursos da Funarte: *i*) queda de recurso, inviabilizando a execução de algumas ações/iniciativas; *ii*) absorção do orçamento por gestão e manutenção e funcionamento dos “equipamentos” (teatros etc.); e *iii*) restos a pagar.

5 AS MUDANÇAS NO FNC E O FOMENTO ÀS ARTES E À CULTURA

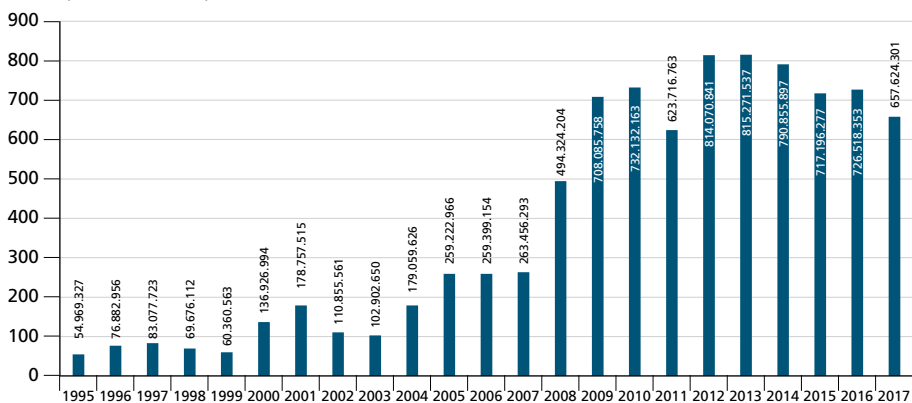
Nesta seção, discutiremos as consequências no novo desenho do FNC para o fomento geral das artes e da cultura. Evidentemente, as consequências que se apontam referem-se ao movimento geral da crise fiscal e à lógica da vinculação da Condecine ao FSA. A diminuição de recursos para programas alternativos ao audiovisual é consequência não intencional das ações do SFC. É um fato, entretanto, que o FNC passou a se constituir em um fundo direcionado ao segmento do audiovisual. As ações relacionadas tanto ao associativismo cultural quanto ao reconhecimento das diferentes culturas ficaram constrangidas pelo desenho das fontes desse fundo. A composição também impacta nas possibilidades de fomento de ações transversais que tenham as artes (especialmente as performáticas e do espetáculo vivo) como objeto.

O FNC é um dos mecanismos criados pela Lei nº 8.313/1991 e tem como finalidade fomentar as atividades culturais, mediante financiamento direto. Ao longo do seu desenvolvimento, acolheu propostas de projetos provenientes da sociedade civil e de instituições culturais públicas e privadas – localizadas em

diferentes estados, no Distrito Federal e nos municípios. Gradualmente, passou a direcionar recursos para iniciativas e programas prioritários do MinC, de suas secretarias e, em algumas situações, das instituições vinculadas ao ministério. Uma das preocupações na gestão do FNC foi fomentar ações de maneira capilarizada territorialmente. A ideia do SNC atuando de forma a sedimentar o federalismo cooperativo no âmbito da cultura, com as características da descentralização e participação social, organiza, mesmo que de maneira incipiente, a estruturação do financiamento.

Os períodos de ajustamento fiscal são especialmente problemáticos para o fomento à cultura. Ao contrário, em momentos de expansão econômica, a participação social e o aumento da arrecadação contribuem para o fomento das atividades culturais. Assim, o FNC teve seus recursos aumentados ao longo da década de 1990, mas de maneira muito lenta. A partir de 2004, entretanto, seus recursos sofreram importante expansão. De R\$ 179 milhões, em 2004, o fundo vai para R\$ 815 milhões, em 2013, sofrendo perdas até 2017, quando atinge R\$ 657,6 milhões, uma queda de R\$ 157,6 milhões, como visto no gráfico 5.

GRÁFICO 5
FNC: evolução do financiamento (1995-2017)
(Em R\$ milhões)



Fonte: Siafi/STN.

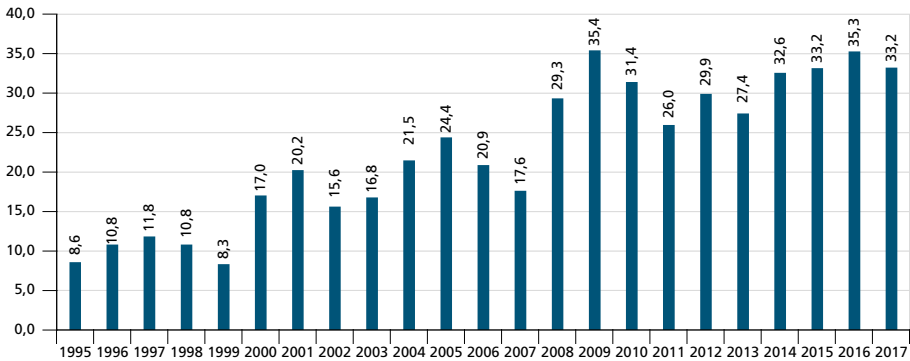
Elaboração dos autores.

Obs.: Valores de 2017, conforme o IPCA.

O aumento da participação do FNC nos recursos totais do SFC demonstra a consistência das propostas de politização e discussão da alocação dos recursos fiscais. A partir de 2003-2004, os recursos passaram a ser discutidos em diferentes instâncias de escuta e participação da sociedade civil, e, por mais que sejam verdadeiras as críticas relativas à fragilidade da institucionalização da participação social, de fato, a participação acontecia em diferentes programas e ações do ministério.

Lembramos que os recursos totais do SFC foram, em geral, crescentes em relação ao ano de 1995 – especialmente a partir dos anos 2000, então, a forte participação do FNC no total indica, repetimos, a orientação para a discussão política dos recursos, ou seja, a orientação definida pela administração pública e seus colegiados. Ao final do período, houve um deslocamento em direção a diferentes programas e políticas em função do desenho da estrutura do financiamento, como veremos a seguir, na seção sobre a Condecine e o FSA. O gráfico 6 apresenta a participação do FNC nos recursos do MinC.

GRÁFICO 6
FNC: participação no orçamento do SFC (1995-2017)
(Em %)



Fonte: Siafi/STN.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores de 2017, conforme o IPCA.

Como já se viu, o FNC foi regulamentado pela Lei Rouanet, vindo a sofrer modificações e aperfeiçoamentos graduais ao longo da sua vigência, os mais recentes ligados à criação do FSA²² e da Condecine²³.

De acordo com a legislação, o FNC pode ser constituído por estes recursos: *i*) Orçamento Geral da União; *ii*) 3% da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais e similares; *iii*) 1% de fundos de investimentos regionais, doações, legados, subvenções e auxílios de diversas entidades; *iv*) reembolso de operações de empréstimo; e *v*) saldo de exercícios anteriores, entre outras receitas eventuais. Mais recentemente, foram criados a Condecine, como fonte vinculada, e o FSA, como linha do FNC, mas com responsabilidade de gestão pela Ancine.

22. Estabelecido pela Lei nº 11.437/2006.

23. Criada pela MP nº 2.228-1/2001.

6 A CONDECINE E AS MUDANÇAS DO PADRÃO DE FINANCIAMENTO DA CULTURA

A Ancine foi criada pelo art. 5º da MP nº 2.228-1/2001, atuando nos diferentes segmentos das cadeias do cinema e do audiovisual, fomentando, fiscalizando e monitorando os vários segmentos do setor.²⁴ A Ancine atua por meio de programas e por meio de fundos especializados, orientando-se para criação de um mercado nacional integrado do cinema e audiovisual. Um dos instrumentos mais importantes da área é o FSA, que foi criado pela Lei nº 11.437/2006 e regulamentado pelo Decreto nº 6.299/2007, sendo uma categoria específica do FNC.²⁵

As fontes de receita do FSA provêm do Orçamento da União, da arrecadação da Condecine, da cobrança de taxas, principalmente do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), de multas e do produto das aplicações financeiras.²⁶

A parte mais expressiva dos recursos do FSA vem da Condecine, também instituída pela MP nº 2.228-1/2001. No primeiro momento, foram criados dois tipos de Condecine, a Condecine Título e a Condecine Remessa. A primeira incide sobre a exploração comercial de obras audiovisuais dos diversos segmentos do mercado. Já a segunda configura uma alíquota a ser paga sobre a remessa ao exterior de importâncias relativas a rendimentos decorrentes da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas, ou por sua aquisição ou importação. Com a Lei nº 12.485/2011, foi instituída uma nova modalidade, a Condecine Teles, a ser paga pelas empresas de telecomunicação. O orçamento do FSA, que antes dependia em grande parte de repasses e fontes gerais do governo federal, com a criação dessa nova modalidade de recolhimento, passou a ter fontes relativamente estáveis e crescentes.

Embora a Condecine tenha passado a se constituir na fonte mais relevante, vale a pena lembrar do comportamento de uma segunda fonte vinculada ao FNC, as loterias. A porcentagem de 3% das loterias deve ser direcionada à cultura, como visto.

24. Os recursos do FSA são direcionados para linhas de ação específicas: *i*) linha de ação A: produção de longa-metragem, voltada para o investimento em produção independente de obras cinematográficas de longa metragem brasileira, incluindo coproduções internacionais; *ii*) linha de ação B: produção independente de obras audiovisuais para a televisão, focada em operações de investimento em produção independente de obras audiovisuais televisivas, tanto para televisão aberta quanto por assinatura, incluindo coproduções internacionais; *iii*) linha de ação C: aquisição de direitos de distribuição de obras cinematográficas de longa-metragem, dedicada aos investimentos em aquisição de direitos de obras cinematográficas de longa-metragem, de produção independente, que tenham como objetivo a exploração comercial em todos os segmentos do mercado; e *iv*) linha de ação D: comercialização de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem no mercado de salas de cinema, orientada para operações de investimento em comercialização de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem, de produção independente, para exibição em salas de cinema.

25. Desde 2011, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tornou-se o agente financeiro central do FSA. Todos os recursos do orçamento são repassados para o BNDES, que se responsabiliza pela supervisão e contratação das instituições que irão operacionalizar as linhas de ação do FSA. A Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), a Caixa Econômica Federal e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) são os demais agentes financeiros cadastrados, atuando cada um deles em linhas de ação distintas.

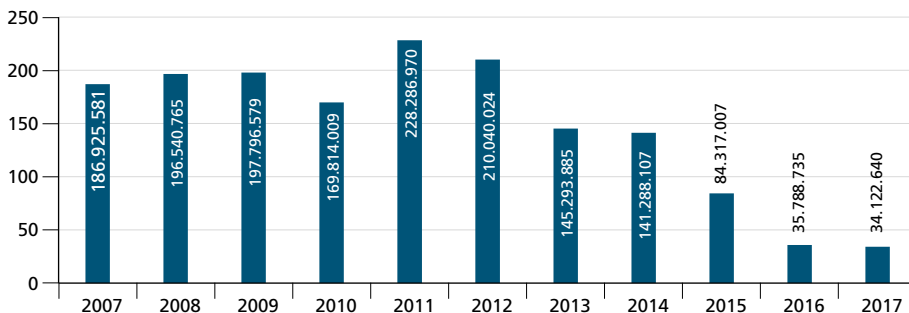
26. Os recursos arrecadados podem ser utilizados em quatro diferentes formas de aplicação: investimentos retornáveis; empréstimos reembolsáveis – o proponente pega o valor e depois devolve sua totalidade ou parcialidade; equalização, redução de encargos financeiros nas operações de financiamento; e valores não reembolsáveis – o valor é dado ao proponente a fundo perdido.

O gráfico 7 apresenta os montantes relativos da fonte das contribuições sobre concursos e prognósticos, as loterias, alocada no FNC. O ponto culminante, em termos absolutos, é 2011, com R\$ 228,2 milhões. Em seguida, a fonte é declinante, chega a 2017 com R\$ 34,1 milhões, uma queda de R\$ 194 milhões.²⁷

GRÁFICO 7

Evolução da contribuição sobre concursos de prognósticos: loterias (2007-2017)

(Em R\$ milhões)



Fonte: Siafi/STN.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores de 2017, conforme o IPCA.

Em 2007, a participação das loterias no FNC era de 71%, já em 2017 foi de 6%. No primeiro ano (2007), as loterias eram seis vezes os recursos da Condecine e em 2017 eram 0,07%, enquanto as duas fontes juntas compunham 83% da totalidade de recursos em 2007 e 96% em 2017. Isso quer dizer que, além da diminuição das loterias, diminuíram também as outras fontes, enquanto a Condecine passou a se constituir na mais importante fonte do FNC, com evidentes consequências no desenho de financiamento e de relacionamento do FNC com a sociedade e os campos artísticos. A análise do comportamento da Condecine será feita na próxima seção, não sem antes dizer que a substituição de outras fontes pela Condecine marca o desenho do FNC nos últimos anos, com consequências importantes na estruturação da área cultural.

A Condecine é uma contribuição compulsória que incide sobre produção, veiculação e licenciamento de obras audiovisuais com fins comerciais (e sobre o pagamento e o emprego a produtores, distribuidores e intermediários no exterior de importâncias decorrentes do rendimento de obras audiovisuais).

A partir de 2011, ano em que foi promulgada a Lei nº 12.485/2011, que regula o serviço de TV por assinatura, abrindo o mercado às operadoras de telefonia, a Condecine também passou a ser cobrada sobre prestação de serviços que utilizem meios que possam distribuir conteúdos audiovisuais (Ancine, [s.d.]).

27. Aparentemente, as transferências das loterias para o FNC são menores do que as previstas legalmente, hipótese levantada por Barbosa e Chaves, ([s.d.]).

Os recursos da Condecine compõem o FSA, um mecanismo de apoio ao audiovisual que financia atividades de diferentes segmentos e etapas da cadeia produtiva (como produção, distribuição, exibição e infraestrutura). O FSA é considerado um mecanismo bastante inovador de financiamento à produção cultural, especialmente por disponibilizar recursos por meio de diferentes instrumentos e modalidades, como financiamentos diretos, investimentos retornáveis ou outras operações de apoio. E a Condecine tem papel central, pois representa uma possibilidade importante de diversificação de fonte de recursos para a produção audiovisual.

A tabela 2 mostra a evolução do montante de recursos anuais do FSA e da arrecadação da Condecine, comparados aos recursos do FNC e do próprio MinC, que já foram discutidos na seção anterior.

Como mostrado, o comportamento dos recursos do MinC e do FNC foi de crescimento desde 1995. Tais recursos, no período em análise, embora maiores do que os de períodos anteriores, começam a sofrer inflexões no sentido de decrescimento a partir de 2013. Na tabela 2, pode-se ver o comportamento da Condecine, do FSA, do FNC e do SFC.

Em 2011, 73,9% das fontes do SFC eram constituídas por recursos ordinários; 9,5%, por recursos vinculados das loterias; 3,8%, por taxas e multas recolhidas pela Ancine, entre outras fontes com menor participação. O FNC era constituído por recursos provenientes de concursos de prognóstico (loterias, correspondente a 36,6%); recursos ordinários (24,0%); recursos de concessão e permissão (24,0%); e pela Condecine (10,6%). O montante vinculado ao FSA se aproxima de 40% dos recursos do FNC em 2011.

Em 2016, os recursos ordinários representavam 58,8% dos recursos do SFC. A participação se eleva para 60,8% em 2017. Os recursos ordinários são, em 2017, aproximadamente 15% inferiores aos de 2011. A participação da Condecine, por sua vez, aumenta de 2,8%, em 2011, para 30,7%, em uma clara substituição de fontes depois das vinculações de recursos para a área do audiovisual.

TABELA 2
Dados financeiros do SFC (2007-2017)
 (Em R\$ milhões)

Fonte/ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Condecine	30.953.087	33.356.128	53.200.572	47.783.178	66.216.508	421.340.080	566.543.090	540.861.832	599.469.359	589.169.644	563.277.277
FSA (Condecine + taxas e multas + Fistei)	30.953.087	38.104.257	54.115.492	49.588.795	69.640.027	504.107.947	605.512.425	596.078.069	619.822.368	591.138.186	601.058.348
FNC	263.456.293	494.324.204	708.085.758	732.132.163	623.716.763	814.070.841	815.271.537	790.855.897	717.196.277	726.518.353	657.624.300
SFC	1.493.259.522	1.685.162.558	1.998.445.086	2.330.865.660	2.400.971.712	2.720.944.194	2.971.923.057	2.427.450.067	2.161.505.002	2.059.116.253	1.978.986.070

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores de 2017, conforme o IPCA.

Os montantes da Condecine e do FSA também crescem no período. Importante notar como aquela corresponde a uma proporção bastante grande do total de recursos do FSA. Essa estava na casa de aproximadamente R\$ 30,9 milhões em 2007 e saltou para o empenho de R\$ 563,2 milhões em 2017.

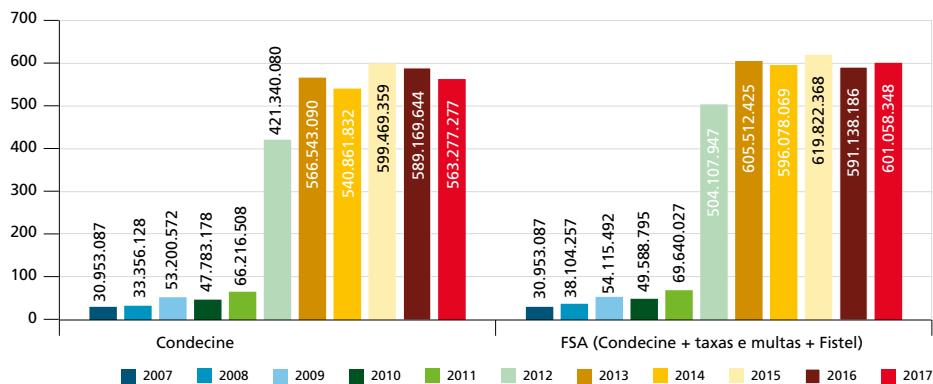
O FSA —²⁸ constituído por outras fontes, como taxas e multas sobre atividades do audiovisual, de receitas de concessões e permissões, principalmente o Fistel — foi, em 2016, da ordem de R\$ 591,1 milhões. Em 2017, foram empenhados R\$ 601 milhões.

Condecine e FSA correspondiam, em 2017, a valores muito próximos aos de 2013, embora ligeiramente menores, mas o FNC era 20% inferior, e os recursos do SFC eram 42% inferiores.

Lembremo-nos também de que o nível de empenho da Condecine em relação ao autorizado é razoável, de aproximadamente 76% em 2017, e o autorizado era de R\$ 737 milhões.²⁹

GRÁFICO 8

Evolução da execução da Condecine e do FSA (2007-2017) (Em R\$ milhões)



Fonte: Siafi/STN.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores de 2017, conforme o IPCA.

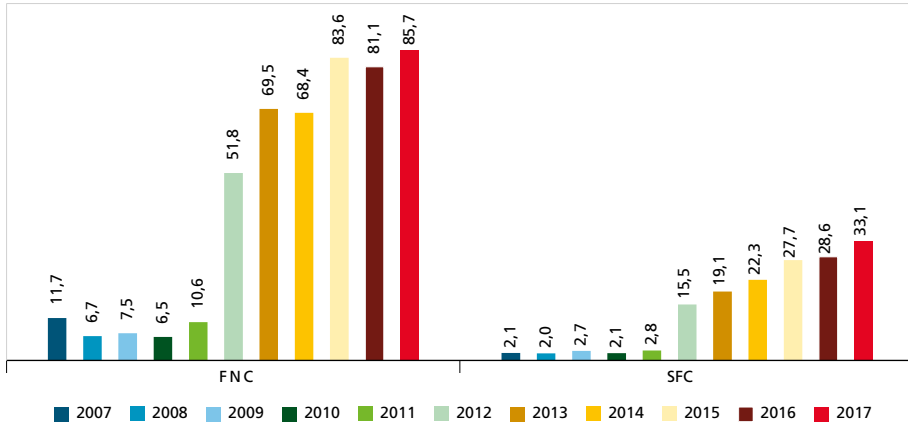
A Condecine chega a constituir 85,7% do FNC em 2017 (R\$ 563,2 milhões) e 33,1% dos recursos totais do MinC (gráfico 9).

28. O FSA é também constituído por receitas decorrentes da cobrança de taxas e multas e do produto de rendimento de aplicações financeiras.

29. Os dados de valores arrecadados para a Condecine feitos pela Ancine montam a R\$ 972,9 milhões em 2016 e R\$ 793 milhões em valores correntes, já descontados os 30% da desvinculação realizada pela Desvinculação de Receitas da União (DRU).

A Condecine é vinculada e seu crescimento não foi acompanhado por igual incremento de outras fontes. O comportamento do FNC pode ser caracterizado como de substituição de fontes e vai se tornando um fundo voltado para o cinema e audiovisual.

GRÁFICO 9
Participação da Condecine no FNC e no SFC (2007-2017)
 (Em %)



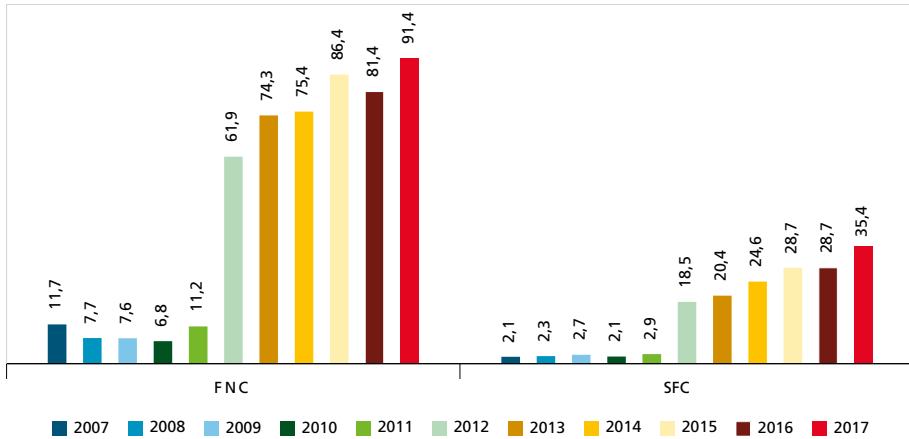
Fonte: Siafi/STN.
 Elaboração dos autores.
 Obs.: Valores de 2017, conforme o IPCA.

Em 2017, a participação do FSA chega a constituir 91,4% do FNC (R\$ 601 milhões) e 35,4% do SFC, de acordo com o gráfico 10.

No que se refere ao FNC, a política da Ancine, traduzida no FSA, se constitui na mais importante política em vigência, pelo menos no que se refere ao retrato apresentado pelo financiamento.

No entanto, ressalte-se que o nível de liquidação da Condecine em 2017 foi de mais ou menos 9%. Ou seja, foram liquidados, em 2017, R\$ 66,2 milhões dos R\$ 563,3 milhões empenhados. O que se infere desse comportamento é a inscrição e o forte acúmulo de recursos vinculados da Condecine em RP da ordem de R\$ 644 milhões para os anos seguintes.

GRÁFICO 10
Participação do FSA no FNC e no SFC (2007-2017)
(Em %)



Fonte: Siafi/STN.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores de 2017, conforme o IPCA.

A diversificação das fontes é, sem dúvidas, um aspecto fundamental para a questão do fomento à produção artística, que, no geral, demanda recursos em montantes significativos ante aqueles disponibilizados pela política cultural como um todo – o que sempre leva a ondas de questionamentos no campo cultural, como “por que o Estado deve gastar tanto dinheiro para financiar a produção artística, se ela beneficia tão poucas pessoas?”³⁰ Os próprios gestores da Funarte, por exemplo, nas entrevistas realizadas, reconhecem que seria importante conseguir diversificar as fontes de recursos da instituição (para além do montante estipulado pela Lei Orçamentária Anual – LOA e remanejado diretamente do próprio ministério), de modo a potencializar as ações da instituição e, principalmente, a conseguir manter uma agenda de políticas e ações em momentos em que o próprio ministério está em crise.

Ainda em relação à organização da execução do orçamento, é necessário apresentar algumas informações adicionais. O ciclo orçamentário é bastante complexo, por isso vamos nos deter nos seus últimos momentos (liquidação, empenho, pagamento e RPs) e depois apresentaremos algumas características da sua execução. É por demais sabido que os RPs impactam o desempenho financeiro por condicionarem os fluxos financeiros. É do que trata a seção 7.

30. Sobre esse tipo de questionamento, que não é exclusividade do contexto brasileiro, ver Vasconcelos-Oliveira (2018).

7 A GESTÃO DO ORÇAMENTO E O IMPACTO NO ANDAMENTO DAS POLÍTICAS (2016-2017)

A análise do comportamento dos dispêndios deve ser complementada com uma visão mais precisa da dinâmica orçamentária. A lógica do orçamento envolve fases, além do próprio planejamento, que impactam na dinâmica alocativa, exigindo decisões na organização das informações e cuidados na atribuição de significados aos esforços de gasto. Além da disponibilidade de recursos, o orçamento é composto por capacidades institucionais que refletem nos padrões de distribuição de recursos.

Em primeiro lugar, é necessário um olhar crítico para a sequência de procedimentos orçamentários até o pagamento de bens e serviços. Em segundo lugar, a questão envolve a escolha do uso dos agregados de empenho, liquidação e pagamento e, depois, sobre como considerar o conjunto dos RPs. Informações que subsidiem a decisão e a ação devem ser claras, mas também devem ser compreendidas nos seus significados. A construção de indicadores pressupõe escolhas, e estas têm consequências.

O primeiro passo é entender o desenho do processo simplificado de execução do orçamento. O box 1 traz os conceitos que usaremos.

BOX 1

Conceitos dos estágios que compõem a execução dos orçamentos públicos

1. Empenho de despesa: é uma reserva, ou seja, uma garantia que se faz ao fornecedor ou prestador de serviços de que há dotação necessária para honrar o pagamento. Quando há empenho, significa que a despesa foi enquadrada no crédito orçamentário adequado e que a administração dispõe de recursos.
2. Liquidação: ocorre após a entrega do bem ou a prestação do serviço, quando se verifica o direito adquirido pelo credor, determinando a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância e a quem é preciso fazer o pagamento, segundo condições estipuladas.
3. Pagamento: é a última fase, na qual se faz emissão de ordem de pagamento, que só pode ser emitida após a liquidação da despesa.
4. Restos a pagar: despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro. Distinguindo-se entre processadas (RPP) – quando os bens e serviços já foram entregues e aceitos, portanto, liquidados, mas o pagamento não foi feito – e não processados (RPNP) – quando as despesas foram apenas empenhadas e não liquidadas, mas ainda não foi reconhecido o direito do credor.
5. Despesa executada: soma de despesas liquidadas e RPNP.

Fonte: Vieira e Piola (2016).
Elaboração dos autores.

A fórmula dos RPs não é negativa em si,³¹ mas cria consideráveis problemas para a aferição de dispêndios anuais e para a programação orçamentário-financeira

31. Tollini (2016) discute brevemente regras que equilibram as necessidades eventuais da inscrição de RP e sua limitação. Se se deve reconhecer a necessidade de eventuais inscrições de RP em função da necessidade de flexibilização das ações da administração pública, também é possível e desejável se limitarem essas possibilidades temporal e quantitativamente. Vieira e Piola (2019, p. 33), por sua vez, afirmam que “a questão principal não é a inscrição de despesas como RP, considerando que certa flexibilidade na execução orçamentária e financeira é importante, mas sim o problema do uso exagerado que se faz deste mecanismo”.

(Augustinho, 2013). Globalmente, se inscreveu nas estratégias do governo federal na realização de *superavit* primário.³² Na gestão fiscal, os RPs permitem inflar os resultados primários de um ano, pois este é apurado pelo regime de caixa. Assim, os RPs ajudam no cumprimento das metas fiscais, além de serem considerados uma dívida flutuante que não entra na contabilidade da dívida líquida do setor público (DLSP).

Na gestão orçamentária, existem diversas consequências, sendo que a principal é impactar nos fluxos financeiros dos anos de inscrição, embaralhando as condições de previsibilidade e planejamento. Um impacto relevante dessa insegurança é a quebra de confiança da sociedade civil, que tem seus projetos aprovados e que enfrenta a espera pelo “financeiro” (Andrade e Coutinho, 2016).

Os impactos dos RPs e dos cancelamentos de RPs para a gestão orçamentária e financeira são evidentes. As incertezas internas produzidas nos agentes da administração sobre a manutenção de fluxos financeiros são geradas pela assimetria de informações a respeito da disponibilidade de recursos a tempo oportuno. Uma parte das incertezas é interburocrática e afeta os processos de decisão política e administrativa, bem como as relações do poder público com prestadores e agentes do campo cultural. *A posteriori*, nos processos e acompanhamento, os RPs impactam na contabilização dos recursos³³ e afetam as relações de confiança entre atores, em decorrência da ausência de transparência dos resultados orçamentários e da ação pública. Os RPs têm explicações globais relacionadas às estratégias fiscais e ao alcance de *superavit* primário no âmbito do governo federal. Nos órgãos setoriais, que são impactados pela gestão fiscal, os RPs são respostas aos contingenciamentos, às necessidades de ajustes administrativos ao fluxo de disponibilização do “financeiro”, e também decorrem da lógica de execução das despesas discricionárias, que podem ser comprimidas ou são adiadas para os últimos meses do ano, o que convive com a necessidade de aproveitamento de créditos e adiamento de pagamentos para exercícios fiscais futuros.

Enfatize-se que as incertezas da administração reforçam as já conhecidas desconfiças da sociedade civil e dos “mercados de bens culturais”, os campos culturais, em relação à disponibilidade de recursos públicos e à continuidade de editais e políticas. Esses impactos são centrais nas relações de confiança entre os atores e na legitimidade do poder público.

32. Mansueto Almeida (2013, p. 130) afirma que “a dívida do governo com seus fornecedores classificada como ‘resto a pagar’ é considerada dívida flutuante que não entra na contabilidade da DLSP. Assim sendo, o aumento do saldo dos RAPs processados não afeta o cálculo do resultado primário pela variação da DLSP, ou como se fala no jargão da contabilidade pública, no cálculo do resultado primário pelo ‘abaixo da linha’, isto é, pela ótica do financiamento”.

33. Há dificuldades, por exemplo, em identificar exercícios de liquidação de RP, os cancelamentos, bem como de procedimentos específicos, como a liquidação forçada. Gobetti (2008) aponta que as liquidações automáticas ou “forçadas” pelo Siafi, do governo federal, têm consequências importantes nas estimativas fiscais e geram distorções na interpretação da contabilidade pública. Camargo (2014, p. 53-60) enfatiza que a utilização contábil em processado e não processado tem origem legal e, embora promova ajustes contábeis, promove “desajustes da informação orçamentária”.

Portanto, diferentemente das inscrições em RP na área de saúde, por exemplo, cujo cancelamento e formas de registro na contabilidade pública impactam nas aplicações mínimas em ações e serviços de saúde (ASPS) previstas constitucionalmente e na legislação infraconstitucional (Vieira e Piola, 2016), na área da cultura os RPs geram problemas de gestão e nas relações de confiança entre os diferentes atores do ciclo orçamentário e do poder público com o campo das artes e da cultura (sociedade civil).³⁴

Como se depreende dos conceitos, com o empenho, o poder público indica que tem recursos financeiros; com a liquidação, reconhece os serviços e os bens que deram origem às despesas e se compromete ao pagamento; e, finalmente, realiza o pagamento, que é o desembolso efetivo. Se o serviço foi reconhecido (liquidado), mas não pago, e foi inscrito no ano posterior, têm-se os restos a pagar processados (RPs processados liquidados). Se o RP não foi liquidado (não realização e reconhecimento do bem ou serviço), então é RP não processado. Finalmente, os RPs podem ser cancelados, o que causa estranheza, pois isso implica um credor já reconhecido em seu direito. Essa modalidade ou possibilidade gera uma grande confusão na apropriação e no acompanhamento do comportamento do financiamento de políticas públicas.

O que interessa destacar aqui é que os RPs permitem inflar os resultados primários de um ano, pois este é apurado pelo regime de caixa. Assim, os RPs ajudam no cumprimento das metas fiscais, além de serem considerados uma dívida flutuante que não entra na contabilidade da DLSP. A fórmula dos RPs não é negativa em si, mas envolve e cria consideráveis problemas de programação orçamentária anual, na previsão de desembolso e para a aferição de dispêndios anuais. A tabela 3A evidencia a alta inscrição em RP entre 2016 e 2017. Globalmente, se inscreveram nas estratégias do governo federal na realização de *superavit* primário (Salto e Almeida, 2016), mas também decorrem do fluxo de liberação de recursos financeiros.

Também é possível afirmar que a participação ou a composição alocativa entre os órgãos ou UOs foi relativamente estável entre os dois anos, com pequenas variações. Chamamos atenção para a redução de 26% das despesas empenhadas no SFC (total), de 11% da unidade central do MinC e de aproximadamente 9% do FNC entre 2016 e 2017.

34. O Programa Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva, um dos programas de maior visibilidade e marca do MinC, se constituiu, em média, em 21,5% dos RPs inscritos pelo MinC, sendo que em 2007 essa participação foi a 36,1%. Da mesma forma, 40,1% dos RPs de exercícios anteriores são do Cultura Viva, que ainda tem 30,4% dos RPs anulados, 13% dos pagos (em 2007 foram 24,3%). Finalmente, 28,4% dos RPs a pagar foram do Cultura Viva. As consequências foram desastrosas, em termos de consistência e legitimidade do programa, enquanto política pública (Silva e Lábrea, 2014).

TABELA 3A
Despesas empenhadas: SFC (2016-2017)

Unidade orçamentária	2016	%	2017	%	Evolução 2016-2017
MinC	333.305.916	16,2	295.112.368	14,9	(11)
FCRB	46.093.042	2,2	47.151.885	2,4	2
FBN	101.295.030	4,9	106.281.821	5,4	5
FCP	28.572.292	1,4	23.211.261	1,2	(19)
Iphan	381.585.374	18,5	417.329.169	21,1	9
Funarte	118.155.439	5,7	116.025.081	5,9	(2)
Ancine	158.598.254	7,7	155.092.562	7,8	(2)
Ibram	164.992.552	8,0	161.157.624	8,1	(2)
FNC	726.518.353	35,3	657.624.301	33,2	(9)
Total	2.059.116.252	100	1.978.986.072	100	(4)

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores de 2017, conforme o IPCA.

A tabela 3B apresenta os RPs das instituições do SFC. Os valores são significativos e a comparação com aqueles apresentados na tabela 3A evidencia as dificuldades da gestão orçamentária que deve lidar com praticamente dois orçamentos, o aprovado no ano e o de RPs.

TABELA 3B
Situação dos RPs no SFC (2016-2017)

Unidade orçamentária/ano	2016			2017		
	RP inscrito líquido	RP pago	RP a pagar	RP inscrito líquido	RP pago	RP a pagar
MinC	455.571.775	165.679.920	289.891.855	292.569.782	78.035.995	214.533.787
FCRB	1.280.636	1.022.087	258.550	1.328.379	1.173.703	154.676
FBN	6.978.729	5.692.778	1.285.951	3.546.861	2.637.796	909.065
FCP	3.201.059	2.416.505	784.554	7.118.074	5.321.693	1.796.381
Iphan	139.972.559	98.662.658	41.309.901	70.184.466	32.469.462	37.715.004
Funarte	24.345.993	22.038.348	2.307.645	14.552.164	12.188.752	2.363.412
Ancine	30.964.678	19.994.582	10.970.096	28.731.032	19.128.754	9.602.278
Ibram	22.844.714	17.754.705	5.090.009	26.777.039	16.491.938	10.285.101
FNC	1.034.018.668	818.928.392	215.090.277	855.334.316	711.583.988	143.750.328
Total	1.719.178.812	1.152.189.974	566.988.839	1.300.142.113	879.032.081	421.110.032

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores de 2017, conforme o IPCA.

Os impactos dos RPs e dos cancelamentos de RP para a gestão orçamentária são evidentes, mas os procedimentos de registro nos orçamentos não são muito claros.³⁵ Em 2016, o SFC tinha R\$ 1,7 bilhão de RP e em 2017, R\$ 1,3 bilhão. Em 2016, foram pagos R\$ 1,1 bilhão e, em 2017, R\$ 879 milhões, e ficaram R\$ 566 e R\$ 421 milhões a pagar nos respectivos anos.

A Funarte tinha, em 2016, R\$ 24,3 milhões de RP e, em 2017, R\$ 14,5 milhões. Em 2016, foram R\$ 22 milhões de RPs pagos e, em 2017, R\$ 12 milhões.

O FNC teve empenho de R\$ 726 milhões em 2016, R\$ 16,2 milhões liquidados, R\$ 1 bilhão inscrito e R\$ 818 de RP a pagar. Em 2017, foram R\$ 657,6 milhões empenhados, R\$ 77,7 milhões liquidados, R\$ 855,3 milhões de RPs inscritos e R\$ 711,5 milhões de RPs pagos.

Os montantes parecem muito pequenos em comparação com outros ministérios, mas não os são na área da cultura. Deve-se enfatizar, entretanto, algumas das características do FNC, que teve um comportamento inusitado no período. Em 2016, o liquidado em relação ao empenhado foi de 2% e, em 2017, foi de 12%. Todavia, a liquidação de RP foi da ordem de R\$ 791,6 milhões, em 2016, e de R\$ 711 milhões em 2017.

Os dados orçamentários do SFC em 2016 mostram que os RPs foram menores do que o empenho no SFC, mas foram maiores na unidade central (36,7%) e no FNC (42,3%).

Evidentemente, é importante saber que ter 36,7% (Iphan), 24,5% (Ancine) ou 24,0% (Funarte) de RPs inscritos, apenas para tomar alguns exemplos, significa a gestão de recursos significativos e a mobilização de capacidades institucionais variadas para organizar ações de fomento, investimento, custeio, produção e pagamento de editais, produção de seleção públicas, processos licitatórios etc. na ordem de R\$ 135, R\$ 30 e R\$ 23 milhões para os casos exemplificados, respectivamente.

Ainda em 2016, podemos, na comparação entre RP e valores liquidados, ver a gravidade do problema dos restos a pagar. Os RPs totais inscritos eram 48,5% maiores do que os liquidados (R\$ 1,666 bilhão inscrito em contraste com R\$ 1,1 bilhão liquidado).

O MinC tinha um nível de RP 70% maior do que o liquidado em 2016, e o FNC, como não havia liquidado quase nada (em torno de R\$ 15 bilhões), tinha R\$ 1 bilhão inscrito em RP. O FNC era responsável por 60% dos RPs e o MinC, por 26,5%.

35. Alguns autores apontam as dificuldades de identificação do ano de liquidação de RP e do procedimento de liquidação forçada (Vieira e Piola, 2016).

Em 2017, a situação de desorganização orçamentária persistia. Os recursos em 2017 foram menores e as capacidades institucionais para executar os recursos também. O FNC continuou a representar 65,8% dos RPs, seguido do MinC, com 22,5%.

Por fim, as informações foram organizadas pelo conceito de despesa executada (box 1), que tem a vantagem de oferecer uma visão global dos recursos disponíveis.³⁶ O conceito expressa o somatório de despesas liquidadas e RPs inscritos. Nesse conceito, os recursos totais do SFC foram reduzidos em 13% entre 2016 e 2017.³⁷ Foram menores na UO MinC, em mais de 28%; Iphan, em 13%; FNC, em 11%; e Funarte, em 6%; e aumentaram na UO FCRB, FNB, FCP, Ancine e Ibram.

TABELA 3C
Despesas executadas: MinC (2016-2017)

Unidade orçamentária	2016	%	2017	%	Evolução 2016-2017
MinC	723.093.936	25,1	518.544.250	20,7	(28)
FCRB	46.002.925	1,6	47.461.805	1,9	3
FBN	103.482.167	3,6	106.220.136	4,2	3
FCP	23.531.480	0,8	25.710.315	1,0	9
Iphan	484.700.767	16,9	421.110.102	16,8	(13)
Funarte	125.934.054	4,4	118.900.997	4,7	(6)
Ancine	157.564.070	5,5	168.477.034	6,7	7
Ibram	161.881.354	5,6	164.751.906	6,6	2
FNC	1.050.297.152	36,5	933.065.797	37,3	(11)
Total	2.876.489.920	100	2.504.244.359	100	(13)

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores de 2017, conforme o IPCA.

Das considerações tecidas até aqui, podem-se enfatizar algumas linhas de força. Em primeiro lugar, os recursos seguem as linhas oferecidas pelos contextos econômico e político mais gerais, com sensibilidade às crises e às prioridades políticas, como é por demais conhecido.

O crescimento e as variações negativas dos recursos do MinC foram distribuídos internamente em função de redesenhos e prioridades institucionais, com base nas capacidades administrativas e de acordo com prioridades políticas. A presença de secretarias finalísticas na UO MinC implicou aumento de seus recursos

36. O conceito de despesa executada apresenta dois problemas. O primeiro é a possibilidade de cancelamentos de RPP, mesmo considerando a existência de um credor, pois já se reconheceu, no momento da liquidação, a entrega do bem ou serviço realizado. O segundo problema refere-se aos RPNPs, isto é, que foram apenas empenhados. Os dois problemas convergem não apenas para a contabilidade das despesas, mas impactam na programação orçamentária dos anos seguintes.

37. Caso se tomem apenas os valores empenhados, a variação entre 2016 e 2017 é praticamente inexistente.

e uso do FNC como instrumento das políticas culturais. O comportamento do financiamento direto do MinC espelhou essas linhas de força interna, e as mudanças recentes impactaram profundamente em diferentes iniciativas ou programas que organizaram as agendas da cultura depois de 2003.

O comportamento dos recursos financeiros da Funarte sofreu influência de algumas dessas injunções. Alguns dos seus presidentes conseguiram ampliar recursos diretos e ainda se apoiaram em alianças para pluralizar as fontes de recursos, especialmente dos incentivos fiscais da Lei nº 8.313/1991. Viram-se as variações na trajetória de recursos da Funarte, que tem recursos ampliados no período como um todo, mas seus recursos diminuem em 2% (despesa empenhada) e 6% (despesa executada) entre 2016 e 2017.

O SFC tem recursos menores em 26% da despesa empenhada e 13% pela despesa executada. O FNC é menor em 9% pelo empenho e 11% pela despesa executada.

A reorganização da estrutura de financiamento também implicou impactos na distribuição de recursos e nas ordens de priorização objetiva das políticas. A presença da Condecine e do FSA com fontes vinculadas e executadas no FNC praticamente associou a identidade do FNC ao do FSA.

Se os orçamentos sofrem variações de montantes e composição, pode-se dizer também que têm uma força incremental. Mas, no caso da presença de mudanças de regras constitutivas, os impactos podem ser relativamente significativos. Observou-se, com a presença daquela contribuição, a redução de recursos ordinários e mesmo de recursos das loterias, esses também vinculados. A Condecine substituiu outras fontes, mas, estando vinculada ao cinema e audiovisual, reorientou o financiamento e as direções da ação.

O tratamento dos RPs apresenta diferentes problemas, envolve questões contábeis, administrativas e orçamentárias. Essa questão remete a outros problemas relacionados à transparência, comparabilidade e confiança nas informações. Além disso, os RPs impactam nas programações e no planejamento dos anos seguintes.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, procurou-se observar a evolução do orçamento do SFC, das suas instituições (especialmente a Funarte), de mecanismos (FNC e FSA) e fontes de financiamento (Condecine e loterias – contribuição sobre concursos de prognóstico). Foram escolhidas instituições e mecanismos que se articulam mais diretamente às discussões mais amplas de políticas de apoio às artes e às cadeias de produção artísticas (o que dialoga também com a discussão mais ampla sobre economia da cultura e criativa).

A opção por observar orçamentos, sua execução e a variação nos montantes de recursos disponíveis nas instituições justifica-se a partir de um esforço por entender as diretrizes das políticas culturais para além dos seus discursos e das linhas programáticas anunciadas. Como pode se inferir pela observação dessa área de políticas públicas no decorrer dos anos, nem sempre os programas e as diretrizes simbólicas gerais postas em prática pelas gestões se traduzem diretamente em recursos alocados. O FNC é cada vez mais caracterizado pela presença do audiovisual e é recessivo em relação às artes e à cultura em geral.

A substituição de fontes foi outra característica do final do período. As loterias minguraram como fonte e a Condecine ganhou centralidade, sem que as outras fontes tenham crescido em igual velocidade e proporção.

A diminuição de recursos do MinC e do FNC indica reversão de prioridades em relação aos programas e à agenda construída ao longo dos anos 2000, lembrando especialmente do programa Cultura Viva, Identidade e Diversidade Cultural-Brasil Plural, Engenho das Artes, entre outros.

Decorre dessas observações a importância de se observar, para além das dimensões programáticas e das diretrizes gerais, os aspectos e os elementos mais concretos da gestão pública, como orçamentos, instrumentos de políticas, leis e mesmo estruturas organizacionais disponíveis. Tarefas como essas normalmente requerem trabalho mais minucioso e operacional e, via de regra, envolvem observações que precisam ser repetidas de forma sistemática ao longo do tempo para possibilitarem conclusões precisas – talvez, por conta desses fatores, os estudos desse tipo sejam mais escassos. Mas, certamente, se trata de um esforço necessário para a ampliação dos conhecimentos sobre o campo das políticas culturais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. Estrutura do gasto público no Brasil: evolução histórica e desafios. *In*: REZENDE, F.; CUNHA, A. (Orgs.). **A reforma esquecida**: orçamento, gestão pública e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora da FVG, 2013.

ANCINE – AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. O que é a Condecine? **Ancine**. [s.d.]. Disponível em: <<https://bit.ly/2FpT6Ab>>. Acesso em: mar. 2018.

ANDRADE, A.; COUTINHO, R. R. **Regimento interno da Câmara dos Deputados aplicado às comissões**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. (Edições Câmara).

AUGUSTINHO, S. M. *et al.* A contabilidade criativa e a inscrição de restos a pagar como “expediente” para alcançar o Superávit Primário. **Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade**, v. 3, n. 4, p. 127-147, set./dez. 2013.

BARBOSA, F.; CHAVES, J. V. **Fundo Nacional de Cultura**: situação atual e possibilidades de aprimoramento. Brasília: Ipea, ([s.d.]).

BRASIL. Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Brasília: Presidência da República, 1937. Disponível em: <<https://bit.ly/302UDEr>>.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/1bJYIGL>>.

_____. Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005. Institui o Sistema Federal de Cultura – SFC e dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC do Ministério da Cultura, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/2PTIPkd>>.

_____. Ministério da Cultura. **Política Nacional das Artes** – Relatório de atividades março de 2015 a maio de 2016. Brasília: MinC, 2016.

CAMARGO, A. M. Casuísmos dos restos a pagar: uma análise legalista e doutrinária. **Revista Ciências da Comunicação**, v. 18, n. 27, p. 53-60, 2014.

CANCLINI, N. G. **A produção simbólica**: teoria e metodologia em sociologia da arte. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

CAUQUELIN, A. **Arte contemporânea**: uma introdução. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FRANCO, L.; CANÔNICO, M. Filósofo Francisco Bosco promete criatividade para resgatar Funarte. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 23 mar. 2015.

FUNARTE – FUNDAÇÃO NACIONAL DE ARTES. Comunicado sobre o pagamento dos editais 2014 e 2015 da Funarte. **Funarte**, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2Jlwnct>>. Acesso em: mar. 2018.

GOBETTI, S. W. **Tópicos sobre a política fiscal e o ajuste fiscal no Brasil**. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

HARVEY, E. R. **Políticas culturales en iberoamérica y el mundo**. Madri: Tecnos, 1990.

JONES, B. A general empirical law of public budgets: a comparative analysis. **American Journal of Political Science**, v. 53, n. 4, p. 855-873, 2009.

SALTO, F.; ALMEIDA, M. **Finanças públicas**: da contabilidade ao resgate da credibilidade. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2016.

SHUSTERMAN, R. **Vivendo a arte**: o pensamento pragmatista e a estética popular. São Paulo: Editora 34, 1998.

SILVA, F. A. B.; LÁBREA, V. V. **Linhas gerais de um planejamento participativo para o Programa Cultura Viva**. Brasília: Ipea, 2014.

SILVA, F. A. B.; ZIVIANI, P. A Lei Rouanet e os seus efeitos no campo cultural e na gestão pública. *In*: SACCARO JUNIOR, N. L.; ROCHA, W. M.; MATION, L.F. **CMAP 2016 a 2018: estudos e propostas do comitê de monitoramento e avaliação de políticas públicas federais**. Brasília: Ipea, 2018.

SOROKA, S. N. **Agenda-Setting Dynamics in Canada**. Vancouver: UBC Press, 2002.

TOLLINI, H. M. Repensando a gestão das finanças públicas. *In*: ALMEIDA, M.; SALTO, F. **Finanças Públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade**. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2016.

VASCONCELOS-OLIVEIRA, M. C. A dimensão simbólica da cultura e o lugar das artes na política cultural. *In*: DO VAL, A. P. *et al.* **Políticas públicas de cultura**. São Paulo: Escola do Parlamento – Câmara Municipal de São Paulo, 2016.

_____. **Políticas para as artes: reflexões gerais e alguns tópicos do debate paulistano**. Salvador: Editora da UFBA; MinC, 2018. (Coleção Cultura e Pensamento). v. 3.

VIEIRA, F. S.; PIOLA, S. F. **Restos a pagar de despesas com ações e serviços públicos de saúde da União: impactos para o financiamento federal do Sistema único de Saúde e para a elaboração das contas de saúde**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2225).

WACQUANT, L. Mapear o campo artístico. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 48, p. 117, 2005.

TRABALHO E RENDA

1 APRESENTAÇÃO

O Brasil vem enfrentando um cenário econômico bastante conturbado, sobretudo a partir de 2015, quando se iniciou um movimento brusco de queda da atividade econômica que se agravou ainda mais no ano seguinte, e praticamente se estagnou em 2017 e 2018. Como consequência, houve uma forte desestruturação do mercado de trabalho, traduzida em elevação do desemprego e da informalidade a partir de então, além de desequilíbrios fiscais que pressionaram o potencial de gasto público com políticas sociais e de investimento.

Com base neste contexto, este capítulo buscou discutir as principais mudanças recentes em termos de estrutura do mercado de trabalho e dos arranjos institucionais para as políticas de emprego no Brasil. Para tanto, ele está organizado da seguinte forma. Na seção 2, encontra-se um balanço geral sobre a conjuntura do mercado de trabalho para 2017 e 2018 no país com base em seus principais indicadores: ocupação, desocupação, participação, subocupação, tipos de vínculos, remuneração e massa de salários. A seção 3 traz como fato relevante a aprovação no Congresso Nacional e posterior sanção presidencial da Lei nº 13.467/2017, que trata da “reforma trabalhista”. Nela consta um relato mais geral abordando o processo legislativo que levou à sua aprovação e algumas possíveis implicações dos dispositivos de flexibilização da legislação trabalhista inseridos na nova lei. Na seção 4, são analisadas algumas das principais políticas desempenhadas pelo Ministério do Trabalho até 2017. Essa seção se divide em duas partes. Na primeira, desenvolveu-se uma análise sobre a evolução do arranjo de financiamento dos programas componentes do Sistema Público de Trabalho e Renda (SPETR), organizado em torno do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), para o decênio 2008-2017. O balanço geral sobre a capacidade de financiamento do FAT para esse conjunto de programas (seguro-desemprego, abono salarial, qualificação profissional e intermediação de emprego) é realizado a partir de três dimensões: o fluxo de receitas; o fluxo de obrigações; e a evolução patrimonial. Em cada uma delas a evolução dos indicadores é contrastada, ainda que de forma breve, tanto com o contexto socioeconômico do período quanto com as decisões de política fiscal que afetaram diretamente a dinâmica contábil do FAT.

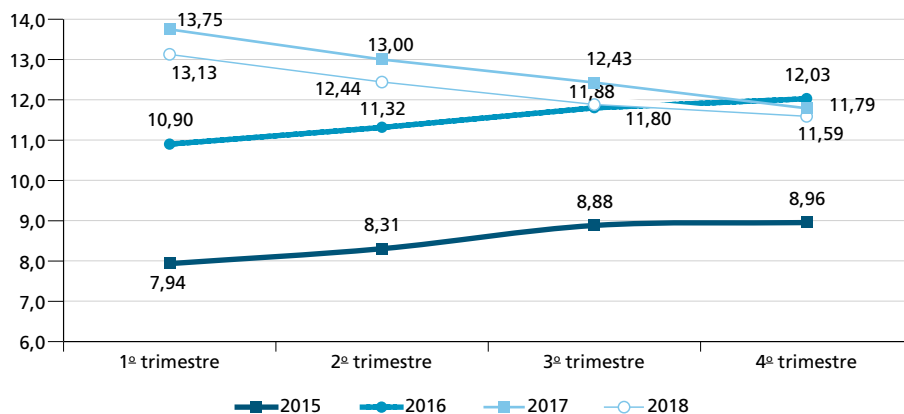
A segunda parte trata da análise dos indicadores de execução orçamentária da Política Nacional de Economia Solidária (PNES) para o Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, destacando as variações recentes na estrutura política e orçamentária que o tema vem passando na agenda governamental. Por fim, são tecidas algumas considerações finais.

2 CONJUNTURA DO MERCADO DE TRABALHO

Ao longo desta seção são apresentados os fatos mais marcantes da conjuntura recente do mercado de trabalho brasileiro, baseando-nos nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre relações de emprego e remuneração do trabalho. Além de cobrir o ano de 2017, são analisados também os dados referentes a 2018, tendo o mesmo período de 2017 como referência.

O gráfico 1 mostra que, após crescimentos quase contínuos ao longo de 2015 e 2016, a taxa de desemprego divulgada pelo IBGE passou a mostrar uma tendência de queda a partir do segundo trimestre de 2017. Como resultado dessa tendência, a taxa de desemprego do quarto trimestre de 2017 registrou um valor (11,8%) abaixo do que havia sido registrado no mesmo trimestre do ano anterior (12%). Esse fato, que não acontecia desde 2014, passou a valer como regra ao longo de 2018.

GRÁFICO 1
Taxa de desocupação
(Em %)

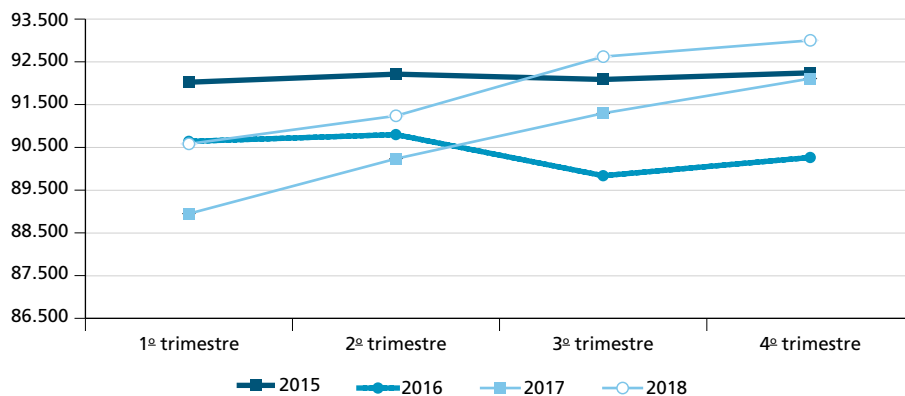


Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
Elaboração: Disoc/lpea.

Apesar do desempenho desse indicador, há que se fazer um registro em tom cauteloso no que se refere ao dado mais recente do período analisado. O ritmo de queda na taxa de desemprego no quarto trimestre de 2018 foi claramente inferior ao registrado no quarto trimestre de 2017. Uma eventual tendência de acomodação da taxa de desemprego seria preocupante, dado o patamar ainda demasiadamente alto desse fenômeno (11,6% no quarto trimestre de 2018).

O movimento descrito antes para a taxa de desemprego pode ser melhor compreendido analisando a evolução da população ocupada, ilustrada no gráfico 2. A inflexão na taxa de desemprego, que passa a mostrar uma tendência de queda a partir do segundo trimestre de 2017, coincide com uma inflexão na evolução da população ocupada, que registra uma tendência de crescimento também a partir do segundo trimestre de 2017. Além disso, a desaceleração registrada na queda da taxa de desemprego no último trimestre de 2018 também encontra respaldo numa desaceleração do ritmo de crescimento da população ocupada nesse mesmo trimestre.

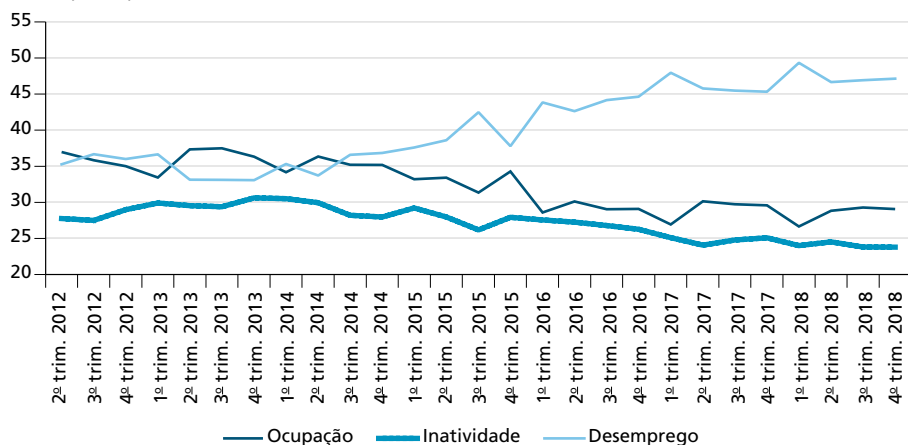
GRÁFICO 2
População ocupada – total de ocupados
(Em milhares)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
Elaboração: Dimac/Ipea.

Outro fato que relativiza a queda recente na taxa de desemprego é que se registra uma crescente dificuldade para o desempregado sair dessa condição. O gráfico 3 reporta as respectivas probabilidades de permanência nos três principais estados do mercado de trabalho: ocupado, desocupado e inativo (fora da força de trabalho). É nítida a tendência de crescimento na taxa de permanência no desemprego, que chega a alcançar 47% no quarto trimestre de 2018, o que significa um aumento de 15 pontos percentuais (p.p.) em relação ao observado no quarto trimestre de 2013 (33%).

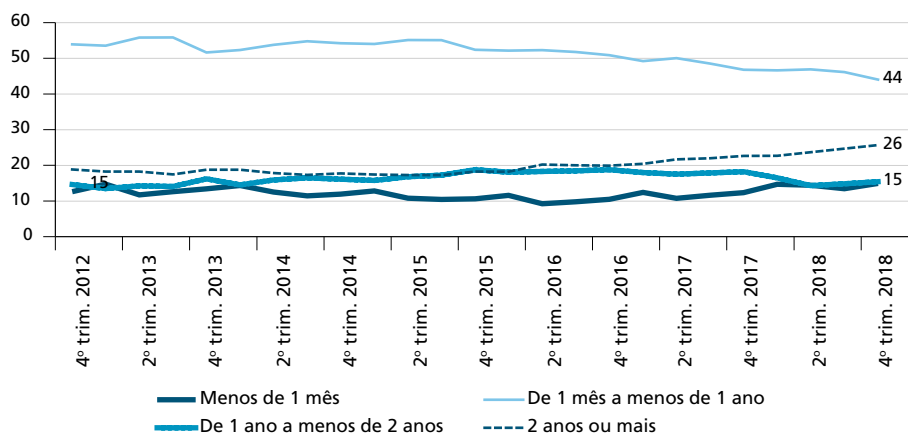
GRÁFICO 3
Taxa de permanência no mesmo estado do mercado de trabalho
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
 Elaboração: Dimac/lpea.

Em decorrência dessa crescente dificuldade em sair do desemprego, observa-se que vem aumentando o tempo de permanência no desemprego. Pelo gráfico 4, nota-se um aumento da parcela de desempregados cujo tempo de procura por emprego é maior que dois anos. No quarto trimestre de 2018, este percentual foi de 26%, atingindo patamar superior aos apontados nestes mesmos trimestres de 2016 e 2017: 20% e 23%, respectivamente.

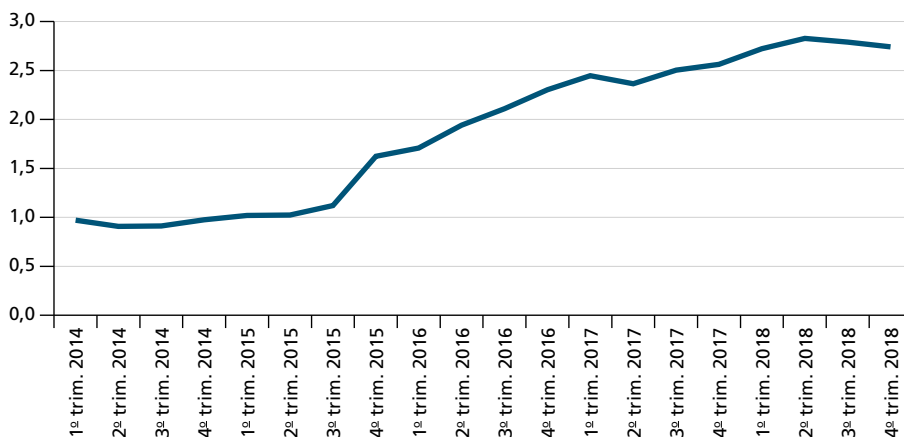
GRÁFICO 4
Proporção de trabalhadores desocupados por tempo de procura
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
 Elaboração: Dimac/lpea.

Por fim, o comportamento do “desemprego por desalento”¹ e da condição de subocupação² ajuda a compor um tom mais cauteloso na análise do recuo do indicador de desemprego no período analisado. Segundo a PNAD Contínua, a partir do início de 2015, o número de pessoas fora da força de trabalho por motivos associados ao desalento registra uma trajetória ascendente, acompanhando o período de queda da economia brasileira naquele ano. Ainda que a parcela de trabalhadores “desalentados” fora da população economicamente ativa (PEA) venha se mantendo estável nos últimos meses, os valores são próximos a 2,7% da população em idade ativa no Brasil (PIA), conforme mostra o gráfico 5, correspondendo a aproximadamente 4,6 milhões de pessoas.

GRÁFICO 5
Desalentados sobre a população em idade ativa – Brasil
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
Elaboração: Dimac/Ipea.

A PNAD Contínua permite ainda uma investigação mais ampla de um fenômeno que vem crescendo sistematicamente no mercado de trabalho brasileiro. Trata-se de indivíduos que se encontram em situação de insuficiência de horas trabalhadas, isto é, já estão empregados, trabalhando menos de quarenta horas semanais, mas desejariam ofertar mais horas de trabalho. Essa pode ser considerada uma indicação de “subutilização da força de trabalho”. Tomando por base o trimestre de dezembro a fevereiro, a proporção da população ocupada classificada como subocupada por insuficiência de horas passou de 5,9% em 2016 para 6,8% em

1. Tal como o IBGE, considera-se que o trabalhador se encontra em condição de desemprego por desalento quando responde não ter buscado emprego na semana de referência da pesquisa pelos seguintes motivos: *i)* não conseguia trabalho adequado; *ii)* não tinha experiência profissional ou qualificação; *iii)* ser considerado muito jovem ou muito idoso; e *iv)* não havia trabalho na localidade.

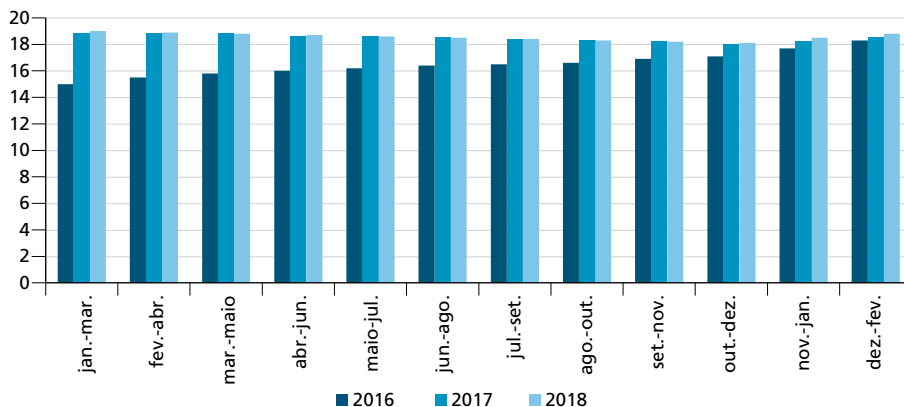
2. Trabalhadores ocupados por menos de quarenta horas e que desejariam ofertar mais horas de trabalho.

2017, e finalmente 7,2% em 2018. Desta forma, observa-se que, ao contrário da taxa de desocupação, que leva em conta apenas os desempregados, a taxa combinada de desocupação e subocupação não aponta nenhuma melhora em 2018 (gráfico 6).

GRÁFICO 6

Taxa combinada de desocupação e subocupação por insuficiência de horas trabalhadas (2016-2018)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Dimac/lpea.

Em suma, a taxa de desemprego manteve uma tendência de queda ao longo de 2018 que se originou ainda que timidamente em 2017, dada a situação bastante sensível que o país segue atravessando em termos de desestruturação do mercado de trabalho, inclusive quando se compara com a situação atual de outros países latino-americanos (Silva, 2018e). A esse movimento estão atrelados outros fenômenos que nos levam a julgamentos distintos da *performance* do mercado de trabalho. Por um lado, uma análise mais ampla do desemprego, contemplando sua duração e uma definição mais ampla de subutilização do trabalho, nos fornece sinais preocupantes sobre as possibilidades de uma recuperação mais robusta das oportunidades de trabalho no país. Por outro lado, o movimento de queda da taxa de desemprego tem como principal determinante uma retomada do crescimento da população ocupada, que será objeto de uma análise mais detida nos próximos parágrafos.

O aumento gradual da população ocupada não foi homogêneo entre os setores da economia. A tabela 1 traz o crescimento interanual da população ocupada por setor de atividade agregado, com segmentos ligados a serviços na parte de baixo, e os agregados dos demais setores na parte de cima. Todos os setores da parte superior apresentaram variação negativa. A taxa negativa na construção civil continua sua série de resultados negativos de dois anos, mas a comparação com os valores do

ano anterior aponta uma desaceleração da queda. Já o resultado negativo para o setor da indústria de transformação interrompeu a recuperação que o setor experimentava desde o segundo trimestre de 2017. A parte inferior da tabela apresenta resultados positivos para todos os setores, exceto serviços domésticos. Esse último setor registrou uma queda de 2,1% após experimentar uma expansão de 4,2% no mesmo período do ano anterior. Enquanto isso, apesar da expansão, todos os demais setores com resultados positivos apresentaram valores inferiores que ao do quarto trimestre de 2017.

TABELA 1
População ocupada por setores – por trimestre
(Taxa de variação interanual em %)

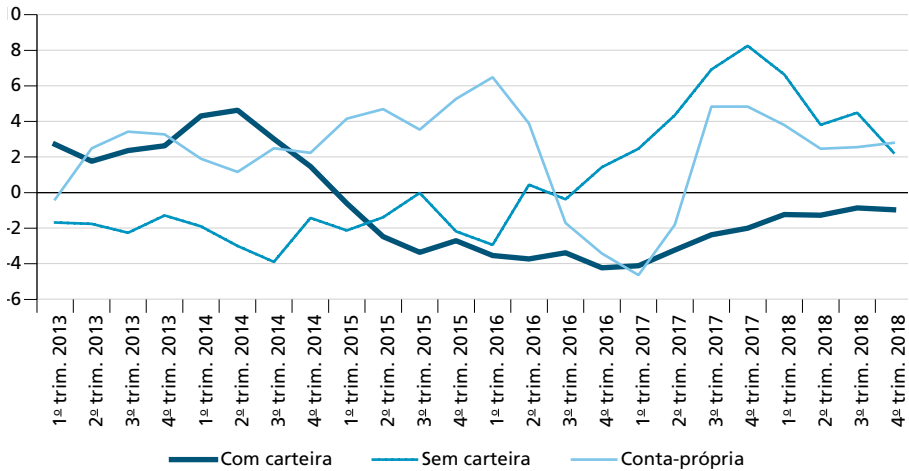
	1º trim. 2017	2º trim. 2017	3º trim. 2017	4º trim. 2017	1º trim. 2018	2º trim. 2018	3º trim. 2018	4º trim. 2018
Agricultura	-8,0	-8,1	-4,4	-5,1	-2,3	-1,8	1,6	-0,1
Indústria de transformação	-2,9	0,8	2,1	4,6	2,0	1,2	0,3	-1,2
Construção civil	-9,5	-9,2	-3,8	-1,9	-4,1	-2,5	-1,2	-1,7
Comércio	-1,3	0,0	2,4	1,2	1,5	-0,1	0,1	-0,5
Administração pública	-3,1	-3,1	-2,9	-0,6	1,6	0,4	-0,1	-0,6
Transporte e correios	10,3	2,9	2,6	-1,0	2,3	0,6	-0,3	4,3
Alojamento e alimentação	11,0	12,9	12,0	8,7	5,7	2,6	2,6	2,8
Intermediação financeira, imobiliária e serviços a empresas	2,5	1,4	5,1	4,2	1,3	0,9	1,1	2,1
Saúde e educação	-1,4	-0,4	2,0	2,7	3,8	5,2	4,7	5,5
Outros serviços	2,1	7,8	5,0	8,7	10,4	6,0	8,9	5,4
Serviços domésticos	-2,9	-2,9	0,4	4,2	2,5	1,6	0,8	-2,1

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
Elaboração: Dimac/lpea.

Sob o prisma da forma de inserção no mercado, os dados expostos no gráfico 7 revelam um desempenho heterogêneo das categorias de acordo com o grau de formalização. No início de 2017, o agrupamento dos trabalhadores sem carteira assinada passou a apresentar taxas de crescimento interanuais positivas, sendo acompanhada a partir de meados do mesmo ano pelo agrupamento dos trabalhadores por conta-própria. Em ambos os casos, as taxas de crescimento interanuais permaneceram positivas em 2018, ainda que tenha perdido intensidade. Já o agrupamento dos trabalhadores com carteira assinada mostra taxas de crescimento interanuais negativas em todo esse período. Isso evidencia que o recuo na população desocupada entre meados de 2017 e 2018 se deve ao aumento do número de trabalhadores nestes dois segmentos associados à informalidade (assalariados sem carteira e conta-própria).

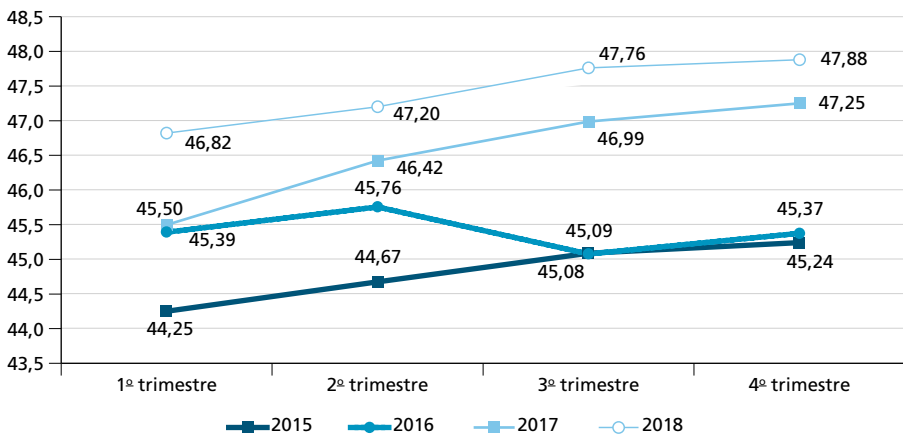
De fato, o gráfico 8 revela uma tendência de aumento na taxa de informalidade ao longo de 2018, que por sinal reforça uma tendência no mesmo sentido que já vinha se consolidando em 2017.

GRÁFICO 7
Ocupação por tipo de vínculo – taxa de variação interanual
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/BGE.
Elaboração: Dimac/Ipea.

GRÁFICO 8
Evolução do grau de informalidade¹
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/BGE.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: ¹ Contempla empregados sem carteira, sem remuneração e conta-próprias. No entanto, deve-se destacar que, apesar de ainda registrar queda na comparação interanual, a dinâmica da ocupação com carteira de trabalho já aponta, ao menos, alguns sinais de interrupção na queda, indicando uma potencial retomada do emprego formal.

A tabela 2 mostra a variação de pessoas ocupadas por posição na ocupação entre os setores agregados da economia. Dos treze setores apresentados na tabela, apenas agricultura, administração pública; e saúde e educação registraram aumento no número de trabalhadores com carteira. A tabela mostra também que o crescimento da população ocupada registrado nos setores de saúde e educação, e transporte foi composto principalmente por trabalhadores sem carteira e conta-própria.

TABELA 2
PNAD Contínua: população ocupada por setores e posição na ocupação (quarto trimestre-2018)
 (Taxa de variação interanual em %)

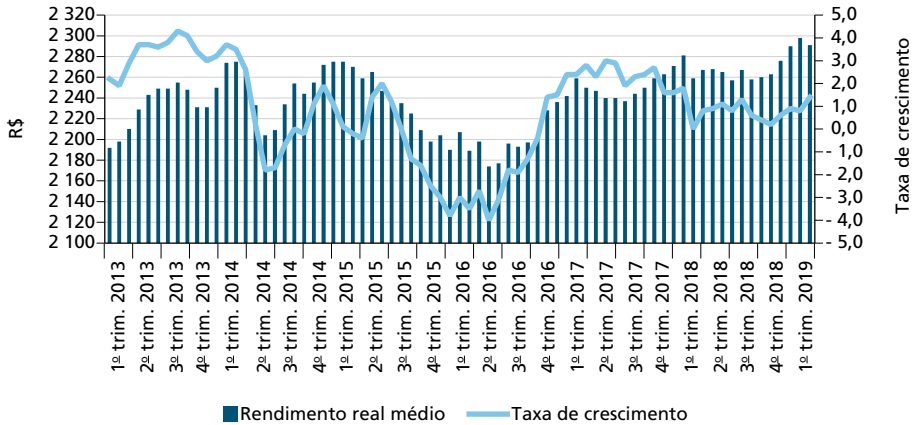
	Com carteira	Sem carteira	Conta-própria
Total	-0,5	1,8	2,8
Agricultura	1,6	1,1	-2,2
Indústria de transformação	-1,5	-4,8	3,4
Indústria extrativa	-7,3	6,3	-13,1
Serviços industriais de utilidade pública (SIUP)	-2,2	-8,8	21,8
Construção civil	-4,2	-1,1	-1,0
Comércio	-0,7	0,1	-0,9
Intermediação financeira, imobiliária e serviços a empresas	-0,3	9,4	5,2
Transporte	-3,0	9,9	14,1
Serviços pessoais	-6,1	7,6	7,6
Administração pública	0,9	-5,8	---
Saúde e educação	2,9	9,2	21,9
Alojamento e alimentação	-1,4	8,8	1,6
Serviços domésticos	-5,0	-1,0	---

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
 Elaboração: Dimac/Ipea.

Em termos de rendimentos médios reais do trabalho, os dados recentes apresentaram um movimento de crescimento ao longo de 2017, conforme visualizado no gráfico 9. No entanto, em 2018, a tendência passou a ser de estagnação, ainda que a taxa de crescimento interanual desse indicador tenha se mantido levemente positiva.

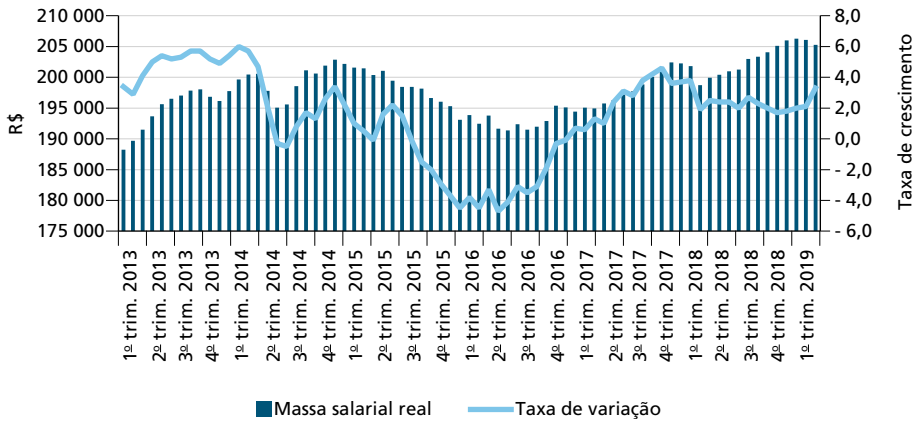
Por fim, tal como os rendimentos, a massa salarial também apresenta uma tendência de crescimento em 2017, seguida de uma tendência estagnante em 2018 (gráfico 10). Ou seja, ainda que em desaceleração, o aumento da população ocupada combinada à elevação dos salários reais vem possibilitando uma expansão continuada da massa salarial real.

GRÁFICO 9
PNAD Contínua – rendimento médio real
 (Valor absoluto e taxa de variação interanual)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
 Elaboração: Dimac/Ipea.

GRÁFICO 10
PNAD Contínua – massa salarial habitualmente recebida
 (Valor absoluto e taxa de variação interanual)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
 Elaboração: Dimac/Ipea.

3 FATO RELEVANTE: A REFORMA TRABALHISTA DE 2017 – PROCESSO LEGISLATIVO E PRINCIPAIS IMPLICAÇÕES POSSÍVEIS DOS DISPOSITIVOS DE FLEXIBILIZAÇÃO APROVADOS

A Lei nº 13.467/2017, que instituiu a chamada “reforma trabalhista” no Brasil, foi responsável pela maior mudança já ocorrida nesse campo regulatório desde a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943. Sua origem

está no Projeto de Lei (PL) nº 6.787, encaminhado ao Congresso Nacional no dia 23 de dezembro de 2016, cujo enunciado indicava mudanças em sete artigos e terminou com a aprovação de um substitutivo com 104 artigos modificados. Não obstante essa amplitude em termos de impacto regulatório, todo o processo legislativo durou pouco mais de quatro meses apenas, considerando desde o despacho inicial para sua tramitação na Câmara dos Deputados, no dia 3 de fevereiro 2016, até sua aprovação final no Senado, no dia 10 de julho.

Após ser protocolado na Câmara dos Deputados – PL nº 6.787/2016 –, foi criada uma comissão especial para iniciar sua tramitação. Esta comissão foi formada por 37 deputados, com a maioria associada à base governista, que elegeram Daniel Vilela (PMDB/GO) como presidente, e este designou para a relatoria Rogério Marinho (PSDB/RN). Apesar de surgirem contestações de alguns parlamentares sobre descumprimentos do regimento da Câmara quanto à composição desse tipo de comissão, todas elas foram negadas pela presidência já empossada.

O texto substitutivo apresentado pelo relator à comissão contou com diversas modificações em relação ao texto original. Ao longo dos trabalhos, a comissão especial recebeu 850 emendas, por intermédio de 82 deputados diferentes. Ao final, foram incluídas ao projeto pelo relator, integralmente ou de forma parcial, 445 das emendas apresentadas (52,4%), versando sobre os mais diversos assuntos relativos ao mundo do trabalho.³

No dia 25 de abril, o parecer do relator foi aprovado por um placar de 27 votos a favor e dez contra, sem que se votassem os 25 destaques apresentados por deputados da comissão. Já no dia seguinte, após mais de dez horas de expediente, o texto foi aprovado no Plenário da Câmara, com 297 votos a favor e 177 contrários.

Passada a etapa da Câmara, o texto aprovado foi apresentado no Senado no dia 28 de abril, como Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 38/2017, tendo como relator o senador Ricardo Ferraço (PSDB-ES). O projeto tramitou em três comissões permanentes no Senado antes de ir ao Plenário. A primeira foi a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). A votação ocorreu no dia 6 de junho, com o texto-base sendo aprovado na íntegra por quatorze votos a onze. Embora o projeto tenha recebido 193 emendas, todas foram rejeitadas, com o parecer final contendo apenas algumas sujeições de alterações referentes ao projeto originalmente aprovado na Câmara dos Deputados. Os senadores contrários à proposta chegaram a apresentar à CAE três versões alternativas ao texto do relator, sugerindo sua rejeição ou mudanças no projeto. Porém, tais versões não chegaram a ser analisadas. A segunda foi a Comissão de Assuntos Sociais (CAS), em que, de

3. Vale ressaltar que todas as emendas incorporadas foram apresentadas por deputados de partidos da base de apoio do governo (PMDB, PSDB, PP, PTB, SD, PSD, PR e PPS), enquanto nenhuma emenda advinda de partidos de oposição foi contemplada no texto final.

forma surpreendente, a proposta foi rejeitada por um placar apertado de dez votos contrários e nove favoráveis. Não obstante, o projeto seguiu para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), onde, dessa vez, não houve surpresas para o governo e o texto foi aprovado com dezesseis votos a favor e nove contra. Todas as propostas de emendas foram rejeitadas, com a promessa do governo, apresentada na forma de uma mensagem do presidente Michel Temer lida pelo senador Romero Jucá, de elaborar posteriormente à aprovação final do projeto uma Medida Provisória (MP) para corrigir os pontos contestados, já que se houvesse alguma alteração o texto necessitaria retornar à Câmara.

No dia 10 de julho, a votação seguiu em plenário e o placar final foi: cinquenta votos a favor do parecer e 26 contra. Foi aprovado, portanto, o texto idêntico ao que já havia passado na Câmara, sendo rejeitados três destaques apresentados antes da votação. O texto final obteve sanção presidencial como Lei nº 13.467, no dia 13 de julho de 2017, com uma cerimônia no Palácio do Planalto.

Para além de todo o processo legislativo que propiciou a “reforma trabalhista” em pauta, vale pontuar alguns elementos presentes na estratégia flexibilizante que balizou a atuação dos atores políticos favoráveis à aprovação do projeto. Para isso, optou-se por chamar a atenção sobre dois (entre outros possíveis) vetores de mudança presentes nos dispositivos aprovados no corpo da Lei nº 13.467/2017: a possibilidade de flexibilização para além dos instrumentos de acordos e convenções coletivas; e a imposição de certas restrições em termos de acesso por parte dos trabalhadores a alguns direitos sociais atrelados à prática laboral.

Primeiramente, vale ressaltar que a tônica central que conduziu todo o processo que levou à reforma foi a flexibilização nos atuais dispositivos reguladores dos contratos trabalhistas no Brasil. Por esse motivo, Carvalho (2017) classificou como ponto central a introdução do art. 611-A na CLT, que trata justamente sobre a prevalência dos acordos entre as partes sobre o aparato. O texto diz que:

Art. 611-A. A convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho têm prevalência sobre a lei quando, entre outros, dispuserem sobre: I – pacto quanto à jornada de trabalho, observados os limites constitucionais; II – banco de horas anual; III – intervalo intrajornada, respeitado o limite mínimo de trinta minutos para jornadas superiores a seis horas; IV – adesão ao Programa Seguro-Emprego (PSE), de que trata a Lei no 13.189, de 19 de novembro de 2015; V – plano de cargos, salários e funções compatíveis com a condição pessoal do empregado, bem como identificação dos cargos que se enquadram como funções de confiança; VI – regulamento empresarial; VII – representante dos trabalhadores no local de trabalho; VIII – teletrabalho, regime de sobreaviso, e trabalho intermitente; IX – remuneração por produtividade, incluídas as gorjetas percebidas pelo empregado, e remuneração por desempenho individual; X – modalidade de registro de jornada de XI – troca do dia de feriado; XII – enquadramento do grau de insalubridade; XIII - prorrogação de jornada em

ambientes insalubres, sem licença prévia das autoridades competentes do Ministério do Trabalho; XIV – prêmios de incentivo em bens ou serviços, eventualmente concedidos em programas de incentivo; XV – participação nos lucros ou resultados da empresa (Brasil, 2017c).

Nesse sentido, a Lei nº 13.467/2017 busca favorecer a “prevalência do negociado sobre o legislado”⁴ tanto no plano da jornada de trabalho (itens I, II, II, X e XI) quanto no plano da remuneração (itens V, IX, XIV e XV). Porém, uma análise mais atenta de seus demais dispositivos demonstra que a nova lei abre brechas normativas de flexibilização contratual para além do que possa vir a ser estabelecido em acordos coletivos, ampliando o leque de estratégias à disposição dos empregadores. Quanto à jornada de trabalho, pode-se citar a previsão de banco de horas a acordos individuais e dos limites das jornadas em contratos de trabalho parcial,⁵ que na prática ampliam as possibilidades de compensação das horas extras. No tocante à remuneração, houve um alargamento das possibilidades de “salário disfarçado”, reduzindo a base de incidência de encargos trabalhistas e previdenciários, como no caso de abonos pagos pelo empregador e diárias de viagens,⁶ que deixam de integrar o salário oficial.

Nesse sentido, os possíveis resultados dessa mudança institucional recente podem ser bastante ambíguos. Como destacou Carvalho (2017, p. 91):

Se se espera que os efeitos da reforma sobre o emprego devido à redução do custo de trabalho sejam positivos, os impactos sobre o bem-estar de forma geral podem ser diferentes. Se a maior parte da redução dos custos trabalhistas ocorrer por conta de uma redução da remuneração de horas trabalhadas aos atualmente empregados, seja substituindo jornadas integrais por intermitentes, seja ampliando o uso de banco de horas e esquemas de compensação, reduzindo a quantidade de horas extras pagas, o impacto de bem-estar da reforma tenderá a ser negativo. Se, entretanto, lograrem-se ampliar a formalização de postos não registrados sem precarizar os postos já formalizados, o impacto tenderá a ser positivo.

Ao analisar todo o processo de mudanças na legislação trabalhista brasileira desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), Oliveira e Silva (2018) chamaram a atenção para três pontos nos quais acreditam que trarão impactos significativos não apenas na estrutura e dinâmica do mercado de trabalho, mas também no sistema de proteção social no país. O primeiro refere-se à introdução da figura do “trabalho intermitente”, pela qual as empresas poderão firmar contratos com os trabalhadores sem estabelecer patamares mínimos de horas de trabalho ou de

4. “Denomina-se ‘prevalência do negociado sobre o legislado’ o princípio de que as normas pactuadas como fruto da negociação direta têm prioridade de vigência sobre o que a lei estabelece. Ou seja, vale o que está no acordo ou convenção coletiva e não o que a lei determina” (Dieese, 2017, p. 4).

5. Alteração dos arts. 59 e 58-A.

6. Alteração do § 1º do art. 457.

remuneração mensal.⁷ O empregado, por sua vez, pode firmar contratos com diversas empresas ao mesmo tempo nessa modalidade, sem que haja qualquer garantia de que será de fato demandado durante aquele período, o que causa uma instabilidade muito grande em termos de remuneração, e o impede de acionar, caso julgue necessário, o seguro desemprego.

O segundo destaque trata sobre a possibilidade de “demissão por acordo”, na qual o empregado pode ser demitido com diminuição dos encargos patronais,⁸ desde que haja acordo recíproco entre as partes. Ao empregado demitido por esse novo dispositivo cabe-lhe o direito de sacar 80% do saldo de seu FGTS, mas perde o direito de acesso ao seguro desemprego.

O terceiro destaque tratou da tentativa de inibição ao chamado “litígio de má fé”, amplamente citado nos relatórios aprovados na Câmara e no Senado. Pelo novo texto da reforma, o trabalhador que acionar a Justiça Trabalhista contra seu ex-empregador e ter sua reclamação declarada improcedente, terá que ressarcir os custos do processo, inclusive os gastos da parte litigante com advogados. Na prática, tal iniciativa tende a inibir o acesso por parte dos trabalhadores à Justiça do Trabalho na medida em que perdem o direito à gratuidade processual.⁹ Embora a justificativa apresentada se baseie em um suposto viés pró-trabalhador excessivo nas decisões judiciais, existem estudos recentes que contestam tal informação, mostrando que o amplo volume de ações trabalhistas no Brasil deriva muito mais do descumprimento sistemático de medidas contratuais básicas (como pagamentos de férias, 13º salário, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS) do que pelo comportamento oportunista dos trabalhadores.¹⁰

Portanto, como já ressaltado até aqui, a Lei nº 13.467/2017 introduziu uma grande quantidade de alterações na regulação trabalhista brasileira, o que dificulta uma análise mais geral sobre a nova configuração normativa após sua entrada em vigor, bem como antever possíveis impactos. Mesmo porque, o conjunto de alterações realizadas versou sobre temas bastante diversos no que se refere ao universo do trabalho assalariado e suas instituições de controle, indicando uma falta de organicidade quanto ao projeto final aprovado no Congresso e sancionado pela presidência da República. Como sua proposição se deu em um momento de crise econômica e desestruturação do mercado de trabalho, a retórica de defesa dos

7. O art. 443 da Lei nº 13.467/2017, que trata do trabalho intermitente, estabelece que: § 3o Considera-se como intermitente o contrato de trabalho no qual a prestação de serviços, com subordinação, não é contínua, ocorrendo com alternância de períodos de prestação de serviços e de inatividade, determinados em horas, dias ou meses, independentemente do tipo de atividade do empregado e do empregador, exceto para os aeronautas, regidos por legislação própria.

8. A multa referente ao saldo do FGTS a ser depositada ao empregado cai de 40% para 20%, e o aviso prévio também cai pela metade.

9. Dados mais recentes do Tribunal Superior do Trabalho (TST) apontam que o número de processos que dão entrada nas varas trabalhista caiu de 2.630.522 mil em 2017 para 1.726.009 mil em 2018, o que representa uma queda de 34,4% no período.

10. Sobre esse ponto, ver Campos (2017a; 2017b).

dispositivos inseridos no projeto valeu-se amplamente de argumentos de que tais alterações propiciariam um ambiente de maior segurança jurídica que levaria a uma nova retomada do emprego no Brasil. No entanto, os possíveis mecanismos causais que levariam a esse cenário otimista não encontram um respaldo empírico muito claro nem na experiência brasileira, que nos últimos anos apresentou diferentes cenários de elevação e queda dos indicadores de emprego sem a ocorrência de mudanças substanciais na legislação (Oliveira e Silva, 2018), nem na experiência internacional, que apesar de haver um volume considerável de estudos sobre o tema, seus resultados apresentados são, na melhor das hipóteses, ambíguos, sem permitir uma afirmação mais consistente que corrobore uma relação causal inequívoca entre flexibilidade e emprego (Betcherman, 2013; Adascalitei e Morano, 2015; Silva, 2018a; Cesit, 2017).

Por isso, torna-se de extrema importância um acompanhamento sistemático sobre os desdobramentos da Lei nº 13.467/2017 nas diversas dimensões políticas e econômicas as quais estão expostos os dispositivos normativos que ela introduziu no arcabouço mais ampliado do direito do trabalho no Brasil. O Ipea fará parte desse esforço de pesquisa e acompanhamento.

4 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

4.1 O Fundo de Amparo ao Trabalhador e a operacionalização do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda¹¹

É de praxe as edições anteriores deste boletim trazerem uma análise mais aprofundada sobre os programas fundamentais do Ministério do Trabalho, sobretudo aqueles que compõem o SPETR. Para este número em específico, optou-se por um formato diferente. O foco será uma análise recente dos principais indicadores financeiros do FAT, que é o arranjo institucional fundamental para o financiamento das políticas de emprego no Brasil (Silva, 2018b). O recorte temporal escolhido para o acompanhamento desses indicadores cobre o decênio que vai do início da crise econômica global de 2008 até o fim de 2017. A ideia foi analisar os principais fatores conjunturais da economia, que possuem impacto direto na dinâmica do mercado de trabalho, bem como as decisões de política fiscal que interferiram na dinâmica orçamentária do FAT ao longo do período especificado. Nesse sentido, a sequência analítica engloba o fluxo de entrada de recursos, o fluxo de saídas, e, por fim, a variação patrimonial do FAT, buscando contrastar com as decisões de política fiscal e mudanças no ambiente econômico que impactaram em sua dinâmica.

11. O conteúdo desta seção trata-se de uma síntese apresentada no Boletim Mercado de Trabalho por Silva (2019b). Para uma análise mais detalhada sobre o histórico de institucionalização e operacionalização do FAT, ver Silva (2018b; 2019a).

Para subsidiar o debate, o quadro 1 traz uma síntese explicativa sobre os principais programas financiados pelo FAT via Ministério do Trabalho, e a tabela 3 apresenta um amplo conjunto de informações com a discriminação de todos os itens de receita (primária e secundária), despesas e demais componentes do resultado nominal anual do FAT.

QUADRO 1

Características dos principais programas de trabalho e renda

Nome	Descrição	Ano de início
Seguro desemprego	Assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa, de acordo com a comprovação de vínculo de emprego assalariado no seguinte período imediatamente anterior à data de dispensa: <i>i</i>) pelo menos doze meses nos últimos dezoito meses, quando da primeira solicitação; <i>ii</i>) pelo menos nove meses nos últimos doze meses, quando da segunda solicitação; e <i>iii</i>) cada um dos seis meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando das demais solicitações. Concedido em parcelas mensais, que variam de três a cinco, tendo como piso o valor do salário mínimo.	1986: trabalhador formal 1992: pescador artesanal 2001: trabalhador doméstico 2003: trabalhador em situação análoga à escravidão
Abono salarial	Benefício assegurado aos empregados que percebem até 2 salários mínimos (SMs) de remuneração mensal, desde que cadastrados há cinco anos ou mais no PIS-Pasep e que tenham trabalhado pelo menos trinta dias em um emprego formal, no ano anterior. O valor do benefício é definido em função do número de meses trabalhados no ano de referência, tendo como teto o valor do salário mínimo (Lei nº 13.134/2015).	1989 (1970 para contas individuais)
Intermediação de emprego/ Sistema Nacional de Emprego (Sine)	Captação de vagas junto a empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego, além de disponibilização de informações gerais sobre políticas do Ministério do Trabalho.	1977
Qualificação profissional	Oferta de cursos de qualificação profissional para trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego e microempreendedores.	1995
Geração de emprego e renda	Concessão de crédito produtivo assistido a micro e pequenas empresas, cooperativas e trabalhadores autônomos, via bancos públicos oficiais.	1995

Fonte: Silva (2018b).
Elaboração dos autores.

TABELA 3

Fluxo financeiro do FAT (2008-2017)(Em R\$ bilhões)¹

Exercícios	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
A. Receitas correntes	43,16	40,30	46,84	53,62	59,638	57,88	68,91	55,47	53,53	54,86
A.1. PIS-Pasep (DRU)	42,27	39,37	43,87	52,29	51,256	50,75	51,74	45,68	39,25	40,56
A.2. Aportes Tesouro Nacional	0,0	0,0	1,66	0,13	7,17	6,17	16,61	8,02	13,49	13,79
A.3. Outras receitas	0,95	0,93	1,30	1,21	1,22	0,95	0,56	1,76	0,80	0,51
B. Receitas financeiras	15,84	16,29	15,58	16,31	19,57	10,59	15,24	15,24	19,63	17,58
C. Despesas	36,09	44,82	45,37	49,75	54,78	60,11	62,83	52,82	57,41	54,79

Exercícios	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
C.1. Seguro-desemprego – benefício	24,81	31,62	31,18	34,08	37,37	40,75	43,15	41,29	38,55	38,01
C.2. Abono salarial – benefício	10,07	12,22	13,56	14,86	16,69	18,72	19,06	10,99	18,30	16,23
C.3. Qualificação profissional	0,23	0,25	0,22	0,11	0,08	0,01	0,0	0,0	0,0	0,06
C.4. Intermediação de emprego	0,17	0,15	0,10	0,14	0,19	0,15	0,17	0,07	0,05	0,03
C.5. Outras despesas	0,81	0,58	0,50	0,56	0,45	0,48	0,46	0,48	0,51	0,46
D. repasses BNDES	16,4	15,55	17,67	19,37	20,38	21,59	20,29	18,50	16,32	16,54
Receita desvinculada (DRU)	10,39	10,03	12,32	11,91	12,92	13,05	12,43	11,48	16,39	17,88
Resultado primário (A - C - D)	-8,9	-20,0	-16,2	-15,5	-15,5	-23,8	-14,2	-15,9	-20,2	-16,5
Resultado nominal (A + B - C - D)	6,87	-3,78	-0,62	0,82	4,03	-13,24	1,02	-0,62	-0,57	1,13

Fonte: CGFAT.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores de dezembro de 2017.

4.1.1 O fluxo das entradas

O fluxo anual de receitas do FAT no decênio 2008-2017 apresentou uma variação real positiva de 22,8% (de 2017 em relação a 2008). Os recursos advindos das contribuições para o PIS-Pasep¹² representaram 65,7% de toda a receita líquida, acompanhando a própria dinâmica da economia brasileira. Houve um crescimento frequente até 2014, com exceção de 2009 em decorrência dos impactos diretos da crise econômica global no ano anterior. Em 2015, já sob o início da crise política e econômica no Brasil, a trajetória de arrecadação do PIS-Pasep se reverteu. Essa queda aprofundou-se ainda mais após a aprovação no Congresso e sanção presidencial da Emenda Constitucional (EC) nº 476/2016, que ampliou de 20% para 30% o percentual da Desvinculação de Receitas da União (DRU) sobre as contribuições sociais, incluindo o PIS-Pasep, com vigência retroativa a partir de 1º de janeiro de 2016. Em 2017, ocorreu uma ligeira recuperação das receitas do PIS-Pasep, mas seu valor atualizado ficou bem próximo ao obtido nos anos iniciais da série.

Já as receitas financeiras, que apresentaram variação positiva no período apesar de certa instabilidade, foram responsáveis por 23,2% do total. No entanto, a participação crescente dessa fonte de receitas implica uma situação paradoxal para o fundo e para o próprio funcionamento do SPETR. Por um lado, ela depende de uma taxa de juros mais alta, que implique maiores remunerações sobre os ativos aplicados no mercado financeiro. Por outro, uma taxa de juros elevada encarece o custo do investimento no país, o que compromete a busca por um nível mais significativo de crescimento econômico que resulte em aumento do nível de emprego e também crescimento da própria arrecadação primária do FAT.

12. Trata-se do fundo composto pelo Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), que são contribuições sociais de natureza tributária calculados sobre o faturamento operacional bruto de empresas privadas e públicas. O PIS-Pasep consiste na principal fonte de receita primária do FAT, sendo que 40% de seu montante líquido anual são repassados ao BNDES, conforme expresso pela Lei nº 7.998/1990.

Destaca-se ainda como novidade a partir de 2010 o aporte de recursos do Tesouro Nacional para o atendimento das despesas primárias do fundo, que no período representou 9,6% do total das receitas. No entanto, vale ressaltar que a soma desses aportes foi bem inferior ao valor desvinculado no mesmo período pelo governo federal, representando apenas 52,1% desse total.

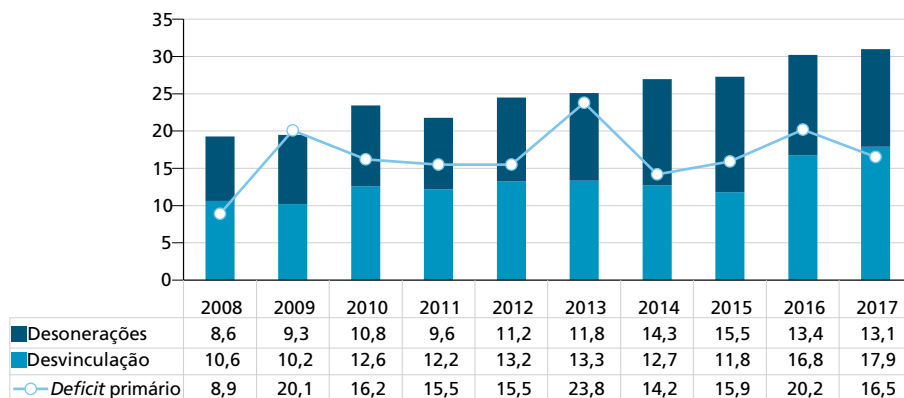
Outra decisão de política fiscal que influiu negativamente no crescimento dos recursos via PIS-Pasep refere-se às novas medidas de desoneração tributária tomadas pelo governo federal, com a intenção declarada de incentivar o setor produtivo para minimizar os impactos negativos da crise econômica global iniciada em 2008. De acordo com estimativas apresentadas nos Projetos de Lei Orçamentária Anual (LOA), as desonerações sobre a contribuição do PIS-Pasep foram em torno de R\$ 13,1 bilhões em 2017, valor por sua vez muito próximo ao aporte orçamentário do Tesouro para o FAT no mesmo ano (R\$ 13,8 bilhões). Ao considerar todo o período, este valor seguiu uma trajetória crescente, saltando de R\$ 2,6 bilhões em 2005 para R\$ 15,2 bilhões em 2015, quando se alcançou o maior valor da série.

O gráfico 15 permite acompanhar a trajetória desses “vazamentos” de receita em função das decisões de política econômica do governo federal, bem como verificar sua relação com o *deficit* primário (receitas líquidas menos despesas) do FAT. Por ele nota-se que, durante toda a série analisada, apenas em 2009 o valor do *deficit* primário foi superior, ainda que ligeiramente. No acumulado do período, foram R\$ 249,0 bilhões de perdas de receitas via esses instrumentos contra R\$ 166,8 bilhões de *deficit* primário.

GRÁFICO 11

Evolução das desonerações e desvinculação da contribuição do PIS-Pasep em relação ao *deficit* primário do FAT (2008-2017)

(Em R\$ bilhões)¹



Fonte: CGFAT.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores de dezembro de 2017.

No caso das receitas financeiras, há de se observar mudanças importantes nas trajetórias da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) e do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) ao longo desse período, pois são determinantes na remuneração das disponibilidades financeiras do FAT aplicadas na rede bancária. A instabilidade na trajetória desses dois indicadores (sobretudo da taxa Selic) ajuda a entender o comportamento das receitas financeiras, expressas anteriormente na tabela 3, que caíram em 2013, se recuperaram somente em 2016, e apresentaram nova queda em 2017. Outro fator explicativo é a queda das próprias aplicações do FAT em “depósitos especiais”¹³ a partir de 2007, dadas as limitações geradas pelo aumento dos gastos com o seguro-desemprego e com o abono salarial, a ser debatido com mais detalhes na próxima seção.

Portanto, foi possível perceber nesta seção que decisões de política econômica nos últimos anos afetaram consideravelmente a capacidade de financiamento do FAT, causando vazamentos significativos em sua fonte primária de receita. Destacam-se, nesse sentido: *i*) a elevação das desonerações tributárias do PIS-Pasep, estratégia reforçada para alavancar a atividade produtiva nacional após a crise do capitalismo global em 2008, mas que se manteve nos anos seguintes; e *ii*) a sanção da EC nº 476/2016, que resultou na elevação da DRU de 20% para 30% sobre contribuições sociais, além de garantir sua vigência até 2021. Tais fatores, aliados ao movimento de elevação dos gastos com os programas de assistência de renda (seguro-desemprego e abono salarial), têm enfraquecendo bastante as disponibilidades de caixa do FAT para suprir suas demandas programáticas, como mostrado na seção seguinte.

4.1.2 O fluxo das obrigações

Os números referentes ao decênio 2008-2017 mostram que a despesa corrente total do FAT aumentou 51,8%. Ao observar o comportamento dos componentes da despesa, nota-se que o custeio dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial cresceu bem acima do total de receitas primárias líquidas. Em 2017, a soma desses dois itens de despesa foi 33,5% superior ao total da receita primária líquida do fundo, já descontado o repasse constitucional ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e à DRU. Por serem gastos obrigatórios previstos na CF/1988, ambos não estão sujeitos a contingenciamentos.

Porém, o crescimento da participação desses dois itens no total das despesas do FAT faz com que o espaço financeiro para os demais programas do SPETR se torne mais exíguo. As ações de qualificação profissional e intermediação de

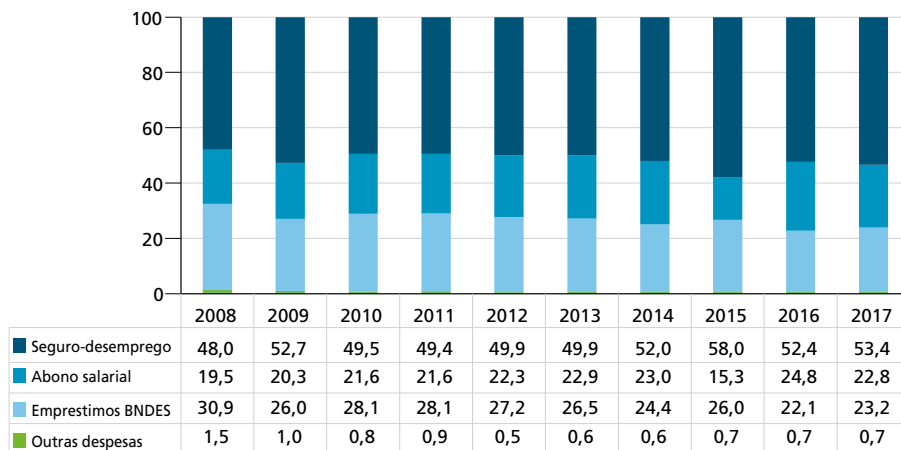
13. Os depósitos especiais são recursos disponibilizados via FAT, com a aprovação do Codefat, para que bancos públicos possam desenvolver programas de crédito para micro e pequenas empresas. O volume disponibilizado anualmente refere-se à parcela que excede a formação da Reserva Mínima de Liquidez (RML), definida pela Lei nº 8.352/1991 como um mecanismo financeiro a ser utilizado para “garantir, em tempo hábil, os recursos necessários ao pagamento das despesas referentes ao Programa Seguro-Desemprego e ao Abono” (art. 1º). Dispõe do mesmo dispositivo legal que os recursos da RML devem ser aplicados em títulos do Tesouro Nacional (fundos extramercado).

emprego, que juntas chegaram a representar 9% de toda a despesa corrente do FAT em 2000 (Silva, 2018b), passaram a ter sua participação cada vez mais reduzida ao longo dos anos, estabilizando-se abaixo de 1% no período mais recente (item *outras despesas* do gráfico 16). Por possuírem natureza discricionária, os gastos com esses serviços são frequentemente alvos de contingenciamento para fins de ajuste fiscal. Dessa forma, não apenas os programas de ativação do mercado de trabalho ficaram praticamente sem recursos para sua execução, mas também o próprio sistema como um todo passou a ser pressionado por mudanças de adequação fiscal ao novo arcabouço normativo que rege a dinâmica financeira do fundo.

GRÁFICO 12

Evolução da composição das obrigações totais do FAT (2008-2017)

(Em R\$ bilhões)¹



Fonte: CGFAT.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores de dezembro de 2017.

Nesse sentido, torna-se relevante um aprofundamento sobre os determinantes principais para o crescimento acelerado dos gastos com o seguro-desemprego e o abono salarial no país na última década, dado que esse resultado impacta diretamente na operacionalidade do conjunto dos programas. Para se chegar a possíveis entendimentos sobre essa questão, é preciso destacar alguns pontos relevantes para o debate.

No caso do seguro-desemprego, a despesa varia fundamentalmente em função de três aspectos: *i*) o valor do benefício; *ii*) o número de beneficiários; e *iii*) sua duração. Estudos recentes apontam que a duração dos benefícios, isto é, o número de parcelas que cada beneficiário recebe do seguro-desemprego (item *iii*), tem mantido certa estabilidade em torno de 4,2 parcelas emitidas em média por beneficiário (Pires e Lima Júnior, 2014; Ipea, 2015). Já o valor do benefício e o

número de segurados cresceram significativamente nos últimos anos, e a combinação entre esses dois movimentos é a principal responsável pelo crescimento dos gastos. No primeiro, destaca-se o aumento real do salário mínimo ao longo desse período, sobretudo em função da política de valorização assumida pelo governo federal.¹⁴ E como a CF/1988 estabeleceu o salário mínimo corrente como piso para os benefícios sociais, o valor das parcelas do seguro-desemprego não pode ser inferior a ele, o que eleva o valor médio de cada parcela em virtude de sua valorização real.

Já no tocante ao número de segurados, o fator determinante é o estoque de trabalhadores formais, que apresentou crescimento constante no início deste século até 2014, chegando a 49,6 milhões de trabalhadores formalizados, pico histórico no país. Em 2015 e 2016, houve uma queda acentuada nesse contingente, com a eliminação de 3,5 milhões de postos de trabalho na economia brasileira (Oliveira e Silva, 2018), acompanhada por uma relativa estabilidade em 2017, encerrando a série analisada com 46,3 milhões de postos formais de trabalho. Ainda assim, ao se comparar a variação no período todo – de 2008 a 2017 – houve um crescimento na ordem de 17,5%. Por esses motivos, a elevação acumulada nos gastos com o seguro-desemprego se deve também à ampliação da quantidade de trabalhadores com emprego formal no período, pois estão sujeitos a serem demitidos involuntariamente e, assim, cumprirem as condições de acesso ao benefício, aumentando a cobertura de atendimento do programa.

Um dos fatores que potencializam essa relação entre aumento do estoque de trabalhadores formalizados e aumento dos gastos com seguro-desemprego é o grau de rotatividade da força de trabalho, considerada uma característica marcante do mercado de trabalho brasileiro (Corseuil e Ribeiro, 2012; Dieese, 2014; Gonzaga e Pinto, 2014). Ou seja, a complementaridade entre aumento da formalização do emprego e manutenção de altas taxas de rotatividade ajuda a desvendar o aparente paradoxo sobre a elevação de gastos com seguro-desemprego mesmo durante um momento de queda contínua do desemprego no país, como ocorreu entre 2008 e 2014. Na prática, o percentual de beneficiários do seguro-desemprego subiu em um patamar muito próximo à elevação do estoque de trabalhadores formais no Brasil, dada a manutenção de altas taxas de rotatividade no mercado de trabalho.¹⁵

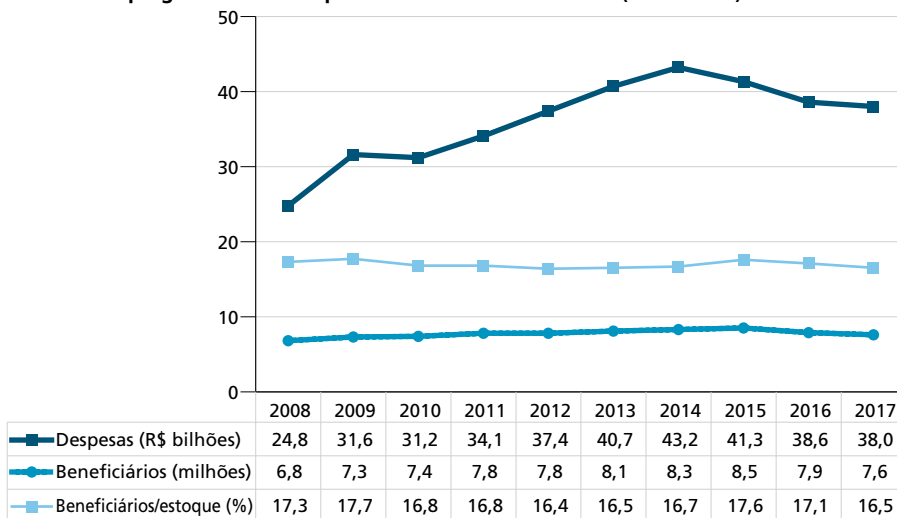
14. A MP nº 474/2009 manteve a política de valorização do salário mínimo acordada com os movimentos de trabalhadores e seguida desde 2007, sendo convertida na Lei nº 12.255. Pela regra, o valor do salário mínimo passa a ser calculado com base na variação do produto interno bruto (PIB) com dois anos de defasagem mais a inflação do ano anterior, medida pela variação acumulada do INPC verificado no período de referência (Ipea, 2015).

15. Apesar da trajetória de crescimento nos gastos com seguro-desemprego, há de se ressaltar que o Brasil não possui uma despesa relativamente alta em proporção ao PIB com esse programa para os padrões internacionais. Se comparado com os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, o Brasil ocupa uma posição intermediária, com uma despesa de 0,61% do PIB, abaixo de países como Estados Unidos, Bélgica, França e Espanha, que apresentam índices próximos ou superiores a 1% do PIB. Em contraste, como constataram Pires e Lima Júnior (2014), o número de beneficiários é relativamente elevado no Brasil, com uma média de 7,6% do total de trabalhadores, ficando atrás apenas de Espanha (10,3%), Bélgica (8,8%) e França (8,6%), enquanto países como Polônia (1,8%) e Chile (1,7%) possuem as menores taxas de cobertura do programa.

Para uma melhor comparação visual, o gráfico 13 apresenta as trajetórias referentes ao gasto anual, ao número de beneficiários e ao percentual de segurados em relação ao estoque de trabalhadores formais no Brasil. Pode-se notar que a taxa de crescimento anual do valor monetário despendido no período foi bem superior à taxa referente ao número de trabalhadores atendidos, sobretudo em função da política de valorização do salário mínimo. Porém, tanto o volume global de despesas com o programa quanto o número de beneficiários vêm diminuindo desde 2015, o que provavelmente deriva de dois fatores: a queda do estoque de trabalhadores formais e a entrada em vigor da Lei nº 13.134/2015, que endureceu as regras de acesso ao benefício. Já o percentual de beneficiários em relação ao estoque total de trabalhadores formalizados apresentou relativa estabilidade.

GRÁFICO 13

Gasto, número de beneficiários e percentual de beneficiários do seguro-desemprego sobre o estoque de trabalhadores formais (2008-2017)¹



Fonte: CGFAT.

Elaboração dos autores.

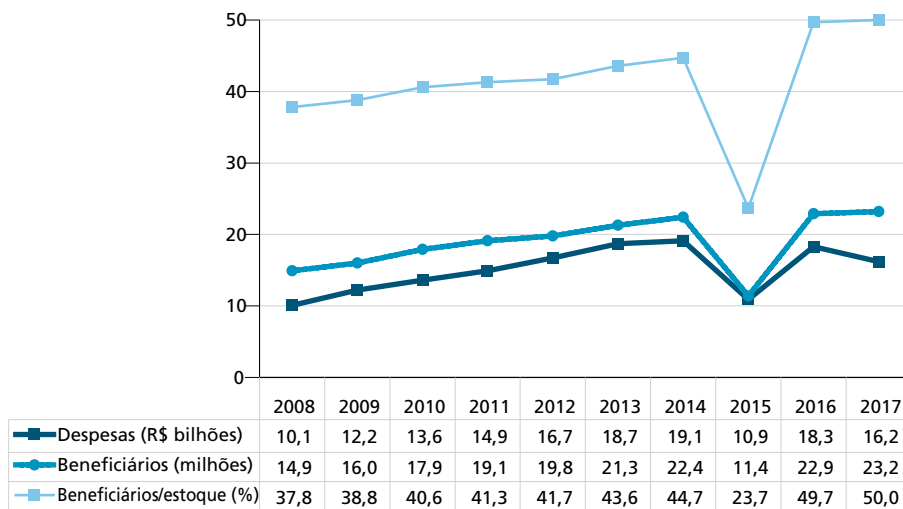
Nota: ¹ Valores de dezembro de 2017.

Com relação ao abono salarial, os gastos são influenciados diretamente, assim como o seguro-desemprego, pelos aumentos do valor real do salário mínimo e pela elevação da formalização do mercado de trabalho. O reajuste do salário mínimo atuou tanto na elevação do valor do benefício quanto no dimensionamento do público que tem direito a recebê-lo, pois, à medida que seus aumentos têm comprimido a dispersão dos salários na economia, o público coberto pelo abono tende a crescer (Ipea, 2011; Corseuil, Foguel e Tomelin, 2015). Isso resultou, juntamente com a já citada evolução no número de trabalhadores formalizados, no principal fator responsável pelo crescimento do número de beneficiários do abono salarial, que saltou de 14,9 milhões para 23,2 milhões durante o decênio analisado.

O gráfico 14 traz as trajetórias de gasto anual, número de beneficiários e seu percentual em relação ao estoque de trabalhadores formais, para fins do abono salarial. As curvas de evolução do gasto, assim como no seguro-desemprego, apresentam uma variação superior ao crescimento do número de beneficiários, também sob influência do aumento real do salário mínimo. Mas, diferentemente do seguro-desemprego, o percentual de beneficiários do abono apresentou uma elevação contínua ao longo do período, saltando de 37,8% em 2005 para 50,0% em 2017. Isso se deu em função da já comentada elevação da quantidade de trabalhadores admitidos com até dois salários mínimos em relação ao estoque total da força de trabalho formalizada no país.

GRÁFICO 14

Gasto, número de beneficiários e percentual de beneficiários do abono sobre o estoque de trabalhadores formais (2008-2017)¹



Fonte: CGFAT.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores de dezembro de 2017.

Vale destacar ainda alguns pontos referentes aos gastos com o abono salarial, visando uma compreensão para além do que os números mostram. Primeiro, a forte variação da quantidade de beneficiários no final da série (queda acentuada em 2015, seguida de aumento em 2016) ocorreu devido a uma alteração do cronograma de pagamento do período de julho de 2015 a junho 2016. Com isso, uma parte dos trabalhadores que tinha o direito em 2015 só pôde receber o abono no ano seguinte, esvaziando assim a concessão de benefícios em 2015 e inflando em 2016. O segundo fator é que entraram em vigor em 2015 as novas regras de pagamento (Lei nº 13.134/2015), estabelecendo que o valor do benefício passasse a ser “calculado na proporção de um doze avos do valor do salário mínimo vigente

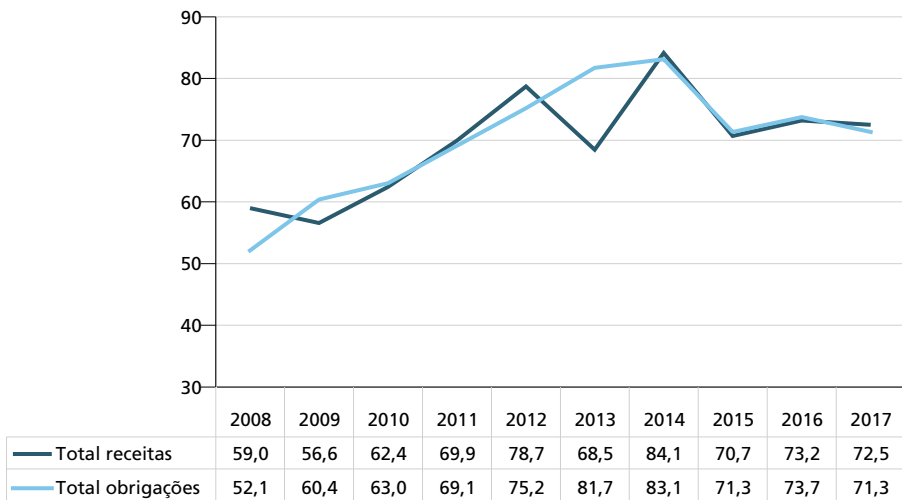
na data do respectivo pagamento, multiplicado pelo número de meses trabalhados no ano correspondente” (art. 9º). Pela regra anterior, bastava haver trabalhado um mês no ano de referência para que o trabalhador tivesse o direito ao recebimento de um salário mínimo. Essa nova regra impediu que o gasto com abono salarial nesses dois últimos anos da série fosse ainda maior, como se pode verificar no gráfico 18, mesmo com elevação do número de beneficiários em 2017, o total de despesa com o programa foi inferior ao ano anterior.

4.1.3 Resultado nominal e evolução patrimonial

Para analisar o comportamento recente do patrimônio do FAT, torna-se necessário verificar a evolução do seu *resultado nominal*, determinado pela diferença entre os totais de receitas e despesas em seus balanços anuais (tabela 3). Ele indica se o FAT tem sido capaz de cumprir suas obrigações constitucionais de financiar o seguro-desemprego e o abono salarial, bem como manter as transferências obrigatórias ao BNDES, além de outras despesas correntes que lhes forem atribuídas, como os demais programas que compõem o SPETR.

O gráfico 15 apresenta essas trajetórias para o período em análise. Por ele nota-se que em cinco anos o resultado nominal auferido foi negativo: em 2009, 2010, 2013, 2015 e 2016.

GRÁFICO 15
Receitas e obrigações totais do FAT (2008-2017)
(Em R\$ bilhões)¹



Fonte: CGFAT.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores de dezembro de 2017.

O crescimento das receitas tem se dado continuamente a uma taxa média inferior ao das obrigações,¹⁶ sobretudo em função do aumento já discutido dos vazamentos na arrecadação do PIS-Pasep devido às desvinculações orçamentárias e às isenções tributárias, além dos impactos da crise mundial na arrecadação de suas fontes primárias a partir de 2008. Pelo lado das despesas, o impacto maior é marcado pelo aumento dos gastos com o seguro-desemprego e o abono salarial, em virtude de alterações nos indicadores de mercado de trabalho, conforme observado na seção anterior. O pior resultado nominal foi apurado em 2013, quando essa diferença chegou a R\$ 13,2 bilhões, explicado em parte por uma queda acentuada da receita de remunerações financeiras.

Na realidade, a arrecadação do PIS-Pasep, isoladamente, já não cobria o conjunto de obrigações do FAT desde 1995, quando passou a vigorar a desvinculação de 20% de suas receitas primárias para fins de ajuste fiscal do governo federal. Mas esse equilíbrio era coberto até com certa folga pelas demais receitas do fundo, com destaque para as financeiras. Porém, isso deixou de ocorrer, sobretudo a partir de 2009, quando foi verificado seu primeiro *deficit* operacional. Nos anos de 2012 e 2014, o resultado positivo só foi possível devido ao aumento do repasse do Tesouro Nacional (tabela 3).

Tal conjuntura demonstra a dificuldade do FAT em saldar suas obrigações sob o arranjo institucional atualmente vigente, agravado com a elevação da DRU para 30% em 2016. E essa não é uma questão que se resolva apenas com a medida clássica de corte de despesas, porque o crescimento dos gastos com o seguro-desemprego e com o abono salarial tem muito a ver com tendências positivas para o mercado de trabalho brasileiro, tais como a formalização do mercado de trabalho e o crescimento real do valor do salário mínimo. A ocorrência de *deficit* nominais em exercício obriga que o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) tome a decisão de se desfazer de ativos de seu patrimônio financeiro, formado pelo montante repassado anualmente ao BNDES e demais aplicações que o fundo realiza.

Contudo, mesmo com a ocorrência desses desequilíbrios contábeis, o que se observa pelos dados é que o arranjo institucional do FAT lhe permitiu um crescimento patrimonial de 10,6% em termos reais entre 2008 e 2017. Esse crescimento deve-se especialmente ao rendimento de aplicações financeiras. As taxas Selic e TJLP, referências básicas para a remuneração das aplicações do FAT, foram bem superiores à taxa de inflação e à variação real do PIB durante o período em análise.

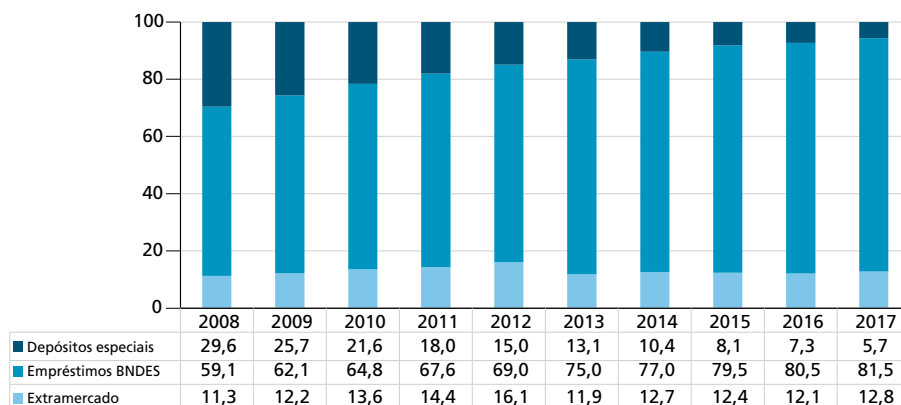
Todo esse movimento quantitativo pode ser evidenciado a partir da análise da participação relativa de cada um dos componentes do patrimônio nesses últimos anos, conforme ilustrado no gráfico 16. A modalidade depósitos especiais, que chegou a representar quase 30% do total no início da série, apresentou uma queda contínua em sua participação, representando apenas 5,7% em 2017. Já o FAT

16. Em 2017, ocorreu queda nas receitas e nas obrigações. Porém, a primeira foi inferior à segunda (0,9% contra 3,2%).

Constitucional, referente aos repasses anuais ao BNDES, cresceu de 59,1% para 81,5% no mesmo período, o que demonstra um aumento bastante significativo desse componente na composição geral do patrimônio financeiro do FAT. Por fim, a parcela do fundo extramercado permaneceu relativamente estável. Para complementar, a tabela 4 apresenta a evolução dos valores anuais de cada item do patrimônio financeiro do FAT para o período 2008-2017.

GRÁFICO 16

Evolução da participação relativa por item patrimonial do FAT (2008-2017)
(Em %)



Fonte: CGFAT.
Elaboração dos autores.

TABELA 4

Patrimônio do FAT – saldos anuais (2005-2017)
(Em R\$ bilhões)¹

	Fundo extramercado (a)	Empréstimos ao BNDES (b)	Depósitos especiais (c)	Total (a + b + c)	Variação patrimonial (ano/%)
2008	29,9	156,7	78,4	265,0	-4
2009	33,4	169,8	70,2	273,4	3,2
2010	35,3	168,8	56,2	260,3	-4,8
2011	38,1	179,3	47,8	265,2	1,9
2012	44,5	191,1	41,5	277,1	4,5
2013	32,3	203,6	35,6	271,4	-2
2014	35,3	214,5	28,8	278,6	2,6
2015	34,8	223,4	22,9	281,1	0,9
2016	33,8	224,3	20,4	278,4	-1
2017	37,5	238,9	16,7	293,1	5,3
Variação (%) 2008-2017	25,4	52,5	-78,6	10,6	

Fonte: CGFAT.
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Valores de dezembro de 2017.

Portanto, o FAT foi atingido em diversas frentes nesses últimos anos, o que resultou no enfraquecimento de seu potencial de fomentar maior dinamicidade no mercado de trabalho, além de sua função precípua de proteção social aos trabalhadores. Como foi mostrado até aqui, sua dinâmica orçamentária não está restrita a influências da própria dinâmica do mercado de trabalho. Os vazamentos identificados (advindos das desvinculações orçamentárias e desonerações tributárias) foram determinantes para o esgarçamento da capacidade do FAT de honrar com as obrigações constitucionais que lhes foram delegadas, pois drenou, para outros fins, parte das receitas de tributos definidos especificamente para custear suas operações.

Essas decisões, embora implicassem efeitos diretos sobre a dinâmica do fundo, foram definidas e aprovadas em outros fóruns de poder, sem passar pela esfera do Ministério do Trabalho. Tampouco exigiram qualquer negociação ou consentimento junto ao Codefat, o que demonstra uma “hierarquia de poder decisório” que interfere diretamente na capacidade de coordenação das políticas sociais (Silva, 2019a).

Apesar disso, isso não implica dizer que o sistema não necessite de ajustes. O arranjo operacional do FAT tem, sim, questões que precisam ser enfrentadas e aperfeiçoadas, desde que para isso se respeitem as diretrizes originais que lhe conferem o caráter de um fundo de proteção e promoção de políticas voltadas ao bem-estar do conjunto de trabalhadores brasileiros (Silva, 2018c). Quaisquer propostas precisam estar em conformidade com essas diretrizes, além de perpassar pelos fóruns indicados para a gestão e o acompanhamento de suas atividades, em especial o Codefat. Porém, como afirmado no parágrafo anterior, as principais decisões que impactaram os mecanismos operacionais do fundo não estão em conformidade com essas prerrogativas.

4.2 Política Nacional de Economia Solidária¹⁷

Nesta seção são apresentados os resultados mais agregados em termos de execução orçamentária da Política Nacional de Economia Solidária, sob a responsabilidade administrativa da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), do Ministério do Trabalho. Para tanto, buscou-se avaliar os indicadores de execução no período que cobre a vigência do PPA do governo federal para os anos de 2016 a 2019. Utilizou-se um indicador de execução orçamentária (IEO), que equivale ao somatório das receitas orçamentárias executadas pela Senaes sobre o somatório das receitas orçamentárias totais aprovadas em cada Lei Orçamentária Anual.¹⁸

17. Para uma análise mais abrangente da política de economia solidária no governo federal, ver Silva (2018d).

18. Para fins de cálculo do IEO, foi considerado o valor *liquidado* em cada exercício orçamentário, ou seja, o valor das atividades que foram contratadas e realizadas no ano de referência, tornando-se aptas a serem pagas pelo setor responsável. Todos os valores apresentados estão deflacionados para dezembro de 2017, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Ressalta-se ainda que os cálculos realizados não incluíram recursos de ações executadas por

O PPA 2016-2019 trouxe novas mudanças no desenho operativo da agenda governamental para o período. O plano possui 54 programas temáticos, cada um deles relacionado a ações específicas que visam atingir um conjunto de objetivos, metas e iniciativas predeterminados. Entre esses programas está o Trabalho Decente e Economia Solidária (código 2071). Ele foi formulado com base em quatro temas estruturantes, cada um deles ligado a um objetivo que, por sua vez, se desdobram em 22 metas e 39 iniciativas.

As ações de responsabilidade da Senaes ficaram contidas em um desses objetivos, intitulado Promoção da Economia Solidária e suas Diversas Formas Organizativas (1091).¹⁹ De acordo com a descrição no PPA, esse objetivo foi formulado no intuito de apoiar a organização de empreendimentos coletivos e suas redes de cooperação a partir de:

ações de incubação e de assessoria técnica sistemática no interior das unidades de produção de bens e serviços, incluindo o suporte para a formalização, o desenvolvimento de modelos e planos estratégicos de gestão e a elaboração de planos de negócios e de viabilidade das iniciativas econômicas. O acesso ao financiamento para a produção e serviços (capital de giro) se dá por meio das instituições financeiras públicas, cooperativas de crédito, bancos do povo e outras organizações de microcrédito solidário de base territorial. Para enfrentar o gargalo da comercialização dos produtos e serviços da economia solidária, devem ser implantadas estratégias voltadas à oferta de serviço de apoio, espaços fixos de comercialização solidária dotados de infraestrutura e de ampliação das possibilidades de fornecimento de produtos e serviços nas compras governamentais (Brasil, 2015, p. 97).

Para a efetivação dessas metas, foram definidas nove iniciativas, conforme descrito no quadro 2.

QUADRO 2

Iniciativas de economia solidária previstas no PPA 2016-2019

Iniciativas	Descrição
06CB	Fortalecimento das bases de serviços de apoio, formação, assessoria técnica e investimentos para desenvolvimento das capacidades socioeconômicas dos empreendimentos econômicos solidários e sua articulação em redes de cooperação e cadeias de produção, comercialização e consumo em processos territoriais de desenvolvimento.
06CC	Estruturação do SCJS com fomento aos espaços de comercialização solidária e com os instrumentos de cadastro, reconhecimento e certificação de empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação.
06CD	Incubação de empreendimentos econômicos solidários no âmbito do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (Proninc), contemplando o desenvolvimento e a disseminação de tecnologias sociais e inovações apropriadas às demandas da economia solidária.

(Continua)

outras unidades gestoras nem possíveis destinações orçamentárias advindas de emendas parlamentares.

19. Além desse objetivo, também compõem o Programa Trabalho Decente e Economia Solidária: i) o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda; ii) a inclusão produtiva; e iii) o direito ao emprego e ao trabalho decente.

(Continuação)

Iniciativas	Descrição
06CE	Fomento, assessoria técnica, apoio à formalização e acesso ao financiamento para cooperativas sociais e cooperativas de trabalho, com a implantação do Pronacoop Social e do Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho (Pronacoop).
06CF	Articulação institucional para constituição de um marco legal que possibilite a formalização dos empreendimentos, o adequado tratamento tributário, o tratamento diferenciado nas compras públicas e o acesso ao financiamento.
06CG	Implantação da Rede Nacional de Centros de Formação e Assessoria Técnica em Economia Solidária.
06CH	Instituição do sistema público de economia solidária para o fortalecimento do diálogo social e interinstitucional nas políticas públicas federais, estaduais e municipais; do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES); dos fóruns e das redes de articulação. Realização da IV Conferência Nacional de Economia Solidária (Conaes).
06CI	Consolidação do Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários (Cadsol), favorecendo o reconhecimento público dos empreendimentos econômicos solidários, permitindo o acesso às políticas públicas de financiamento, crédito, aquisição e comercialização de produtos e serviços da economia solidária.
06CJ	Implantação do Plano Nacional de Economia Solidária (Plano Ecosol) e acompanhamento da implantação dos planos estaduais de economia solidária.

Fonte: Brasil (2015).

Elaboração dos autores.

Apesar disso, diferentemente dos anteriores, no PPA 2016-2019 não há descrição de dotação orçamentária para cada atividade prevista. Embora tal metodologia simplifique o controle da execução por parte dos órgãos de planejamento e controle, ela impede uma análise mais pormenorizada da conduta programática da política. Por isso, os dados disponíveis permitem avaliar a trajetória de dotação e execução orçamentária apenas para o objetivo como um todo. Já a ação de apoio a cooperativas de catadores de material reciclável (8274) permaneceu sob a gerência da Senaes, dessa vez incluída como um dos objetivos do Programa Qualidade Ambiental (2083). Os números do ciclo orçamentário das ações de economia solidária estão lançados na tabela 5.

TABELA 5

Valor e execução orçamentária das políticas de economia solidária: PPA 2016-2019¹

Projetos/PPA		2016	2017	Total	2018
215F (programa 2071) – Fomento e fortalecimento da economia solidária	LOA (R\$)	49.224.756	41.709.768	90.934.524	14.581.012
	IEO (%)	26,7	7,7	17,9	24,5
8274 (programa 2083) – Fomento para as cooperativas atuantes com resíduos sólidos	LOA (R\$)	13.330.730	9.937.461	23.268.191	5.179.313
	IEO (%)	30,9	18,7	25,7	5,5
Total	LOA (R\$)	62.555.486	51.647.229	114.202.715	19.760.325
	IEO (%)	27,6	9,8	19,5	19,6

Fonte: Banco de dados Orçamento Brasil – Câmara dos Deputados.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Valores de dezembro de 2017.² Ainda em execução até a finalização desta pesquisa.

No tocante aos números de 2018, a tendência de queda permanece, representando apenas 14,9% dos valores aprovados em 2015, o que o torna (em comparação com os números da tabela 1) o menor valor orçado para a política de economia solidária de toda a série desde 2004. Essa queda implica a sensível limitação da capacidade de atendimento das metas projetadas no PPA 2016-2019.

Ao analisar a execução orçamentária, percebe-se que também houve queda em relação ao PPA anterior. O índice de execução médio foi de 19,5%, muito em função do percentual bastante baixo de execução das duas ações somadas em 2017 (9,8%). Portanto, houve um rebaixamento substancial dos valores efetivamente executados da Política Nacional de Economia Solidária no Brasil no PPA atual, aprofundando ainda mais o cenário de queda que já vinha sendo observado nos anos anteriores.

A dotação orçamentária para as ações conduzidas pela Senaes no âmbito do PPA 2016-2019 diminuiu fortemente ante o PPA 2012-2015: considerando o total aprovado pela LOA em 2016, há uma queda de 52,2% em relação ao ano anterior. Já em 2017 a queda em relação a 2015 é ainda maior, 60,6%. Levando-se em conta somente os recursos da ação 8274, a soma do orçamento dos dois anos representou apenas a metade do orçamento de 2015, que por sua vez já vinha em queda em relação aos anos anteriores (Silva, 2018d).

No tocante aos números da LOA de 2018, a tendência de queda permaneceu, representando apenas 14,9% dos valores aprovados em 2015, o que o torna o menor valor orçado para a política de economia solidária de toda a série histórica, desde de sua inserção na agenda do governo federal em 2004, limitando bastante a capacidade de atendimento das metas projetadas no PPA 2016-2019 (Silva, 2018d).

Em termos de execução orçamentária, percebe-se que também houve queda em relação ao PPA anterior. O IEO médio foi de 19,5%, o que demonstra um rebaixamento substancial dos valores efetivamente executados da Política Nacional de Economia Solidária no Brasil no PPA atual, aprofundando ainda mais o cenário que já vinha sendo observado nos anos anteriores, conforme diagnosticado em Silva (2018d).

De maneira geral, as dificuldades identificadas nos PPAs anteriores também se encaixam na avaliação das dificuldades da Senaes em conseguir executar o orçamento previsto na LOA desde o início do PPA 2016-2019. Porém, outros fatores de natureza política e econômica também interferiram bastante nos trabalhos.

Em termos políticos, ainda no fim de 2015, houve uma mudança na estrutura institucional do Ministério do Trabalho, que foi fundido com o antigo Ministério da Previdência Social por meio da MP nº 696, resultando na criação do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS). Embora a Senaes tenha se mantido como secretaria, com poucas mudanças em seus quadros técnicos e dirigentes, alterações estruturais dessa natureza geram novas rotinas e inserem novos atores nos processos decisórios, o que interfere na dinâmica de gestão dos programas finalísticos.

No início de 2016, com o processo de *impeachment* da então presidenta eleita Dilma Rousseff, novos fatos impactaram diretamente a Política Nacional de Economia Solidária. Primeiramente, houve nova organização da estrutura ministerial, com o Ministério do Trabalho voltando a desmembrar-se da Previdência Social, como efeito da MP nº 726, de 12 de maio de 2016.²⁰ Isso acarretou uma grande reformulação na equipe gestora e técnica da Senaes, a começar pela saída do próprio secretário Paul Singer, que ocupava o posto desde 2003. Com ele saíram também todos os diretores e coordenadores, além de alguns técnicos de carreiras transversais que estavam lotados na secretaria. A nova equipe encontrou dificuldades na condução dessa transição, já que tanto o novo secretário quanto os diretores nomeados não possuíam experiência anterior de atuação profissional ou política associada ao tema.

Outro fato digno de nota foi a transformação da Senaes em uma subsecretaria, ligada ao gabinete do ministro do Trabalho, perdendo o *status* de secretaria, como era desde 2003. Contudo, manteve-se a sigla e seu caráter de unidade gestora com autonomia de execução dos programas referentes à temática da economia solidária, já inclusos no PPA.

Em termos econômicos, a forte recessão à qual o país foi submetido a partir de 2015, com queda de quase 8% do PIB em dois anos, desestabilizou não apenas a política de economia solidária, mas todo o conjunto de políticas sociais no Brasil, como visto inclusive no caso dos indicadores orçamentários do FAT na seção anterior. Isso porque a crise econômica acarretou uma queda considerável nas receitas do governo, o que elevou a pressão sobre os limites orçamentários definidos nas LOAs subsequentes. A fraca capacidade de recuperação da economia em 2017 foi outro fator de justificação para a queda no orçamento previsto para 2018.

A soma desse conjunto de fatores resultou na queda da dotação orçamentária atribuída por lei, bem como nas dificuldades crescentes em alcançar níveis maiores de execução. Tais resultados debatidos indicam, portanto, que a temática da economia solidária enquanto paradigma de política pública passou a se defrontar com um momento de crise operacional (em termos de recursos e capacidade de execução) e posicional (em termos de inserção na estrutura burocrática de Estado), o que leva a incertezas até mesmo quanto à sua continuidade na agenda governamental.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve dois focos: *i*) a discussão das principais mudanças recentes em termos de estrutura do mercado de trabalho; e *ii*) a discussão dos arranjos institucionais para as políticas de emprego no Brasil. Quanto ao primeiro item, os dados da PNAD Contínua

20. Posteriormente convertida na Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016.

para os anos de 2017 e 2018 mostraram que a taxa de desemprego, depois de dois anos de crescimento contínuo, começou a desacelerar, ainda que lentamente. Esta queda da taxa de desocupação não foi maior graças, principalmente, a uma queda na taxa de crescimento da ocupação no primeiro semestre de 2018 em relação à verificada no fim de 2017. Esse comportamento modesto da ocupação contrabalançou o efeito positivo sobre a desocupação trazido pela queda na taxa de crescimento da População Economicamente Ativa sobre a taxa de desocupação.

Contudo, a queda verificada na taxa de desemprego foi acompanhada de um aumento no tempo de permanência no desemprego, expresso também pelo aumento da parcela de desempregados com tempo de procura por emprego superior a dois anos. Além disso, a proporção de indivíduos que se encontram em situação de insuficiência de horas trabalhadas tem crescido continuamente no período analisado. Diante disso, o resultado foi que a taxa combinada de desocupação e subocupação não apresentou melhora nos últimos anos.

Quando se analisa a inserção no mercado de trabalho, percebe-se que a queda observada na população desocupada em 2017 e 2018 deveu-se mais ao aumento da ocupação informal (trabalhadores sem carteira e por conta-própria). Já a ocupação com carteira caiu nesse período, mas esta queda está começando a mostrar sinais de interrupção, ou mesmo de uma tímida recuperação. Em termos de rendimentos médios reais do trabalho, os dados recentes apresentaram um movimento de crescimento ao longo de 2017, seguida de uma tendência de estagnação no primeiro semestre de 2018. A massa salarial seguiu a mesma trajetória. No fim, pode-se dizer que o processo de recuperação do mercado de trabalho brasileiro ainda está lento, com predomínio de geração de postos de trabalho menos protegidos, mas com uma situação de rendimento já um pouco mais favorável do que no auge da crise econômica.

Nesse ínterim, foi instituída em 2017, por meio da Lei nº 13.467/2017, a chamada “reforma trabalhista”, a maior mudança feita na legislação trabalhista brasileira desde a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943. Impressionou a rapidez na qual uma mudança dessa importância foi discutida e aprovada no Congresso Nacional – apenas quatro meses. Neste texto, decidiu-se dar atenção a dois vetores de mudança presentes na nova legislação trabalhista: *i*) a possibilidade de flexibilização para além dos instrumentos de acordos e convenções coletivas; e *ii*) a imposição de certas restrições em termos de acesso por parte dos trabalhadores a alguns direitos sociais atrelados à prática laboral. Um olhar sobre a literatura existente a respeito desse assunto parece indicar que medidas do tipo descrito no item *i*) não necessariamente vão gerar mais empregos, fato que vem sendo corroborado pelas estatísticas mais recentes de emprego formal. Além disso, sobre o item *ii*), as evidências mostram que não necessariamente é verdade que existe, por parte da Justiça do Trabalho, um excessivo viés pró-trabalhador.

Por enquanto, a grande quantidade de alterações introduzidas pela Lei nº 13.467/2017 – e a variedade de temas tratados por ela – exigirá um acompanhamento sistemático que, mais tarde, permita captar os impactos dessa reforma.

Para tratar do foco b), este capítulo se deteve prioritariamente na evolução da situação financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador, com o recorte temporal de análise sendo o período 2008-2017. O fluxo anual de receitas do FAT, no referido período, cresceu 22,8% em termos reais, com os recursos advindos das contribuições para o PIS-Pasep representando 65,7% de toda a receita líquida. Porém, foi observado no texto que várias decisões de política econômica, ao longo desse período, afetaram consideravelmente a capacidade de financiamento do FAT, causando vazamentos significativos em sua fonte primária de receita. Destacam-se, nesse sentido: *i)* a elevação das desonerações tributárias do PIS-Pasep, estratégia reforçada para alavancar a atividade produtiva nacional após a crise do capitalismo global em 2008, mas que se manteve nos anos seguintes; e *ii)* a elevação da DRU de 20% para 30% sobre contribuições sociais, além de garantir sua vigência até 2021.

Quanto ao fluxo das obrigações do FAT, os números referentes ao decênio 2008-2017 mostram que a despesa corrente total do FAT aumentou 51,8%, o que foi impulsionado exatamente pelas principais obrigações do fundo (previstas na Constituição): o custeio dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial – cuja soma de despesas, no último ano do período, foi 33,5% superior ao total da receita primária líquida do fundo, já descontado o repasse constitucional ao BNDES e à DRU. Um dos problemas disso é que o espaço financeiro para investimento em políticas ativas de emprego, e mesmo na intermediação de mão de obra, se tornou muito pequeno, a participação somada desses itens na despesa corrente do FAT se situa hoje em menos de 1%.

O crescimento dos gastos com o seguro-desemprego e com o abono salarial foi impulsionado pelo crescimento do salário mínimo e o grande crescimento do estoque de trabalhadores formais. No caso do seguro-desemprego, este segundo fator foi potencializado pela alta taxa de rotatividade do mercado de trabalho brasileiro. E no caso do abono, o crescimento dos gastos foi potencializado ainda pelo aumento da proporção de trabalhadores admitidos com remuneração de até 2 salários mínimos. Porém, a entrada em vigor da Lei nº 13.134/2015, que endureceu as regras de acesso ao seguro-desemprego e ao abono salarial, contribuiu – junto com a crise econômica – para reduzir o número de beneficiários e o total das despesas com o primeiro programa, e, no mínimo, frear o crescimento dos gastos com o segundo programa.

O que foi exposto antes demonstra que, além da influência da dinâmica do mercado de trabalho brasileiro e do grande crescimento dos gastos com o seguro-desemprego e o abono salarial, os vazamentos criados na arrecadação do FAT acabaram sendo determinantes para reduzir a capacidade do FAT, tanto de honrar

com suas obrigações constitucionais, quanto de efetuar políticas ativas que fossem capazes de aumentar o dinamismo da economia e, por conseguinte, do mercado de trabalho brasileiro. O caminho seguido nos últimos anos teve como principal foco – e teve sucesso nesse sentido – reduzir os gastos com o seguro-desemprego e com o abono salarial, mas não tocou na questão do vazamento das receitas. É claro que também o próprio desenho do FAT merece ser rediscutido, mas a questão das receitas também é importante. Atualmente, os recursos que o Tesouro Nacional tem precisado colocar no FAT para que este fundo cumpra suas obrigações constitucionais foi bem inferior ao valor desvinculado no mesmo período pelo governo federal por meio da DRU. As próprias medidas tomadas em relação ao seguro-desemprego e ao abono salarial merecem ter seus resultados avaliados posteriormente.

Por fim, no tocante à Política Nacional de Economia Solidária, notou-se claramente uma forte queda nas dotações orçamentárias para o programa a partir de 2016. De maneira geral, isso se somou à dificuldade da Senaes em conseguir executar o orçamento previsto na LOA desde o início do PPA 2016-2019. Porém, outros fatores de natureza política e econômica também interferiram bastante nesse programa, de modo que a própria ideia de se ter a economia solidária como objetivo de política pública está enfrentando um momento de grande incerteza no âmbito do governo federal.

REFERÊNCIAS

- ADASCALITEI, D.; MORANO, C. P. **Labour market reforms since the crisis: drives and consequences**. Genebra: ILO, 2015. (Working Paper, n. 5).
- BETCHERMAN, G. **Labor market institutions: a review of the literature**. The World Bank, 2013. (Policy Research Working Paper, n. 6276).
- BRASIL. Parecer ao Projeto de Lei nº 6.787, de 2016, do Poder Executivo. Comissão Especial. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2017a. Relator: Deputado Rogério Marinho.
- _____. Parecer ao Projeto de Lei da Câmara nº 38, de 2017. Comissão de Assuntos Sociais. **Senado Federal**. Brasília, 2017b. Relator: Senador Ricardo Ferraço.
- _____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relatório de gestão do FAT: exercício de 2016**. Brasília: MTE/CGFAT, 2017c.
- _____. Ministério do Planejamento. **Plano plurianual 2016-2019: desenvolvimento, produtividade e inclusão social**. Brasília: MP, 2015.
- CAMPOS, A. G. **Conflitos laborais no Brasil: a justiça do trabalho e as alternativas de resolução**. Brasília: Ipea, 2017a. p. 65-80. (Boletim, n. 63).

_____. **Justiça do trabalho e produtividade no Brasil**: checando hipóteses dos anos 1990 e 2000. Brasília: Ipea, 2017b. (Texto para Discussão, n. 2330).

CARVALHO, S. S. **Uma visão geral sobre a reforma trabalhista**. Brasília: Ipea, 2017. p. 81-94. (Boletim, n. 63).

CESIT – CENTRO DE ESTUDOS SINDICAIS E DE ECONOMIA DO TRABALHO; IE/UNICAMP – INSTITUTO DE ECONOMIA/UNICAMP. **Contribuição crítica à reforma trabalhista**. Campinas: Cesit; IE/Unicamp, 2017.

CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M.; TOMELIN, L. F. **Evolução recente do tamanho do Programa de Abono Salarial**. São Paulo: Dieese, 2015. v. 1. (Caderno do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho).

CORSEUIL, C. H.; RIBEIRO, E. P. **Rotatividade de trabalhadores e realocação de postos de trabalho no setor formal do Brasil: 1996-2010**. Brasília: Ipea, 2012. (Boletim, n. 50).

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Rotatividade e políticas públicas para o mercado de trabalho**. São Paulo: Dieese, 2014.

_____. **Relações de trabalho sem proteção**: de volta ao período anterior a 1930? São Paulo: Dieese, 2017. (Nota Técnica, n. 179).

GONZAGA, G.; PINTO, R. C. **Rotatividade do trabalho e incentivos da legislação trabalhista**. Rio de Janeiro: PUC, 2014. (Texto para Discussão, n. 625).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento 2011**. Brasília: Ipea, 2011.

_____. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, 2015. (Boletim, n. 23).

OLIVEIRA, T.; SILVA, S. P. CF 30 anos: regulação e dinâmica do mercado de trabalho. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **30 anos da Constituição Federal brasileira**: notas de um obituário precoce (1988-2018). Brasília: Anfipea, 2018.

PIRES, M. C.; LIMA JÚNIOR, A. B. **Análise econômica do programa seguro-desemprego**: uma reflexão sobre o espaço disponível para ajuste das despesas do FAT. Brasília: Ipea, 2014. (Boletim, n. 56).

SILVA, S. P. **A estratégia argumentativa da reforma trabalhista no Brasil à luz de dados internacionais**. Mercado de Trabalho: conjuntura e análise. Brasília: Ipea, 2018a. (Boletim, n. 64).

_____. **Financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil:** uma análise a partir da trajetória operacional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Brasília: Ipea, 2018b. (Texto para Discussão, n. 2437).

_____. **Propostas de reformulação no arranjo de financiamento e da agenda programática do sistema público de emprego, trabalho e renda no Brasil.** Brasília: Ipea, 2018c. (Boletim, n. 65).

_____. **A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018):** inserção, expansão e crise de paradigma. Brasília: Ipea, 2018d. (Texto para Discussão, n. 2434).

_____. **O panorama laboral brasileiro no contexto recente da economia latino-americana.** Mercado de Trabalho: conjuntura e análise. Brasília: Ipea, 2018e. (Boletim, n. 64).

_____. **A dimensão político-relacional das políticas de mercado de trabalho no Brasil:** a agenda deliberativa do Codefat. Brasília: Ipea, 2019a. (Texto para Discussão, n. 2503).

_____. **Evolução da estrutura orçamentária do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) no decênio 2008-2017.** Brasília: Ipea, 2019b. (Boletim, n. 66).

DESENVOLVIMENTO RURAL

1 INTRODUÇÃO

Com a desaceleração da economia brasileira e a deterioração de indicadores econômicos a partir de 2014, o governo da presidente Dilma Rousseff buscou implementar um conjunto de medidas de ajuste fiscal, incluindo o contingenciamento de despesas. Essa redução de gastos representou restrição de investimentos públicos e de recursos direcionados, especialmente aos órgãos executivos. A contenção de despesas públicas se intensificou nos anos seguintes e impactou fortemente as políticas para agricultura familiar e desenvolvimento rural operadas pelo extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o que comprometeu a oferta direta de bens e serviços à população rural.

Ao mesmo tempo que a crise econômica se aprofundou, as condições de governabilidade foram se deteriorando, diante de uma base aliada mais restrita, em um Congresso Nacional com perfil mais conservador. Somados a outros elementos,¹ o movimento a favor do *impeachment* se fortaleceu no decorrer de 2015, o qual se consolidou com a aprovação do afastamento definitivo da presidente pelo plenário do Senado Federal, em 31 de agosto de 2016.

No contexto político pós-*impeachment*, o governo de Michel Temer² consolidou algumas iniciativas capazes de fragilizar as populações do campo e inviabilizar a agenda política para o desenvolvimento rural sustentável, como: *i*) a extinção do MDA e a desagregação de suas funções para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e para a Secretaria Especial da Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (Sead); *ii*) a paralisação das atividades do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), as quais foram retomadas somente em abril de 2018; *iii*) a descontinuidade, ou a ameaça de extinção, de programas direcionados à agricultura familiar, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Minha Casa Minha Vida Rural, o Programa Cisternas, entre outros; *iv*) as alterações

1. Para uma discussão mais acurada, consultar Ipea (2017).

2. Com o afastamento da presidente Dilma Rousseff, no dia 12 de maio de 2016, Michel Temer já ocupava o cargo como presidente interino.

na legislação fundiária brasileira, como a sanção da Lei nº 13.606/2018, que institui um programa de parcelamento de dívidas no Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural), e da Lei nº 13.465/2017, antiga Medida Provisória (MP) nº 759, que dispõe sobre a regularização urbana e rural;³ *v*) a titulação massiva dos lotes nos assentamentos de reforma agrária; *vi*) a sanção da Lei nº 13.467/2017, que modificou a legislação trabalhista; entre outras.

Muitas das medidas desfavoráveis empreendidas pelo governo Temer já vinham sendo delineadas no governo antecessor. Mas, embora se possa identificar certa continuidade quanto à direção dessas medidas, o ritmo de sua implementação se acelerou significativamente a partir de 2016, com maior agilidade na aprovação e na sanção de projetos que afetam a população rural e que tramitaram com pouca abertura ao diálogo com os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil. Como pano de fundo desse processo, a política fiscal austera iniciada na gestão anterior foi aprofundada com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 95, em 15 de dezembro de 2016, que instituiu o novo regime fiscal (NRF) no âmbito da União para os próximos vinte anos.

O NRF estabelece uma restrição à expansão de despesas primárias,⁴ fixando limites individualizados a cada um dos três Poderes, do Ministério Público da União (MPU) e da Defensoria Pública da União (DPU) a partir de 2017. Isso significa que as despesas primárias do Poder Executivo, por exemplo, com previdência social, saúde, educação, assistência social, cultura, desenvolvimento agrário, infraestrutura, entre outras, deverão atender ao teto imposto conjuntamente, uma vez que o somatório das despesas primárias será limitado para cada Poder isoladamente, e não pela área ou pelo órgão orçamentário (Paiva *et al.*, 2016).

O teto imposto pela EC nº 95/2016 terá sua base fixada no valor da execução orçamentária realizada em 2016, sendo corrigido anualmente pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA) até 2036. Somente a partir do 10º exercício de vigência do NRF poderá ser enviado ao Congresso Nacional um projeto de lei complementar (PLC) a fim de revisar o método de correção dos limites estabelecidos pela emenda. Desse modo, o congelamento da despesa primária da União pela emenda não levou em conta as mudanças das dinâmicas socioeconômica e demográfica da população brasileira nas próximas duas décadas (Paiva *et al.*, 2016).

3. Para uma análise mais detalhada sobre as mudanças na legislação fundiária no governo Temer, consultar Sauer (2018) e Leite, Castro e Sauer (2018).

4. As *despesas primárias* são gastos para prover bens e serviços públicos à população, além daqueles direcionados para a manutenção da estrutura dos órgãos públicos (Brasil, 2017a).

Ademais, uma parte expressiva das despesas do Poder Executivo, que são constitucionais e obrigatórias⁵ – benefícios previdenciários, seguro-desemprego, benefícios de prestação continuada (BPC), despesa com pessoal e encargos, entre outros –, tende a crescer acima da inflação nos próximos anos (Paiva *et al.*, 2016; IFI, 2017b; 2018). Como consequência, os investimentos públicos e as despesas discricionárias⁶ serão fortemente reduzidos a fim de acomodar o aumento dos gastos obrigatórios dentro do teto estabelecido.

É fundamental, ainda, recordar que as despesas discricionárias com educação e saúde possuem execuções mínimas dadas pela Constituição Federal e, por isso, não podem ter crescimento abaixo da inflação. Portanto, a pressão dos gastos obrigatórios não pode ser compensada por essas duas áreas, o que representa maior estrangulamento nas demais despesas discricionárias. Apesar do achatamento dos gastos discricionários, o governo federal defende, ainda, a necessidade de revisões e reformas de direitos garantidos pela Constituição Federal, como os benefícios previdenciários e o BPC, por exemplo. A proposta de reduzir os gastos obrigatórios também busca atender às regras do NRE, uma vez que há um risco iminente de descumprimento do teto dos gastos já em 2019 (IFI, 2017b; 2018; Schymura, 2017).

Mesmo em caso de aprovação da reforma da Previdência,⁷ a Instituição Fiscal Independente (IFI), do Senado Federal, prevê que a margem fiscal⁸ do governo seja consumida pelas despesas obrigatórias e se esgote em 2025, ou seja, antes do primeiro decênio de vigência do NRE. Desse modo, a previsão para o cumprimento do teto estabelecido pela EC nº 95/2016, nos próximos vinte anos, implicará uma redução bilionária no volume das despesas obrigatórias,⁹ incluindo, ainda, o ajuste na folha de pagamento da União e a redução de outras importantes despesas primárias (IFI, 2017b; 2018).

Nesse contexto, pode-se inferir que a EC nº 95/2016 colabora para intensificar o acirramento das disputas pelos escassos recursos públicos entre os próprios órgãos governamentais e pelos setores da sociedade, visto que a continuidade de uma política pública se dará em detrimento de outras. Em tais disputas, iniciadas

5. As *despesas obrigatórias* são definidas constitucionalmente ou por lei, ou seja, são gastos que o governo deve necessariamente contemplá-los em sua programação orçamentária. Assim, não há discricionariedade orçamentária para alterá-los ou reduzi-los. Os maiores grupos de despesas obrigatórias se referem ao pagamento de pessoal, encargos sociais e os benefícios previdenciários (Brasil, 2017a; IFI, 2017b).

6. As *despesas discricionárias* "são aquelas cuja execução depende da avaliação ou escolha que o governo faz acerca da conveniência e da oportunidade de sua realização. Por não haver obrigatoriedade no dispêndio, a escolha depende da avaliação do governo sobre quais são as prioridades" (Brasil, 2017a, p. 12).

7. Nessa análise, a IFI, do Senado Federal, considera a proposta original da reforma da previdência enviada pelo Poder Executivo (Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 287/2017).

8. *Margem fiscal* é a diferença entre o teto dos gastos e as despesas obrigatórias e incompressíveis da União, sendo que estas últimas se referem às despesas de funcionamento da administração pública e investimentos que, embora não sejam obrigatórias, não podem ser reduzidas a zero. A margem fiscal seria um subconjunto das despesas orçamentárias discricionárias, visto que as aplicações mínimas em saúde e as despesas discricionárias dos demais poderes, Ministério Público e Defensoria Pública da União educação já não estão incluídas (IFI, 2017a).

9. Para mais detalhes, consultar IFI (2017a; 2017b; 2018).

desde o processo de elaboração orçamentária, terão vantagem aqueles grupos com maior poder político e econômico presentes no Congresso Nacional e nas alianças políticas tecidas no âmbito do Poder Executivo.

Dessa forma, a agenda dos grandes proprietários de terra e empresários rurais, representada pelos mais de duzentos parlamentares da Frente Parlamentar Agropecuária (FPA) – a bancada ruralista –, tende a reforçar sua prevalência sobre os rumos das políticas agrícola e agrária do país, em prejuízo do projeto de desenvolvimento rural sustentável, que, construído nos últimos vinte anos, tem buscado atender as demandas de agricultores familiares, assentados de reforma agrária, povos e comunidades tradicionais e outros grupos sociais que formam a maior parte da população rural brasileira. De uma parte, a bancada ruralista, compondo ampla base legislativa, se torna fundamental para a aprovação de projetos de interesses do governo – a própria EC nº 95/2016, as reformas trabalhistas, a mudança do marco regulatório do pré-sal etc.; de outra parte, as agendas e os pleitos específicos do grande setor agropecuário encontram ambiente institucional mais favorável à sua consolidação: são exemplos disso o lançamento do Plano Agro+, que contemplou, na primeira etapa, 69 demandas apresentadas por 88 entidades representativas do agronegócio, e a concretização de parte das proposições da pauta positiva¹⁰ elaborada pela FPA em 2016, além das renegociações das dívidas do setor.

Observa-se, portanto, que o contraponto do projeto político da agricultura familiar, que refreava, em certa medida, os interesses da bancada ruralista na agenda política direcionada para a área rural, enfraqueceu-se ante os retrocessos decorrentes das alterações na legislação agrária e no arcabouço de políticas públicas para a agricultura familiar. O aumento da violência no campo, a desestruturação institucional e técnica da Sead, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e da Fundação Nacional do Índio (Funai) e, por fim, o progressivo congelamento orçamentário das ações públicas voltadas à população do campo nos últimos anos são efeitos ilustrativos desse processo.

Se, de modo geral, a distribuição de prioridades – recursos, programas etc. – das políticas de Estado voltadas ao agronegócio e à agricultura familiar nunca chegou a ser equitativa, o cenário que se desenha agora – tendo na extinção do MDA e na absorção do Incra pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) seus elementos mais emblemáticos – aponta para uma crescente corrosão da institucionalidade das políticas de desenvolvimento rural. Nesse processo, mesmo a conciliação assimétrica entre os projetos do grande agronegócio e da agricultura familiar – mantida nos governos Lula I e II e Dilma Rousseff I e deteriorada no segundo mandato da ex-presidente e no governo Temer – tende a ser rompida, com a consequente redução das pautas mais representativas do projeto de desenvolvimento

10. Consultar Ipea (2017) para uma análise mais minuciosa.

rural sustentável a um pacote mínimo de políticas, de viés assistencialista, com baixo impacto na estruturação produtiva das famílias e, eventualmente, com menor proteção social.

2 O ESTRANGULAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO E DA AGRICULTURA FAMILIAR

O reconhecimento progressivo da agricultura familiar pelo Estado como categoria social e política, a partir dos anos 1990, possibilitou a configuração da capacidade estatal para o fortalecimento da política de desenvolvimento rural no Brasil. Essa mudança política e institucional permitiu a construção de um arcabouço de políticas públicas e quadros normativos específicos, no qual se destacam a criação do MDA, a conformação de uma burocracia profissionalizada e qualificada, a constituição de espaços de participação social, a ampliação de recursos públicos aplicados e o reconhecimento da diversidade sociocultural do campo (Grisa *et al.*, 2017).

Embora, nos últimos vinte anos, o Brasil tenha alcançado significativo progresso no combate à pobreza e se projetado internacionalmente pelas políticas públicas inovadoras no fortalecimento da agricultura familiar, esse projeto experimentou, no período recente, uma veloz deterioração, que se expressou, sobretudo, no quadro de restrição orçamentária que tem dominado o contexto econômico desde 2014. Isso pode ser verificado, por exemplo, pela comparação entre as execuções orçamentárias das políticas de desenvolvimento rural entre 2013 e 2014, quando os valores de despesas executadas¹¹ dos programas finalísticos do MDA e do Incra já tinham sofrido redução de 57,8% (Ipea, 2016).

Essa tendência, desde então, tem se agravado anualmente. Em 2016, as ações orçamentárias dos programas finalísticos do MDA e do Incra, já fragilizadas, foram incorporadas à Casa Civil, o que revela significativas perdas para a política de desenvolvimento rural, tanto em termos de recursos quanto de institucionalidade. A partir da tabela 1, verifica-se a diminuição dos gastos totais, especialmente as despesas primárias¹² discricionárias, executados pelas unidades orçamentárias¹³ do

11. A *despesa executada* representa o total de despesas orçamentárias executadas, ou seja, as despesas liquidadas e aquelas apenas empenhadas, mas consideradas executadas por terem sido inscritas em restos a pagar não processados no encerramento do exercício (Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018).

12. É importante recordar que as despesas públicas são classificadas em financeiras e primárias, sendo que estas últimas se dividem em obrigatórias e discricionárias, como já definidas anteriormente. As despesas financeiras (ou não primárias) são consideradas aquelas resultantes do pagamento de uma dívida, na concessão de empréstimo ou no subsídio dos juros de empréstimos tomados por outra instituição ou pessoa (Brasil, 2017a).

13. As *unidades orçamentárias* são entidades que se desdobram dos órgãos, as quais possuem dotações orçamentárias próprias. Neste trabalho, foram consideradas principalmente as unidades orçamentárias identificadas pelos códigos 49101 – MDA (administração direta) e 49201 – Incra, até o ano de 2017, e 20129 – Sead e 20201 – Incra, em 2017.

MDA/Sead e do Inkra entre 2014 e 2017. O valor dos gastos discricionários¹⁴ do MDA/Sead e Inkra reduziu-se em 56% e 64%, respectivamente.

TABELA 1

Valores de despesas orçamentárias executadas pelo MDA/Sead e Inkra (2014-2017)

	Soma de despesas executadas (R\$)	2014	2015	2016	2017
MDA/Sead	Desp. obrigatórias	1.182.193.644,96	565.808.529,53	832.775.429,91	518.284.286,91
	Desp. discricionárias	830.997.386,66	578.940.669,63	472.959.076,81	362.884.140,89
	Desp. discricionárias (emendas individuais)	106.397.022,19	41.589.310,29	80.936.934,26	76.245.050,90
	Desp. Discricionárias (PAC)	4.741.703,87	0	0	0
	Desp. Financeiras	3.475.980,06	5.144.912,21	3.496.249,61	3.593.318,73
	Valor Total	2.127.805.737,75	1.191.483.421,66	1.390.167.690,60	961.006.797,43
Inkra	Desp. obrigatórias	1.635.677.011,45	2.226.918.325,11	1.600.415.409,45	1.663.549.479,40
	Desp. discricionárias	1.858.587.152,60	1.115.473.159,44	807.119.838,58	667.498.526,29
	Desp. discricionárias (emendas individuais)	21.503.530,84	21.377.205,41	25.299.145,92	21.113.375,74
	Desp. discricionárias (emendas bancadas)	0	0	0	25.960.172,08
	Desp. Financeiras	106.322.422,24	100.382.403,92	89.013.183,51	92.063.641,00
	Valor Total	3.622.090.117,12	3.464.151.093,88	2.521.847.577,45	2.470.185.194,51

Fonte: Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores em R\$ de 2017, atualizados pelo IPCA.

2. Tabela cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Além do estrangulamento das despesas discricionárias, é possível, ainda, averiguar, com base nos dados da tabela 1, a pressão das despesas obrigatórias sobre o valor das despesas totais, principalmente no Inkra. Os gastos obrigatórios do órgão representavam 45% das despesas executadas em 2014. Em 2017, corresponderam a 67% desse total, ou seja, mais da metade dos recursos destinados ao Inkra foram alocados para o pagamento de gastos obrigatórios (precatórios judiciais, benefícios previdenciários e pessoal ativo). O aumento da porcentagem dos gastos obrigatórios, no entanto, se deve à redução do orçamento do órgão, uma vez que essas despesas, em valores absolutos, não apresentaram variações elevadas entre os anos analisados. Na realidade, as oscilações das despesas obrigatórias anuais do Inkra se devem principalmente ao pagamento de precatórios judiciais.¹⁵ Ademais, é importante ressaltar que parte das despesas obrigatórias, assim como outros gastos com o funcionamento da administração pública que não podem ser reduzidos totalmente, são essenciais para que as despesas discricionárias revertidas em serviços e bens públicos sejam executadas.

Sob esse contexto, os investimentos públicos e as despesas discricionárias devem decair ainda mais nos próximos anos a fim de comportar o aumento dos gastos obrigatórios e atender ao teto estabelecido pelo NRF. Isso acarretará consequências extremamente severas às áreas de reforma agrária, em que muitos assentamentos

14. Não foram consideradas no cálculo do valor total aquelas despesas discricionárias referentes às emendas individuais, de bancada ou do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

15. Conforme dados do Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

rurais carecem de condições mínimas¹⁶ de infraestrutura, assistência técnica, crédito, entre outras enquadradas nas ações de despesas discricionárias. Assim, as populações já em situação de vulnerabilidade social se defrontam com o agravamento dos níveis de desigualdades socioeconômicas na área rural, na qual se concentra a maior porcentagem de pessoas em situação de pobreza (Ipea, SPM e ONU Mulheres, 2017).

No caso das despesas obrigatórias do MDA/Sead, há uma oscilação, no período analisado, que decorre da vinculação direta dessas despesas ao valor definido anualmente para o Fundo Garantia-Safra (FGS). A contribuição ao FGS representa, em média, 90% dos gastos obrigatórios¹⁷ do órgão, ficando o restante destinado ao pagamento de pessoal ativo, auxílios e benefícios.

O FGS é constituído com recursos da União, dos estados, dos municípios e dos agricultores familiares com o objetivo de garantir uma renda mínima aos produtores sujeitos à perda de safra¹⁸ devido à estiagem ou ao excesso de chuvas em municípios situados na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).¹⁹ O comitê gestor²⁰ do FGS estabelece anualmente a quantidade de cotas disponibilizadas para os estados,²¹ as alterações no calendário de plantio e os valores do benefício e das contribuições financeiras dos partícipes (Brasil, [s.d]). Na safra 2018/2019,²² o valor do benefício continuou sendo de R\$ 850, a serem pagos em cinco parcelas de R\$ 170 ao agricultor familiar aderido ao garantia-safra (GS).

Após a adesão dos agricultores familiares ao GS, os valores das contribuições financeiras da União, estados e municípios participantes são calculados com base na quantidade total de adesões ocorridas. Os agricultores familiares contribuem financeiramente com 2% do valor do benefício, ou seja, R\$ 17. Já a prefeitura municipal aporta 6% do valor do benefício para cada agricultor aderido, o que corresponde a R\$ 51. Os estados dispõem 12% do valor do GS por agricultor aderido, o que representa R\$ 102. A União, por sua vez, deve aportar, no mínimo, 40% do valor do GS por cada agricultor aderido, que representa R\$ 340. Se for

16. Com a sanção da Lei nº 13.465/2017, o projeto de assentamento que atingir o prazo máximo de quinze anos de sua criação será considerado consolidado independentemente da implementação de medidas de estruturação, como a concessão de crédito de instalação e a conclusão dos investimentos em infraestrutura.

17. Embora a contribuição ao FGS esteja inscrita no anexo III da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – “Obrigações constitucionais ou legais da União”, essa ação pode ser considerada uma despesa obrigatória com controle de fluxo ou sujeita à programação financeira. Isso significa que, embora a obrigatoriedade de execução no exercício, o governo dispõe da faculdade de controlar o montante ou o momento da realização dos gastos (FI, 2017b).

18. Os produtores só recebem o valor do seguro se todas as partes repassarem o recurso ao fundo e se houver perda comprovada de, ao menos, 50% da produção no município.

19. A área de atuação da Sudene abrange todos os estados da região Nordeste, o norte de Minas Gerais, o vale do Mucuri, o vale do Jequitinhonha e o norte do estado do Espírito Santo. O Programa Garantia-Safra pode ser estendido aos agricultores familiares de municípios fora desta área desde que autorizado pelo Poder Executivo (Brasil, [s.d]).

20. O Decreto nº 4.962, de 22 de janeiro de 2004, dispõe sobre a composição, as atribuições e outras providências do comitê gestor.

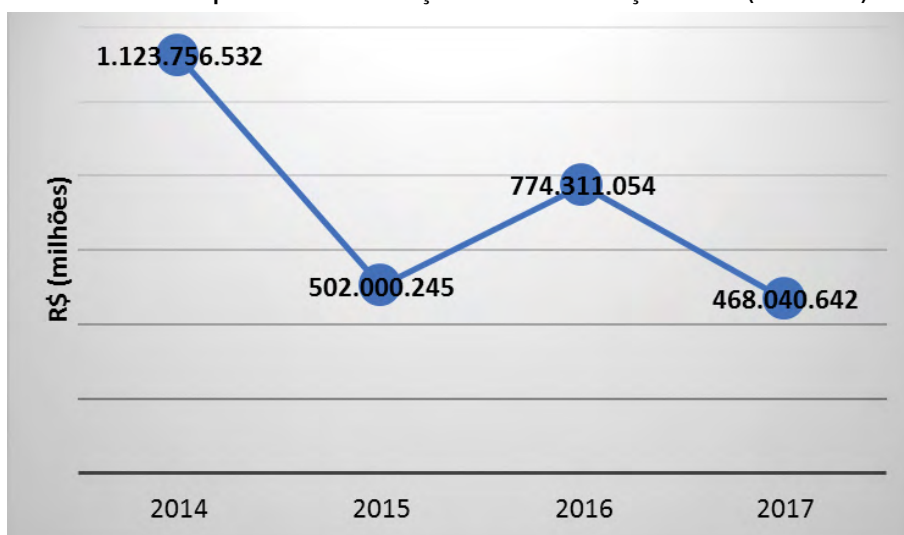
21. Para mais detalhes sobre as condicionalidades para a adesão do agricultor familiar no GS e parâmetros para a distribuição das cotas de participação por município pelo comitê gestor, consultar o site do Mapa: <<https://is.gd/tWW2ap>>.

22. Os valores do GS e o número de cotas entre os estados para a Safra 2018/2019 foram estabelecidos pelo comitê gestor pela Resolução nº 1, de 20 de junho de 2018. Disponível em: <<https://is.gd/SpVRIQ>>.

necessário aportar recursos adicionais ao FGS devido à ocorrência de elevado número de municípios em que forem constatadas perdas de safras, a União antecipará os recursos, limitados às suas disponibilidades orçamentárias, a fim de assegurar o pagamento do benefício aos agricultores aderidos ao GS (Brasil, [s.d]).

Por isso, o valor da contribuição financeira da União oscila conforme a quantidade total de adesões de agricultores familiares ao GS, do número de cotas destinadas a cada estado e do valor da indenização definido anualmente pelo comitê gestor, como demonstram os valores de despesa executada entre 2014 e 2017, no gráfico 1.

GRÁFICO 1
Valores de despesa executada da Ação 0359 – Contribuição ao FGS (2014-2017)



Fonte: Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores em R\$ de 2017, atualizados pelo IPCA.

2. Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Como a contenção das despesas obrigatórias exigirá maior esforço e tempo para o governo federal aprovar as mudanças propostas, observa-se um estrangulamento crescente dos gastos discricionários do MDA/Sead e do Incra no período de 2014 a 2017, como mostra a tabela 2. Os dados apontam que os valores orçamentários das políticas públicas direcionadas à agricultura familiar e aos assentamentos rurais vão perdendo peso orçamentário. Mantida essa trajetória, muitas dessas políticas tendem a ser interrompidas por falta de recursos nos próximos anos. Pode ser esse o caso da Ação 210Y – Apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas, povos indígenas e comunidades tradicionais: os valores executados nessa ação têm declinado anualmente, e sua execução em 2017 correspondeu a uma emenda individual

destinada ao estado de Santa Catarina e, na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2018,²³ não apresentou dotação orçamentária, conforme os dados disponíveis no Siga Brasil.²⁴

TABELA 2
Valores das despesas discricionárias executadas pelo MDA/Sead e Incra (2014-2017)

	CÓD.	PROGRAMA	CÓDIGO - AÇÃO ORÇAMENTÁRIA	2014	2015	2016	2017
Sead/MDA	2029	Desenvolvimento Regional e Territorial (a)	152M - Aquisição máquinas e equipamentos para adequação de infraestrutura produtiva municipal	38.503.809	12.521.639	0	0
			210X - Apoio ao desenvolvimento sustentável de territórios rurais	221.003.669	131.902.667	105.893.149	96.852.975
	2066	Reforma Agrária e Governança Fundiária (b)	210R - Assistência social e pacificação no campo	4.224.890	1.741.411	1.833.990	0
			210U - Organização da estrutura fundiária	10.917.448	5.745.469	5.526.259	26.837.802
			211C - Regularização da estrutura fundiária na área de abrangência da Lei 11.952/2009	0	0	0	3.242.658
			210Q - Estruturação e consolidação de unidades produtivas - crédito fundiário	49.902.538	19.941.911	20.387.771	24.774.989
	2012	Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar (c)	210V - Promoção e fortalecimento da agricultura familiar	49.703.654	27.835.248	45.580.254	26.671.597
			210W - Apoio a organização econômica e promoção da cidadania de mulheres rurais	19.671.055	12.020.716	7.690.500	7.759.647
			210O - Assistência técnica e extensão rural para agricultura familiar	350.020.663	271.087.280	253.987.858	170.924.938
	2034	Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo (d)	210Y - Apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais	2.114.741	363.194	288.354	100.000
2069	Segurança Alimentar e Nutricional	2B81 - Aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA)	39.130.196	23.595.397	9.974.304	4.853.184	
Incra	2066	Reforma Agrária e Governança Fundiária (b)	211B - Obtenção de imóveis para criação de assentamentos da reforma agrária (3)	698.106.963	399.797.664	228.216.920	140.420.561
			2105 - Gerenciamento e fiscalização do cadastro rural	2.380.403	1.849.528	1.546.837	684.041
			210U - Organização da estrutura fundiária	23.768.562	16.617.208	20.836.623	8.938.204
			211C - Regularização da estrutura fundiária na área de abrangência da Lei 11.952/2009	60.260.828	20.282.829	16.845.306	0
			210T - Promoção da educação no campo	37.375.681	29.839.489	22.321.958	12.436.809
			211A - Desenvolvimento de assentamentos rurais	354.806.536	187.371.894	151.036.123	278.510.031
	2012	Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar (c)	210S - Assistência técnica e extensão rural para reforma agrária	455.795.726	263.482.669	203.946.391	80.833.518
2034	Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo (d)	210Z - Reconhecimento e indenização de territórios quilombolas	36.709.558	20.412.087	7.983.176	4.751.001	

Fonte: Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores em R\$ de 2017, atualizados pelo IPCA.

- Nas LOAs de 2014 e 2015, os programas eram denominados: (a) Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária; (b) Reforma agrária e ordenamento da estrutura fundiária; (c) Agricultura familiar; (d) Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial.
- Em 2014, a Ação 211B era denominada Desapropriação de imóveis rurais para criação de assentamentos rurais de reforma agrária.
- Na LOA de 2017, houve a inclusão da Ação 15MU – Apoio no combate ao desmatamento nos assentamentos de reforma agrária (assentamentos verdes), do Incra, com recursos autorizados de R\$ 25.127.781, contudo, não houve execução da despesa.
- Tabela cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Se, num primeiro plano, os baixos valores orçamentários de muitas ações finalísticas – mesmo em 2014 – já colocam em discussão a justificativa fiscal para os cortes e

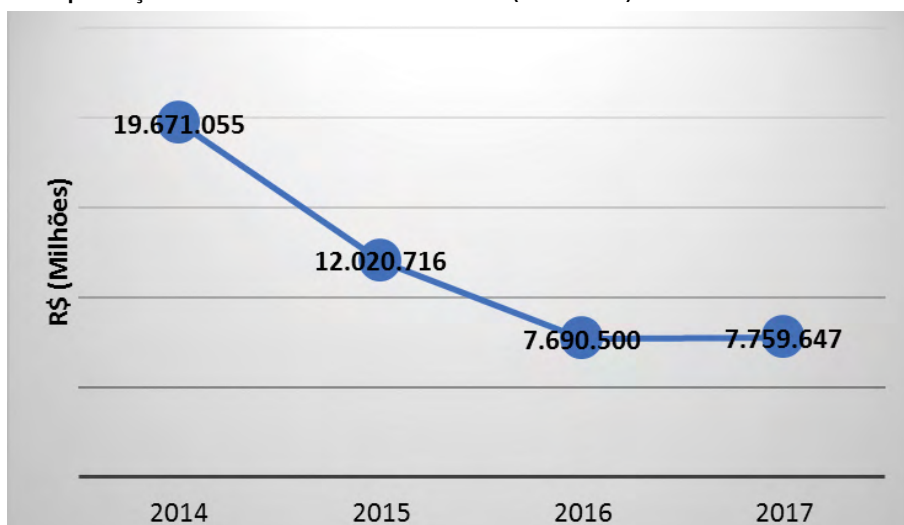
23. A Ação 210R – Assistência social e pacificação no campo não apresentou execução orçamentária em 2017. Seu objetivo é combater a violência e a tensão social no campo, sendo executada pela Ouvidoria Agrária Nacional (OAN), que teve seus trabalhos suspensos no fim de 2016. Após críticas dos defensores de direitos humanos e dos movimentos sociais e também do pedido de esclarecimentos pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, do Ministério Público Federal, à Casa Civil a respeito dos motivos da extinção da OAN (Brasil, 2016b), ela foi recriada, em janeiro de 2017, e vinculada ao Incra. Com valores autorizados somente no PLOA de 2018 para execução da Ação 210R, a ausência de orçamento e a reestruturação da ouvidoria coincidiram com o maior número de assassinatos no campo desde 2003.

24. Acesso em: 10 jul. 2018.

a possibilidade de promover mudanças socioeconômicas qualitativas a partir de poucos recursos, em um segundo plano, eles ilustram como o processo de desestruturação institucional em curso desde o afastamento da presidente Dilma Rousseff, em 2016, agravou a precarização de uma estrutura administrativa e técnica que já era insuficiente, resultando na interrupção de uma série de ações. A Ação 210W – Apoio à organização econômica e promoção da cidadania das mulheres rurais, por exemplo, que visa à promoção da autonomia econômica das mulheres rurais, por meio da inclusão produtiva e da geração de renda, apresentou redução de 60% do valor executado entre 2014 e 2017 (gráfico 2); em 2016, a Diretoria de Política para as Mulheres, principal responsável pela ação, foi fundida com outras temáticas (juventude, povos e comunidades tradicionais) numa única coordenação geral na nova estrutura da Sead.

GRÁFICO 2

Valores de despesa executada da Ação 210W – Apoio à organização econômica e promoção da cidadania das mulheres rurais (2014-2017)



Fonte: Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores em R\$ de 2017, atualizados pelo IPCA.

2. Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

No Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2018,²⁵ a Ação 210W apresenta um valor autorizado de R\$ 3.584.000, ainda menor que o dos anos anteriores. Considerando que as políticas direcionadas às mulheres são fundamentais para contribuir com a superação das desigualdades de gênero na sociedade brasileira, uma vez que as mulheres nas áreas rurais possuem menor acesso aos recursos

25. Os valores apresentados em 2018 se referem ao valor autorizado na LOA 2018, disponível no *site* Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

produtivos, serviços e créditos destinados à produção, averigua-se um retrocesso em relação aos seus direitos²⁶ sob as medidas de austeridade do governo atual. É preciso ponderar que a consolidação de políticas estruturantes para as mulheres rurais é essencial para promover seu maior protagonismo na economia, por meio do fortalecimento de suas iniciativas econômicas, da ampliação de sua capacidade de geração de renda e da valorização do seu trabalho e produção (Brasil, 2016a).²⁷

Além de as ações com menor alocação de recursos apresentarem descontinuidades ou contingenciamento orçamentário, as políticas de fomento produtivo e fundiária, de caráter mais estruturante e com maior volume de recursos da Sead e do Incra, tendem a se tornar um campo de acirramento das disputas tanto por recursos públicos – a fim de absorver a pressão orçamentária causada pela EC nº 95/2016 – quanto por mudanças nos dispositivos legais que regulam o acesso à terra e aos recursos naturais, a fim de atender às demandas do agronegócio sintetizadas pela pauta positiva apresentada pela FPA. Sob esse recorte, foram selecionadas algumas das principais ações da Sead e do Incra, em termos estruturais e de volume de gastos discricionários, entre 2014 e 2017, para analisar o que vem ocorrendo com essas políticas: *i*) desapropriação de imóveis rurais para a criação de assentamentos da reforma agrária (211B) e reconhecimento e indenização de territórios quilombolas (210Z); *ii*) assistência técnica e extensão rural para a agricultura familiar e para a reforma agrária (210O e 210S); e *iii*) aquisição de alimentos da agricultura familiar²⁸ (2B81 e 2798).

2.1 Os retrocessos da política fundiária

Nesta subseção, o foco da análise se direcionará para as ações orçamentárias que versam sobre a política fundiária implementadas principalmente pelo Incra. Inicialmente, destacam-se as seguintes ações: 211B – Desapropriação de imóveis rurais para a criação de assentamentos da reforma agrária e 210Z – Reconhecimento e indenização de territórios quilombolas, que tratam especialmente sobre a posse, o controle e o acesso à terra e aos recursos naturais. A primeira ação visa ao pagamento pela obtenção de imóveis rurais (desapropriação, adjudicação pela Fazenda Pública ou aquisição direta) e indenização de benfeitorias em áreas destinadas à criação de projetos de assentamentos de trabalhadores rurais. A segunda trata da

26. Para uma discussão mais detalhada sobre os impactos nos direitos das mulheres causados pelos cortes orçamentários, consultar o documento *Direitos humanos em tempos de austeridade*, produzido pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), em parceria com a Oxfam Brasil e o Centro para os Direitos Econômicos e Sociais – CESR, na sigla em inglês (Inesc, Oxfam Brasil e CESR, 2017).

27. As políticas públicas direcionadas às mulheres rurais, contudo, não devem focalizar apenas o fomento para as atividades mercantis ou o aumento da produtividade. É fundamental levar em conta a sobrecarga de trabalho não pago das mulheres, como a produção de autoconsumo, o trabalho doméstico, os trabalhos temporários ou as “ajudas” no campo, que são relevantes não somente para a qualidade de vida da família, mas também para o próprio orçamento doméstico, tendo, pois, uma dimensão econômica que precisa ser contabilizada e valorizada (Paulilo, 2013).

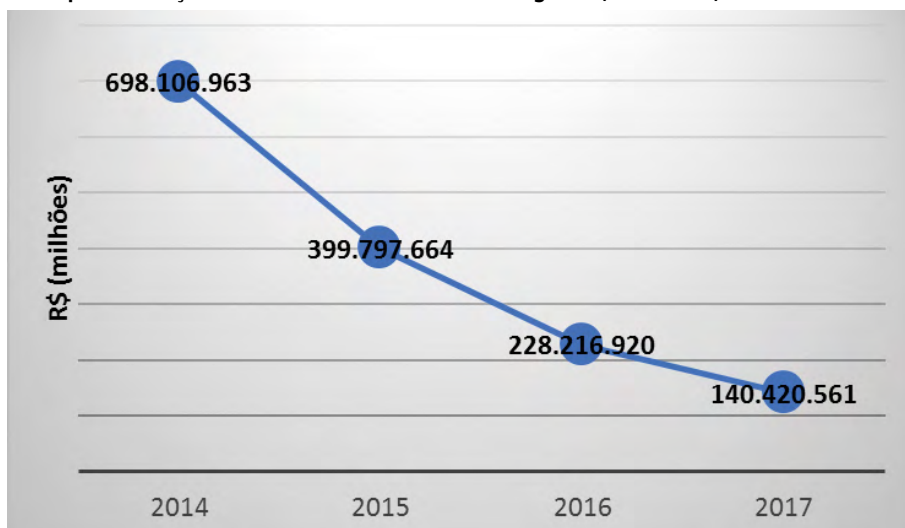
28. O orçamento do PAA é composto por recursos da Sead e principalmente do MDS, sendo que este é responsável pela execução da Ação 2798 – Aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar, que corresponde às modalidades doação simultânea, compra direta, PAA leite, aquisição de sementes, compra institucional.

regularização fundiária das comunidades quilombolas, por meio da delimitação, do reconhecimento, da indenização das benfeitorias e imóveis, da desintrusão e da titulação dos territórios quilombolas.

Dessa forma, observa-se, no gráfico 3, que os valores orçamentários executados da Ação 211B diminuíram 80% entre 2014 e 2017. No PLOA 2018,²⁹ o valor autorizado foi ainda menor, R\$ 51.032.879. Considerando que a obtenção de imóveis objetiva o assentamento dos trabalhadores rurais, a implementação da política de reforma agrária, concebida na legislação como reforma estrutural, torna-se limitada e incapaz de atender à demanda por terra e corrigir a elevada concentração fundiária no Brasil.

GRÁFICO 3

Valores de despesa executada da Ação 211B – Desapropriação de imóveis rurais para a criação de assentamentos da reforma agrária (2014-2017)



Fonte: Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores em R\$ de 2017, atualizados pelo IPCA.

2. Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Essa constrição orçamentária foi apontada, nos últimos três relatórios de gestão do Incra (2016; 2017; 2018c), como uma das principais razões para a autarquia não conseguir “liquidar o passivo de imóveis decretados e/ou adquiridos a serem

29. Os valores apresentados em 2018 se referem ao valor autorizado na LOA 2018. Disponível no site do Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

pagos” e, portanto, não atingir as metas³⁰ de resultado físico estabelecidas no triênio (Incrá, 2018c, p. 43). Como decorrência, o número de famílias assentadas³¹ tende a declinar devido ao menor número de imóveis rurais inseridos no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), embora a obtenção de terra para essa finalidade nem sempre seja de forma onerosa.³²

Ainda, os relatórios de gestão assinalam que, em algumas regiões brasileiras, a obtenção de terras por aquisição e desapropriação de imóveis se tornou inviável devido ao aumento do preço da terra e pela defasagem dos índices mínimos de produtividade e uso da terra determinados pela legislação (Incrá, 2016; 2017; 2018c). Na realidade, a elevação do preço de terras agricultáveis no Brasil vem sendo impulsionada pelo crescimento das exportações e dos preços das *commodities* agrícolas desde meados do ano 2000. Somado a isso, a crise dos preços dos alimentos em 2008, as previsões de demanda futura e o crescente investimento pelo setor financeiro nas aquisições de terras contribuíram para ampliar o interesse e a busca por terras em todo o mundo, especialmente pela China e pelos países árabes, para a produção de alimentos a fim de atender ao consumo doméstico (Flexor e Leite, 2017).

A elevação dos preços fundiários no Brasil, portanto, não restringe somente as possibilidades de obtenção de áreas para a reforma agrária, mas também contribui para aumentar a disputa sobre as terras públicas em todas as esferas dos poderes públicos, em que se verifica uma ofensiva para a mercantilização do patrimônio fundiário e o cerceamento das políticas de democratização do acesso à terra. Assim, os interesses de mercado pela terra – considerada um importante ativo financeiro, cobiçado não somente pela cadeia produtiva do agronegócio, mas também pelos setores imobiliário, turístico, minerário e mesmo pelo Estado – buscam ampliar a disponibilidade de terras, seja pela transferência de áreas públicas ao mercado, seja pela limitação de direitos territoriais dos povos tradicionais (Ipea, 2016). A despeito disso, cumpre lembrar que as terras obtidas – por desapropriação mediante indenização ou por compra – pela política de reforma agrária são aquelas consideradas improdutivas, isto é, cuja utilização está abaixo dos parâmetros

30. De acordo com os relatórios de gestão do Incra (2016; 2017; 2018c), foi previsto o pagamento de indenização inicial em aquisições de imóveis rurais para a reforma agrária de 101.035,2 hectares, em 2015; 50 mil hectares, em 2016; e 30.629,91 hectares, em 2017. Mesmo que a previsão de cada ano subsequente tenha declinado, não foi possível atingir a meta, sendo adquiridos apenas 26.631,96 hectares, em 2015; 37.556,90 hectares, em 2016; e 19.139,33 hectares, em 2017.

31. O número de famílias assentadas tem permanecido abaixo da previsão estabelecida tanto nos relatórios de gestão do Incra dos últimos três anos como no *Relatório anual de avaliação do Plano Plurianual* (2016-2019), ano-base 2017, que apresenta a meta de assentar 120 mil famílias até 2019. Foram assentadas, no entanto, apenas 2.907 famílias nos anos de 2016 e 2017 (Brasil, 2018b; Incra, 2017; 2018c).

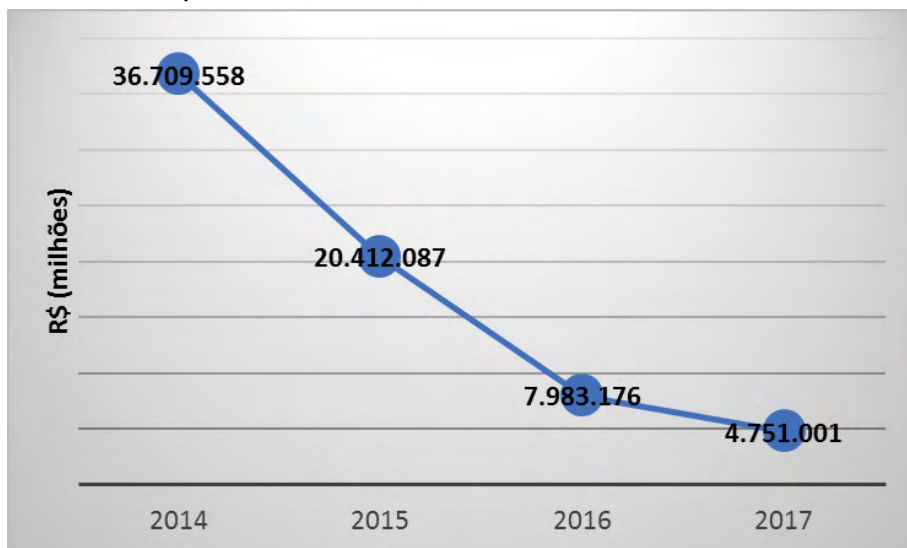
32. A obtenção de imóveis rurais de *forma não onerosa* ocorre por meio de arrecadação, doação, confisco e reconhecimento de “terras devolutas incorporadas ao patrimônio da União ou estado por arrecadação sumária, discriminatória administrativa ou judicial; proprietários rurais devedores da união, com destinação para reforma agrária; propriedades com plantio de plantas psicotrópicas, processamento de drogas ilícitas ou de apoio ao narcotráfico; e terras destinadas pelos estados, municípios e Ibama (Resex), para criação de projetos de assentamento de trabalhadores rurais” (Incrá, 2017, p. 44).

oficiais de produtividade, e que a instalação de assentamentos nessas áreas e sua consequente exploração econômica poderiam gerar mais recursos fiscais do que o subaproveitamento delas.³³

Outro retrocesso que atinge a democratização da terra se constata com a redução da execução orçamentária da Ação 210Z – Reconhecimento e indenização de territórios quilombolas. Os valores orçamentários executados entre 2014 e 2017 representaram uma redução de 87% (gráfico 4), e o valor autorizado para o ano de 2018³⁴ foi de apenas R\$ 3.305.239.

GRÁFICO 4

Valores de despesa executada da Ação 210Z – Reconhecimento e indenização de territórios quilombolas (2014-2017)



Fonte: Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores em R\$ de 2017, atualizados pelo IPCA.

2. Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

É importante esclarecer que os resultados dos procedimentos de regularização fundiária de um território quilombola apresentam ciclos longos, ou seja, são iniciados e finalizados em exercícios orçamentários diferentes, portanto, não é possível estabelecer uma relação direta entre os resultados físicos obtidos (área identificada,

33. Apesar dos extraordinários avanços da produtividade agrícola no país, os critérios de produtividade vigentes ainda se reportam aos índices estabelecidos com base no Censo Agropecuário de 1975. Uma estimativa feita pelo Ipea, a partir dos dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural e declarados pelos próprios proprietários, apontou que, em 2010, havia 176 milhões de hectares em 66,1 mil imóveis improdutivos. Para mais informações, ver Ipea (2010).

34. Os valores apresentados em 2018 se referem ao valor autorizado na LOA 2018. Disponível no site do Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

área titulada, área indenizada) e os gastos financeiro-orçamentários anuais (Inkra, 2016). Averigua-se, no entanto, que os números de territórios titulados entre 2005 e 2017 permanecem muito aquém da elevada demanda de processos abertos para a regularização fundiária de comunidades quilombolas registradas no Incra.

A Fundação Cultural Palmares (FCP) emitiu 2,6 mil certidões³⁵ para 3.123 comunidades entre 2004 e 2018³⁶ (FCP, 2018). Enquanto somente 116 territórios quilombolas foram titulados entre 2005 e 2017, tendo ainda 1.715 processos abertos para a regularização fundiária dos territórios (Inkra, 2018a; 2018b). Considerando que a titulação³⁷ outorgada de forma coletiva é a garantia definitiva do direito ao território pela comunidade, uma redução orçamentária implica o aumento da morosidade da regularização fundiária dos territórios quilombolas, um processo já bastante complexo, com várias etapas.³⁸ Desse modo, os escassos recursos para a implementação desta ação, que contemplam um elevado número de atividades – trabalho de campo (diárias, passagens etc.) para a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), vistorias de avaliação dos imóveis, contratação dos relatórios antropológicos, entre outras –, indicam que a grande maioria dos processos abertos no Incra irá permanecer estagnada.

Sob esse quadro desolador, em abril de 2017, o governo federal ainda suspendeu, por tempo indeterminado, as titulações de territórios quilombolas até que o Supremo Tribunal Federal (STF) concluísse o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 3.239/2004. Esta ação, impetrada pelo antigo Partido da Frente Liberal, atual Democratas, questionava a legalidade do Decreto Federal nº 4.887/2003, que regulamenta o procedimento para regularização fundiária dos territórios quilombolas. O STF, no entanto, julgou improcedente a ADIN nº 3.239/2004, em fevereiro de 2018, quando a maioria dos ministros declarou a validade do Decreto nº 4.887/2003, o que garante a titulação das terras ocupadas por comunidades quilombolas.

35. A certificação de comunidades quilombolas emitida pela FCP é um documento que reconhece a comunidade como remanescente de quilombos. Este processo ocorre após a autoatribuição pela comunidade. Já a titulação é o processo que confere à comunidade a propriedade da terra que habita. A FCP era a responsável pela titulação territorial (identificação e delimitação) na esfera federal até 2003. Os títulos, atualmente, são emitidos pelo Incra, pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU) e pelos Institutos de Terra estaduais.

36. Dado atualizado pela FCP até o dia 26 de abril de 2018.

37. A titulação é a última fase da regularização fundiária dos territórios quilombolas, garantindo a posse permanente da terra pela comunidade. O título é concedido de forma coletiva, diferente do que vem ocorrendo com as titulações individuais nas áreas de reforma agrária.

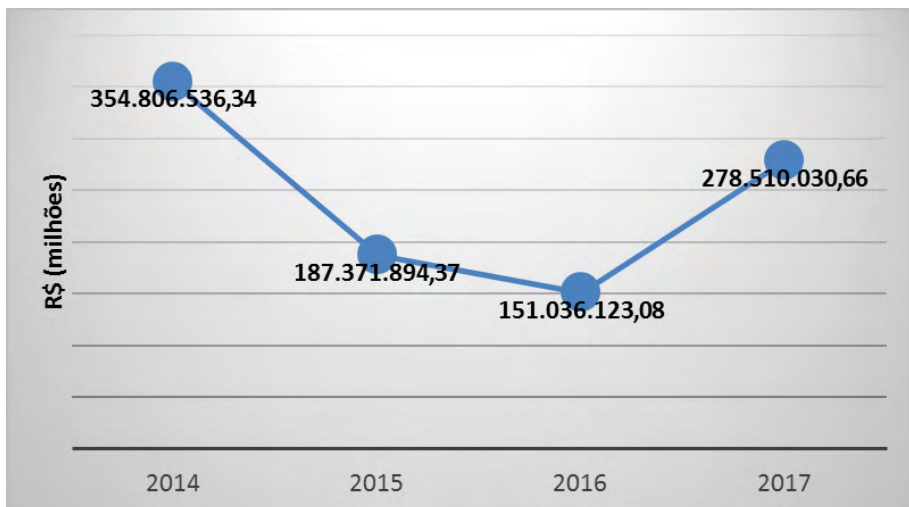
38. Após a certificação pela FCP, as etapas de titulação de um território quilombola sob responsabilidade do Incra são: *i*) a elaboração do RTID, com o levantamento de informações cartográficas, fundiárias, agronômicas, socioeconômicas, etnográficas, entre outras, para identificar os limites das terras das comunidades quilombolas; *ii*) a publicação do RTID, quando os interessados podem contestá-lo; *iii*) a publicação da portaria de reconhecimento dos limites do território quilombola pelo presidente do Incra no *Diário oficial* da União e dos estados; *iv*) o decreto de desapropriação, quando há imóveis incidentes dentro do território; e *v*) a titulação definitiva do território quilombola, quando o presidente do Incra outorga o título coletivo à comunidade em nome da associação legalmente constituída (Inkra, [s.d]).

Apesar do reconhecimento desse direito pelo STF, recursos financeiros não são disponibilizados para a efetivação desses dispositivos legais, o que demonstra as controvérsias associadas ao reconhecimento jurídico-formal das terras tradicionalmente ocupadas, como as próprias desapropriações de áreas para a implantação de projetos de reforma agrária. Dessa forma, os obstáculos tecidos tanto pelos aparatos burocrático-administrativos do Estado quanto pelas estratégias engendradas pelos interesses daqueles que monopolizaram as terras historicamente e dos “novos grupos empresariais” impedem o reconhecimento dos direitos sobre a terra (Almeida, 2010).

Em contrapartida, verifica-se, em 2017, o aumento da despesa executada, principalmente na Ação 211A – Desenvolvimento de assentamento rurais, a cargo do Incra. Essa ação objetiva implantar, qualificar e consolidar os projetos de assentamentos, proporcionando condições necessárias para o desenvolvimento sustentável, incluindo a implantação de infraestrutura e a supervisão e o acompanhamento na aplicação do crédito de instalação.³⁹ Embora o valor executado em 2017 seja menor, quando comparado ao de 2014, ainda representa um acréscimo de 84% sobre o valor executado em 2016, como se observa no gráfico 5.

GRÁFICO 5

Valores de despesa executada da Ação 211A – Desenvolvimento de assentamentos rurais (2014-2017)



Fonte: Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores em R\$ de 2017, atualizados pelo IPCA.

2. Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

39. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Cadastro de Ações. Disponível em: <<https://is.gd/uyL5f0>>. Acesso em: jun. 2018.

Ao detalhar essa ação, averiguou-se que o aumento do valor executado se refere especialmente a algumas atividades que possibilitam a emissão de títulos de domínio dos lotes dos assentamentos rurais, como Leite, Castro e Sauer (2018) já chamaram atenção. Assim, os planos orçamentários (POs)⁴⁰ da Ação 211A que obtiveram maior aporte de recursos executados em 2017 foram os PO0004, PO0008, PO0009 e PO000A, destacados na tabela 3.

TABELA 3
Valores de despesas executadas dos planos orçamentários da Ação 211A (2014-2017)

211A - DESENVOLVIMENTO DE ASSENTAMENTOS RURAIS	2014	2015	2016	2017
0000 - DESENVOLVIMENTO DE ASSENTAMENTOS RURAIS - DESPESAS DIVERSAS	21.012.950,84	21.264.718,41	0	25.960.172,08
0001 - SUPERVISÃO E FISCALIZAÇÃO DA CONCESSÃO DO CRÉDITO INSTALAÇÃO AS FAMÍLIAS ASSENTADAS DA REFORMA AGRÁRIA	5.283.260,26	3.355.289,35	1.700.825,94	2.438.963,49
0002 - GESTÃO AMBIENTAL EM PROJETOS DE ASSENTAMENTO DE REFORMA AGRÁRIA	5.944.609,02	5.676.192,41	1.712.990,26	1.307.846,13
0003 - FOMENTO A AGROINDUSTRIALIZAÇÃO E A COMERCIALIZAÇÃO - TERRA SOL	20.985.182,66	35.480.818,05	25.767.985,93	11.105.585,22
0004 - TITULAÇÃO, CONCESSÃO E DESTINAÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS EM PROJETOS DE ASSENTAMENTO	2.029.846,87	1.373.840,48	2.434.760,54	4.510.786,94
0005 - REGULIZAÇÃO AMBIENTAL DE ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA	3.274.200,61	2.828.186,55	2.854.266,78	884.207,14
0006 - CADASTRO, SELEÇÃO E HOMOLOGAÇÃO DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA	5.117.421,80	4.169.660,04	-	-
0007 - VISTORIA E AVALIAÇÃO PARA OBTENÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS	8.926.181,41	8.981.749,87	-	-
0008 - IMPLANTAÇÃO E RECUPERAÇÃO DE INFRAESTRUTURA BÁSICA EM PROJETOS DE ASSENTAMENTO	271.301.405,98	96.271.899,68	81.667.464,01	186.854.661,79
0009 - DEMARCAÇÃO TOPOGRÁFICA EM PROJETOS DE ASSENTAMENTO	6.448.331,69	4.379.573,42	4.025.561,67	17.593.910,94
000A - SUPERVISÃO OCUPACIONAL DE PROJETOS DE ASSENTAMENTOS	4.483.145,20	3.589.966,11	5.573.122,03	7.893.363,69
EIND - EMENDA INDIVIDUAL	-	-	25.299.145,92	19.960.533,24
TOTAL GERAL	354.806.536,34	187.371.894,37	151.036.123,08	278.510.030,66

Fonte: Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores em R\$ de 2017, atualizados pelo IPCA.

2. Tabela cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Se as despesas discricionárias do Inbra já foram reduzidas significativamente nos últimos anos, sobretudo após a EC nº 95/2016, os recursos ainda executados estão sendo alocados para proporcionar condições que atendam às cláusulas do processo de titulação definitiva dos lotes dos assentamentos rurais. Assim, se observa um aumento vertiginoso de emissão de título de domínio (TD) e de contratos de concessão de uso (CCU) aos assentados da reforma agrária. Em 2017, foram mais de 26,5 mil títulos definitivos de domínio de imóveis, número superior à soma de todos os títulos emitidos nos últimos dez anos. Ainda, foram emitidos mais de 97,0 mil contratos de concessão de uso – 5,3 vezes superior à média anual entre 2003 e 2016 (Brasil, 2018a).

Embora esse resultado seja celebrado pelo governo federal, como “simplificação e desburocratização da titulação de lotes em assentamentos” (Brasil, 2018a), movimentos sociais do campo e mesmo a Confederação Nacional das Associações dos Servidores do Inbra teceram críticas a respeito da ação de titulação em massa

40. O PO é uma identificação orçamentária parcial ou total de uma ação orçamentária, de caráter gerencial, ou seja, não consta no PLOA. Tem a finalidade de permitir que a elaboração do orçamento e o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram de forma mais detalhada do que o do subtítulo (localizador de gasto) da ação orçamentária (Siop. Disponível em: <https://is.gd/uyl5f0>. Acesso em: jun. 2018).

em áreas de reforma agrária. Contraposta ao menor número de famílias assentadas⁴¹ desde 1995, a política de titulação em massa dos assentamentos indica uma mudança estrutural na forma como o Estado brasileiro tem tratado questões de terra no país. Em curso efetivo desde 2016, essa política começou a desenhar-se com a Lei nº 13.001/2014,⁴² que autorizou a alienação gratuita de lotes de até um módulo fiscal (MF) em assentamentos criados em terras públicas federais,⁴³ e se consolidou como diretriz principal da gestão do atual governo a partir da promulgação da Lei nº 13.465/2017.⁴⁴

A Constituição Federal prevê (art. 189) a concessão de TDs aos assentados da reforma agrária. Em linhas gerais, a titulação representa, para uma família assentada, o desfecho positivo da política de assentamento: o título transfere da União ao assentado o direito de propriedade sobre o lote, subentendendo, nessa transferência, não apenas a satisfação das exigências relativas à aquisição do título – onerosa, em regra – pelo beneficiário, mas também o cumprimento das etapas do processo de assentamento que vão garantir que a titulação se efetive apenas quando a família atingir um grau de autonomia econômica e estruturação produtiva suficiente para desenvolver por meios próprios a atividade agrícola. Essa condição asseguraria que, concedido o título, o lote de reforma agrária não seria reabsorvido por grandes propriedades, realimentando a concentração fundiária e a evasão rural, depois dos investimentos públicos feitos na aquisição da área, na instalação do projeto de assentamento e no progresso socioeconômico das famílias. Por essa razão, garantir o cumprimento das etapas de desenvolvimento de um projeto de assentamento é um dever do Estado.

Modificando artigos da Lei nº 9.629/1993, a Lei nº 13.465/2017 proveu uma base legal mais permissiva e flexível para a concessão de TDs aos assentados da reforma agrária. Tais modificações revogam ou tornam sem efeitos alguns dos dispositivos anteriormente previstos na legislação que visavam assegurar em alguma medida que a concessão do título de domínio observasse, além da decorrência dos prazos, a sucessão de fases de desenvolvimento de um projeto de assentamento, de sua criação à sua consolidação. As alterações pró-titulação concernem a dois aspectos principais: os prazos e as condições de alienação.

41. No início de março de 2018, uma reportagem publicada no UOL Notícias com o título *Governo não assenta famílias em 2017, e reforma agrária tem freio inédito no país* informou que nenhuma família tinha sido assentada no ano de 2017. No *Relatório de gestão de 2017* da autarquia (Incra, 2018c, p. 44), contudo, há a informação de que 1.212 famílias foram assentadas, em 2017, em projetos de assentamentos criados anteriormente ao ano de 2015. De qualquer modo, esse número é o menor da série histórica (1995-2016) de famílias assentadas disponível no sítio eletrônico do Incra. Disponível em: <<https://is.gd/v2yuOh>>.

42. Para uma análise mais detalhada dessa lei e de seus efeitos, ver Ferreira *et al.* (2014).

43. Além de, nesse aspecto, estimular, com descontos, rebates e outros incentivos econômicos, a obtenção do título de domínio por parte dos assentados via aquisição onerosa.

44. A Lei nº 13.465/2017 foi objeto de análise no capítulo de *Desenvolvimento rural* da edição nº 25 deste boletim (Ipea, 2018).

Quanto aos prazos, a Lei nº 13.465/2017⁴⁵ determina que se passe a considerar consolidado “o projeto de assentamento que atingir o prazo de quinze anos de sua implantação”, independentemente de já terem sido implementados os “requisitos” legais relativos à “concessão dos créditos de instalação” e à “conclusão dos investimentos”, bem como à “outorga do instrumento definitivo de titulação”.⁴⁶ Os dois primeiros requisitos dizem respeito às duas fases do processo de assentamento subsequentes à criação do projeto: a fase de instalação, quando assentados recebem os créditos de apoio ao início da atividade produtiva, e a fase de estruturação, quando o Incra começa os investimentos em infraestrutura – vias de acesso, instalação de rede de luz e água, construção de moradia. Como os assentamentos “consolidados” são também aqueles em que, ao menos, mais da metade das famílias já tenha recebido TD, a dispensa dos outros requisitos exigidos para a consolidação – concessão dos créditos e conclusão dos investimentos, intrinsecamente ligados à autonomia econômica e à estruturação produtiva – dá margem a supor que, pela Lei nº 13.465/2017, bastará o decurso do prazo de quinze anos para um assentamento ser considerado “consolidado” e, para respaldar essa consolidação, bastará a emissão dos títulos.

Outro dispositivo da Lei nº 13.465/2017 reforça essa interpretação: ela estabelece que a quitação dos créditos de instalação pelos assentados “não é requisito para a liberação das condições resolutivas do TD”.⁴⁷ Isso significa que os títulos podem ser concedidos aos assentados ainda que estes não tenham quitado os créditos de instalação. É possível considerar que, para além da obrigação legal da quitação, a capacidade de uma família assentada de pagar pelos créditos – com taxas subsidiadas e outras cláusulas favoráveis –⁴⁸ pode ser um indicativo do seu grau de organização econômica, ao passo que a dificuldade dela de adimplir o pagamento pode expressar a necessidade de um apoio continuado do Estado, por meio do acesso a políticas públicas específicas à condição de assentados que já não alcançam os beneficiários titulados.

Dados do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra), atualizados em julho de 2016, apontam que, em princípio, 3.914 projetos de assentamento (PAs) –⁴⁹ concentrando aproximadamente 427 mil famílias em quase

45. Art. 17, §6º da Lei nº 9.629/1993. O § 7º complementa, também introduzido pela Lei nº 13.465/2017: “os assentamentos que, em 1º de junho de 2017, contarem com quinze anos ou mais de criação, deverão ser consolidados em até três anos”.

46. Introduzido na Lei nº 9.629/1993, com redação dada pela MP nº 2.183-56/2001.

47. Nova redação dada ao art. 17, § 8º da Lei nº 9.629/1993.

48. Restabelecidas, recentemente, pelo Decreto nº 9.424, de 26 de junho de 2018, com prazos de carência de um ano (para o fomento e o fomento mulher), três anos (para o apoio inicial, o crédito habitacional e a modalidade “semiárido”) e cinco anos (para o florestal, o ambiental e a modalidade “cacau”), e com rebates entre 80% e 90% sobre o saldo devedor.

49. Foram excluídos desse total os projetos de assentamento estaduais (PEs), os antigos projetos de interiorização e colonização, os nucleamentos e os projetos ambientalmente diferenciados (projetos agroextrativistas – PAEs, projeto de desenvolvimento sustentável – PDS, reservas extrativistas – Resex etc.); no caso destes últimos, a Instrução Normativa (IN) do Incra nº 30/2006 estabelece expressamente, no parágrafo 1º do seu art. 4º, que “não será outorgado TD aos beneficiários de Projeto de Desenvolvimento Sustentável – PDS, Projeto Agroextrativista – PAE, Projeto de Assentamento Florestal – PAF e outros, definidos pela Autarquia”.

22 milhões de hectares –, cuja criação contabilizava ao menos quinze anos em 1º de junho de 2017, estariam em vias de serem declarados “consolidados”, nos termos da Lei nº 13.465/2017. Desse grupo, porém, 2.877 projetos – quase três quartos do total, com cerca de 397 mil famílias em 15 milhões de hectares – ainda não ultrapassaram a fase de “estruturação”, isto é, ainda não alcançaram sequer a fase de assentamento “em consolidação”, que precede a fase de assentamento “consolidado”.⁵⁰ Se, pela Lei nº 13.465/2017, a consolidação dos assentamentos vier a dar-se majoritariamente por decurso de prazo e pela emissão dos títulos de domínio, sem garantia de que as ações de promoção de autonomia econômica e estruturação produtiva tenham sido implantadas, poder-se-á sugerir, então, que uma massa considerável de terras públicas (adquiridas por compra, desapropriadas mediante indenização ou regularizadas pela União) passará, em condições precárias, a domínio privado, ficando sujeitas à dinâmica de um mercado fundiário altamente concentrador.

A Lei nº 13.465/2017 introduz outra mudança significativa que respalda essa hipótese: os títulos de domínio, antes inegociáveis pelo prazo de dez anos, a contar de sua emissão, passam agora a ser negociáveis se já houver transcorrido o prazo de dez anos da emissão do CCU.⁵¹ Como esse contrato seria o primeiro documento recebido pelo assentado relativo ao seu lote, conferido no momento em que ele se torna beneficiário da reforma agrária, é lícito concluir que a alteração trazida pela Lei nº 13.465/2017 poderia tornar quase instantânea a negociabilidade dos TDs conferidos a famílias assentadas há mais de dez anos. Ocorre, entretanto, que grande parte dos assentados atuais não chegou a receber CCU ou este está defasado: em termos práticos, a inscrição nas relações de beneficiário (RBs) tem funcionado como documento de filiação formal deles ao programa de reforma agrária para efeito de acesso às políticas, embora a inexistência de CCU não deixe de ser um traço de precariedade institucional dessa participação. Tal condição explica, porém, por que, no contexto da política de titulação, o número de CCUs emitidos em 2017 (97,0 mil) foi mais de três vezes superior ao de TDs (26,5 mil): sem aqueles, estes não podem ser outorgados.

No que concerne às condições de alienação dos lotes de reforma agrária em prol dos assentados, uma primeira – e importante – modificação já tinha sido acrescentada ao ordenamento legal pela Lei nº 13.001/2014: a alienação, isto é, a concessão do título de domínio que transfere a propriedade de uma área da União à família beneficiária da reforma agrária, ocorrerá de forma gratuita para lotes de até um módulo fiscal,⁵² “em projetos de assentamento criados em terras devolutas

50. O processo de assentamento se desenvolve em sete fases: *i)* pré-projeto de assentamento; *ii)* assentamento em criação; *iii)* assentamento criado; *iv)* assentamento em instalação; *v)* assentamento em estruturação; *vi)* assentamento em consolidação; e *vii)* assentamento consolidado. Para um detalhamento da natureza de cada uma dessas fases, ver Ipea (2002).

51. Modificação incorporada ao § 1º do art. 18 da Lei nº 9.629/1993.

52. Instituído pelo art. 50 do Estatuto da Terra, o módulo fiscal corresponde à área mínima necessária para o sustento de uma família de trabalhadores rurais. Considerando um conjunto de fatores, o Incra define a unidade de módulo fiscal para cada município especificamente; a medida varia de um mínimo de 5 ha a um máximo de 110 ha.

discriminadas e registradas em nome do Incra ou da União”.⁵³ Essa autorização, aplicada ao conjunto fundiário dos assentamentos, poderia, segundo estimativa calculada em estudo anterior, acarretar a titulação gratuita de aproximadamente 7 milhões de hectares de terras.⁵⁴ Embora, da perspectiva dos beneficiários, a transferência da propriedade pudesse ser vista como uma política distributiva de efeitos positivos diretos, o fato de que, também nesse caso, a titulação poderia dar-se sem garantia do cumprimento das etapas de estruturação produtiva dos assentamentos – e em imóveis de menor área – permite conjecturar que a proliferação de títulos privados sobre terras públicas em projetos de assentamento ainda precários acabaria fragilizando a situação das famílias assentadas ante a dinâmica fortemente concentradora do mercado de terras.

Para a alienação onerosa, a Lei nº 13.465/2017, alterando o art. 18 da Lei nº 8.629/1993, estipula condições bastante vantajosas à titulação: o valor de outorga do TD ficará entre 10% e 50% do valor mínimo da pauta de valores da terra nua inscritos na tabela de referência que o Incra utiliza para fins de regularização fundiária. Dado que os valores dessa tabela são relativamente defasados em comparação com os de mercado – e dado que a concessão do TD já não precisaria observar o cumprimento das etapas básicas de estruturação dos assentamentos, senão apenas o decurso do prazo e o adimplemento, se necessário, desse valor depreciado de transferência da titularidade, sem a exigência de quitação dos demais créditos –, podem-se reiterar aqui os riscos de que a política de titulação acabe por produzir uma fragmentação dos projetos de assentamento onde as famílias estão em condições mais precárias. Com a alienação gratuita ou de baixo custo em favor das famílias assentadas, essas veriam, na venda dos lotes, um incentivo econômico para deixar a área, e o mercado fundiário ganharia, com a “liberação” de terras baratas da reforma agrária, um impulso para um novo ciclo concentracionista.

A esse respeito especificamente, a ressalva, colocada na Lei nº 13.465/2017,⁵⁵ que proíbe a alienação da nova área titulada quando esta vier a integrar, pela venda a um particular, um imóvel rural com área superior a 4 MFs não oferece garantia contra a reconcentração: em primeiro lugar, porque o limite de 4 MFs já representa uma ampliação da área em relação ao limite de 2 MFs estabelecido originalmente pela Lei nº 13.001/2014 para efeitos de comercialização dos lotes titulados; em segundo lugar, porque esse condicionante se aplica apenas à primeira transação, não havendo, pois, qualquer impedimento para que a mesma área titulada, integrada por meio da venda a um imóvel de até 4 MFs, venha a ser, na venda seguinte, anexada a uma grande propriedade.

53. Modificação incorporada ao § 7º do art. 18 da Lei nº 9.629/1993.

54. Estimativa feita a partir dos dados do Sipra de 2013. Para detalhamento da metodologia de cálculo, ver: Ferreira (2014).

55. Alterando o art. 22 da Lei nº 13.288/2016.

Um indicativo bastante forte de quanto o processo de titulação ganhou centralidade na agenda agrária do governo federal se revela na política oficial de incentivo às superintendências regionais (SRs) do Inbra que emitiram maior número de TDs para os assentados sob sua administração. O “titulômetro” (CNASI, 2017a; Guerra e Magalhães, 2017a; 2017b), como ficou conhecido o *ranking* de premiação das SRs, foi objeto de crítica por parte da associação dos servidores da autarquia, que denunciaram a falta de condições adequadas de trabalho, a redução do quadro de funcionários, os critérios controversos e o estabelecimento de metas de titulação desconexas com a realidade da autarquia (CNASI, 2017b).

O incremento orçamentário verificado nas ações do Inbra não ocorreu, entretanto, somente para dar celeridade ao processo de titulação definitiva dos assentamentos rurais, mas também se direcionou para a regularização fundiária nos estados e municípios, por meio do Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária (PCRF), sob responsabilidade da Sead. A partir da tabela 4, é possível verificar que houve uma alocação de recursos da Ação 210U – Organização da estrutura fundiária, do Inbra para a Sead, de 2016 para 2017, quando os valores executados se concentraram no PO000B – Regularização fundiária: apoio aos estados para implantação do cadastro de terras e regularização fundiária.

TABELA 4
Valores de despesas executadas dos POs da Ação 210U (2014-2017)

210U - ORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA		2014	2015	2016	2017
	VALOR TOTAL MDA/SEAD	10.917.448,58	5.745.469,07	5.526.258,38	26.837.802,00
MDA/SEAD	0009 - APOIO AOS ESTADOS PARA IMPLANTAÇÃO DO CADASTRO DE TERRAS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL	1.744.539,27	220.778,56	-	-
	000A - CAPACITAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	825.050,58	344.023,15	-	-
	000B - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - APOIO AOS ESTADOS PARA IMPLANTAÇÃO DO CADASTRO DE TERRAS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	8.347.858,74	5.180.667,36	5.112.473,18	25.987.827,00
	FEIND - EMENDA INDIVIDUAL	-	-	413.785,20	849.975,00
	VALOR TOTAL INCRA	23.768.561,74	16.617.208,13	20.836.623,41	8.938.203,66
INCRA	0009 - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE IMÓVEIS RURAIS	4.722.650,90	2.970.973,01	4.496.056,24	366.056,26
	000A - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - GEORREFERENCIAMENTO DA MALHA FUNDIÁRIA NACIONAL	5.509.958,25	2.311.514,96	3.508.806,85	414.835,78
	000B - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - GESTÃO DE TERRAS PÚBLICAS	219.340,78	86.020,16	456.604,62	35.143,62
	000C - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - ESTRUTURAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DOS SISTEMAS CADASTRAIS E CARTOGRÁFICOS	13.316.611,81	11.248.700,00	12.375.155,70	8.122.168,00
	TOTAL GERAL	34.686.010,33	22.362.677,20	26.362.881,79	35.776.005,66

Fonte: Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores em R\$ de 2017, atualizados pelo IPCA.

2. Tabela cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

De acordo com os relatórios de gestão da Sead (Brasil, 2017a; 2018d), os recursos transferidos aos estados têm a finalidade de apoiar os órgãos estaduais de terra responsáveis pela regularização fundiária das terras estaduais, por meio da aquisição de veículos, unidades móveis, equipamentos de informática e topográficos, por exemplo. Isso contribui para a construção das malhas fundiárias municipais e a “identificação dos ocupantes e das áreas devolutas estaduais para posterior destinação e/ou titulação” (Brasil, 2017a, p. 40).

Embora a regularização da posse de terra possa indicar segurança jurídica⁵⁶ e inclusão dos agricultores familiares em políticas públicas para a categoria, a redução das execuções orçamentárias dos outros programas com caráter mais estruturantes direcionados a esse público se reduziram fortemente nos últimos anos e tendem a diminuir com o teto estabelecido pela EC nº 95/2016, como discutido anteriormente. Com a fragilização das populações do campo e a inviabilidade das políticas públicas devido aos cortes orçamentários, as titulações desses imóveis podem facilitar a venda das terras por falta de condições econômicas e estruturais para os agricultores familiares se manterem no campo, o que pode aumentar ainda mais a concentração de terras no país. Na realidade, o arcabouço legal que instituiu essa expansão da política de regularização fundiária possibilitou a ampliação do mercado formal de terras e dificultou a diferenciação entre grilagem e ocupação de boa-fé por particulares em áreas públicas⁵⁷ (Ipea, 2017; Sauer, 2018).

Ante a tendência ao aumento da concentração de terras e de recursos públicos nas mãos dos grandes proprietários de terra e “dos novos grupos empresariais”, se observa que a função social e ambiental da propriedade prevista na Constituição Federal vai sendo deslocada pelo conceito de “terra mercantil” ou “mercadorização dos espaços da natureza”. Isso porque a ideia de terra mercantil não envolve outros valores socioambientais com caráter intergeracional, de múltiplos usos e finalidades intertemporais, além de representar a expropriação de agricultores familiares e trabalhadores rurais, cercear as condições de vida civilizada nos espaços urbanos e provocar a emergência de novos riscos ambientais (Delgado, 2017).

2.2 O esvaziamento das políticas de fomento produtivo

As ações finalísticas executadas pela Sead e pelo Incra discutidas nesta subseção buscam primordialmente fomentar a produção e a comercialização de produtos agrícolas, embora seus desdobramentos ultrapassem os resultados produtivos e econômicos. Assim, analisa-se a trajetória das despesas discricionárias das seguintes ações: assistência técnica e extensão rural para agricultura familiar e reforma agrária (2100 e 210S) e aquisição de alimentos da agricultura familiar (2B81 e 2798).

As ações 2100 e 210S, sob responsabilidade da Sead e do Incra, respectivamente, visam ampliar e qualificar os serviços de assistência técnica e extensão rural (Ater) para agricultores familiares, assentados da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais, por meio do apoio e acompanhamento do produtor desde o início da safra até a inserção do produto final no mercado. Com o objetivo de coordenar a execução das políticas de Ater em âmbito nacional, foi criada

56. Em diferentes momentos, o ex-presidente Temer, assim como seus ministros, salientou que a titulação de terras objetiva o acesso a políticas públicas e segurança jurídica para os assentados de reforma agrária e agricultores familiares que não tinham a titulação de suas terras. Para verificar algumas dessas situações, consultar: <<https://is.gd/HPFfST>>; <<https://is.gd/37AUIU>>; e <<https://is.gd/8yy8YF>>.

57. Para análises mais detalhadas sobre essa discussão, consultar Ipea (2017); Sauer (2018); Leite, Castro e Sauer (2018).

a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater),⁵⁸ em 2014. Essa agência atuará com base em contrato de gestão firmado com a Sead, que ficará responsável pela supervisão dos serviços. Desde então, o desafio descrito nos últimos relatórios de gestão do MDA/Sead (Brasil, 2016a; 2017a) era a efetivação da Anater. Em 2017, a agência é implementada, apesar de não se encontrar ainda em pleno funcionamento (Brasil, 2018d).

A partir dos dados coletados no Siga Brasil, constata-se que as despesas executadas da Ação 2100, durante o período de 2014 a 2017, declinaram 51% (gráfico 6). Embora o montante executado em 2016 tenha permanecido próximo ao valor de 2015, é importante frisar que não foram lançadas novas chamadas públicas de Ater em 2016 e 2017, devido ao contingenciamento orçamentário. Os valores executados se referem somente ao acompanhamento e à gestão dos contratos já firmados nos exercícios anteriores. Houve, ainda, um corte de 30% de cargos comissionados, principalmente nas Delegacias Federais do Desenvolvimento Agrário nos estados, em 2016, o que impactou na condução dos contratos de Ater e na articulação da política no âmbito estadual (Brasil, 2017a). Em 2017, as iniciativas de Ater, no âmbito dos Programas Territórios da Cidadania e Brasil Sem Miséria – que abarcavam a diversidade da agricultura familiar com linhas de ação específicas (gênero, etnia, juventude e agroecologia, por exemplo) –, foram interrompidas.

Na LOA 2018, foi autorizado o valor de R\$ 177.794.408 para a Ação 2100. Desse montante, 58%⁵⁹ serão direcionados para a operacionalização da Anater. Ressalta-se, no entanto, que a previsão de provimento dos recursos à Anater em 2018 não se restringe apenas à Sead, uma vez que foi aprovada uma emenda parlamentar “de mais de R\$ 200 milhões para a Ater na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara Federal, proposta pela Frente Parlamentar de Ater”, segundo o atual presidente da Agência (Anater, 2018). Considerando que essa comissão é composta predominantemente por deputados⁶⁰ da FPA, emergem preocupações em relação aos futuros desdobramentos e resultados para o público da agricultura familiar, visto que a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) – entidades representativas do agronegócio – também compõem o Conselho de Administração da Anater, além de médios produtores rurais serem também contemplados como público beneficiário da agência.

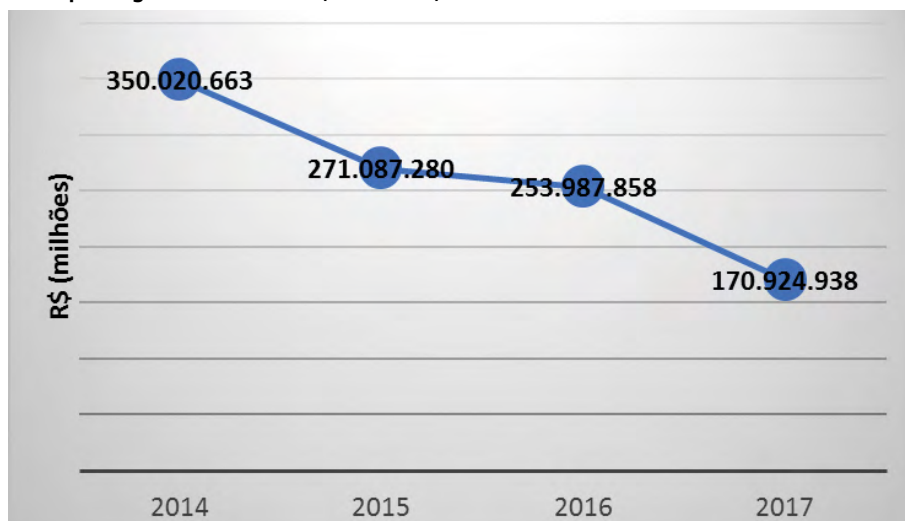
58. A Lei nº 12.897/2013 autorizou o Poder Executivo federal a instituir a Anater e estabeleceu suas competências. Em 2014, a presidente Dilma Rousseff publicou o Decreto nº 8.252, que instituiu a Anater, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública. Para mais informações sobre a criação e a implementação da agência e suas controvérsias, consultar Thomson, Bergamasco e Borsatto (2017).

59. Essa porcentagem se refere ao valor autorizado de R\$ 103.364.414, atribuído ao Plano Orçamentário 0002 – Operacionalização da Anater, da Ação 2100, na LOA 2018. Disponível no sítio eletrônico Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

60. Essa comissão é formada por 42 membros titulares, sendo que somente sete não são integrantes da FPA. Consulta realizada, em setembro de 2018, no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados: <<https://is.gd/HnMBak>>.

GRÁFICO 6

Valores de despesa executada da Ação 2100 – Assistência técnica e extensão rural para agricultura familiar (2014-2017)



Fonte: Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores em R\$ de 2017, atualizados pelo IPCA.

2. Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

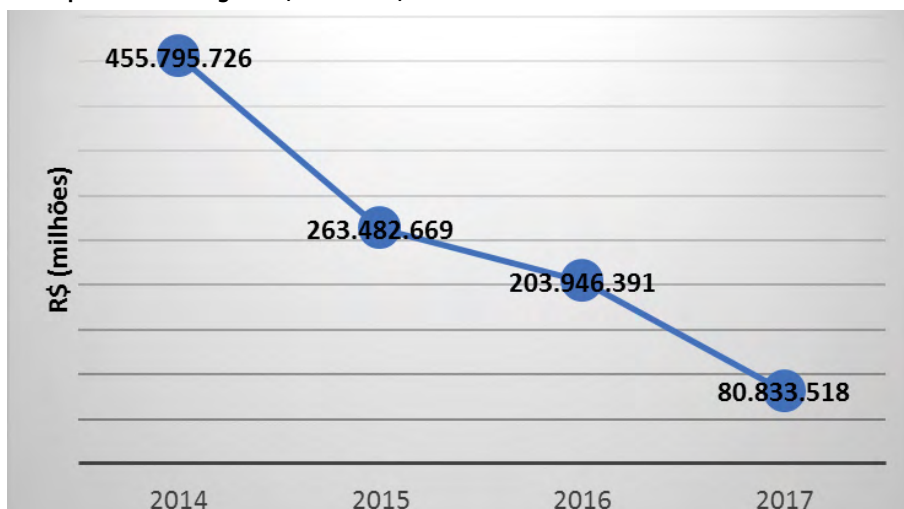
Sob esse contexto, infere-se que o modelo de Ater direcionado exclusivamente à agricultura familiar, levando em conta as singularidades das populações tradicionais, assentados da reforma agrária, indígenas e quilombolas, vem se distanciando dos objetivos iniciais e dos atores políticos vinculados ao processo de criação da agência. É fundamental recordar que os agricultores de base familiar permaneceram à margem de acesso e participação das políticas de Ater antes de 2003, quando a política de Ater se amparava preponderantemente no difusionismo produtivista e na modernização agrícola em detrimento da valorização de conhecimentos locais e da construção coletiva de soluções (Thomson, Bergamasco e Borsatto, 2017).

Se os rumos da Anater e da Ater são incertos, a assistência técnica e extensão rural para as áreas de reforma agrária⁶¹ (Ação 210S), implementada pelo Inbra, se mostra extremamente constrangida com os sucessivos cortes orçamentários. O valor executado em 2017 diminuiu 82% comparado às despesas executadas de 2014, como mostra o gráfico 7. Para 2018, o valor autorizado na LOA é ainda menor, R\$ 49.579.761.

61. O Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, coordenado pelo Inbra, é denominado de Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (Ates).

GRÁFICO 7

Valores de despesa executada da Ação 2105 – Assistência técnica e extensão rural para reforma agrária (2014-2017)



Fonte: Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores em R\$ de 2017, atualizados pelo IPCA.

2. Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Devido às restrições orçamentárias, diversas SRs do Inkra não puderam celebrar novos contratos de Ater, já em outras os contratos precisaram ser readequados. Ademais, a execução física dos contratos de Ater em 2016 também foi reduzida, devido ao Acórdão nº 775 do Tribunal de Contas da União (TCU), de 6 de abril de 2016, que determinou cautelarmente ao Inkra que suspendesse o acesso das famílias assentadas que constavam nesse acórdão aos serviços de Ater (Inkra, 2017).

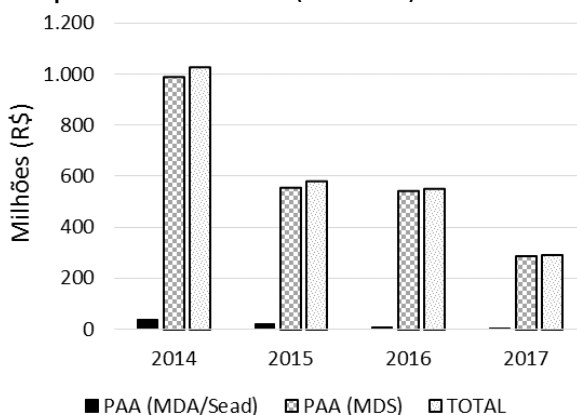
Assim, o achatamento orçamentário imposto sobre os gastos discricionários se mostra extremamente lesivo à assistência técnica nos assentamentos rurais. É importante ressaltar que a reforma agrária como questão pública não se limita somente ao acesso à terra, mas envolve também o acesso a bens e serviços públicos, a direitos e ao exercício de cidadania de forma geral. Isso significa que os contornos da discussão sobre reforma agrária ultrapassam a questão agrária e o desenvolvimento rural. Trata-se de reparar “uma ‘dívida histórica’ para com a população pobre do campo”, de promover “justiça social”, “igualdade de renda” e “direitos políticos”, de gerar empregos e renda, de reduzir “a decomposição social” e “catalisar outras iniciativas de mudanças” (Carter, 2010, p. 68-70).

Outra ação direcionada ao apoio à produção e também à compra pública de alimentos da agricultura familiar, tem encolhido diante das medidas econômicas de austeridade: o PAA. Esse programa, que articula iniciativas de política agrícola com ações de segurança alimentar e nutricional, objetiva a promoção do acesso à

alimentação saudável às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino, por meio da compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar (Brasil, [s.d.]).

Para isso, as dotações orçamentárias para a execução do PAA são provenientes principalmente do MDS⁶² e da Sead. Assim, a Ação 2798 – Aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar,⁶³ sob responsabilidade do MDS, apresentou uma execução orçamentária,⁶⁴ em 2014, no valor de R\$ 986.942.330,24, enquanto os gastos executados em 2017 foram de R\$ 287.924.825,12. Isso representou uma redução de 71% entre 2014 e 2017. O valor autorizado na LOA 2018 foi de R\$ 167.973.500.⁶⁵ Já os valores executados da Ação 2B81 – Aquisição de alimentos da agricultura familiar (modalidade formação de estoque) pela Sead, em 2014, foram de R\$ 39.130.196,81. Em 2017, as despesas executadas dessa ação foram de R\$ 4.853.184,39, o que significou um achatamento de 88%, embora o valor autorizado na LOA 2018 – de R\$ 31.681.480 – prometa uma recuperação relativa do investimento ao patamar de quatro anos antes. Desse modo, temos uma redução total de valores executados do programa de 71% entre 2014 e 2017, como se observa no gráfico 8.

GRÁFICO 8
Valores de despesa executada do PAA (2014-2017)



Fonte: Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores em R\$ de 2017, atualizados pelo IPCA.

2. Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

62. O Grupo Gestor, órgão colegiado de caráter deliberativo, é formado pelo MDS, pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário, pelo MEC, pelo MP, pelo Mapa e pelo MF.

63. Nessa ação, estão incluídas as modalidades doação simultânea, compra direta, PAA leite, aquisição de sementes e compra institucional.

64. Os valores de despesa executadas de 2014 das Ações 2798 e 2B81 estão atualizados pelo IPCA com base no ano de 2017.

65. Os valores apresentados de 2018 se referem ao valor autorizado na LOA 2018, disponível no sítio eletrônico Siga Brasil. Acesso em: 10 jul. 2018.

A dotação orçamentária e o limite de empenho para essas ações foram sendo reduzidos ano a ano, causando sérios prejuízos aos agricultores familiares e suas organizações. De acordo com a Exposição de Motivos nº 002/2017 do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), os cortes do orçamento do PAA, nos últimos anos, representaram uma redução de 75% do número de agricultores atendidos. Deve-se levar em conta, ainda, que 98% dos recursos do PAA são destinados diretamente aos agricultores familiares ou às suas cooperativas, o que corrobora com a importância social do programa. Conclui-se, portanto, que o programa é uma ação de baixo custo operacional, ao mesmo tempo que aumenta diretamente a renda das famílias, dinamiza as economias locais e fornece alimentos de qualidade gratuitamente às entidades que atendem às pessoas em situação de vulnerabilidade social (Consea, 2017).

Sob o cenário de cortes orçamentários e baixa disponibilidade de recursos, o MDS vem buscando ações mais articuladas entre os órgãos públicos⁶⁶ nas três esferas de governo e também com os entes federados, a fim de ampliar e abrir “novos mercados”, especialmente por meio da modalidade de compra institucional do PAA. Para isso, “o intuito é estimular estados e municípios a adquirirem, com recursos próprios, os produtos da agricultura familiar para suprir as demandas de alimentos de restaurantes institucionais e universitários, hospitais, quartéis, presídios, entre outras instituições” (Brasil, 2017b, p. 104). Segundo os dados disponibilizados nos relatórios de gestão do MDS (Brasil, 2017b) e da Sead (Brasil, 2017a), o valor de execução relacionado às compras institucionais, em 2016, foi de R\$ 61.994.276, beneficiando 9,5 mil agricultores familiares. Esse valor apresentado, contudo, foi coletado em diversos documentos oficiais, visto que não existe um sistema informatizado que consolide essas informações em rede nacional ou outro instrumento que unifique esses dados (Brasil, 2017b).

De qualquer modo, não se pode perder de vista que o PAA não deveria ser reduzido a um mero instrumento de mercado para a compra da produção da agricultura familiar. Como Schmitt (2016) e Porto (2014; 2016) ressaltam, o arranjo institucional constituído para a operacionalização do PAA, especialmente nas modalidades compra com doação simultânea e formação de estoque, potencializou a estruturação de novos mercados, mas, sobretudo, novas relações sociais e institucionais. Assim, o programa permitiu a dinamização de novas relações econômicas de abastecimento alimentar, o fortalecimento das organizações sociais, a construção de processos inovadores de consumo, além da recomposição da paisagem rural e da valorização dos produtos agroecológicos e regionais, reconectando a produção ao consumo local.

66. O Decreto nº 8.473/2015 estabelece um mínimo de 30% de produtos da agricultura familiar nas aquisições de gêneros alimentícios de órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A contenção das despesas públicas nos últimos anos, intensificada pela Emenda Constitucional nº 95, representou uma redução da execução orçamentária das políticas para agricultura familiar e desenvolvimento rural. Ao mesmo tempo, verificou-se uma fragilização dos órgãos responsáveis pela execução. Com o Novo Regime Fiscal, esse quadro tende a se agravar, visto que as despesas discricionárias devem decair mais para atender ao teto estabelecido pela EC nº 95, e os recursos públicos ainda disponíveis podem acirrar as disputas entre os diferentes interesses e modelos para o rural brasileiro.

Como consequência, observa-se uma tendência de descontinuidades e reduções de programas direcionados para os povos do campo, o que pode aumentar o contingente de agricultores à margem das políticas públicas de promoção da cidadania nos espaços rurais ou de caráter produtivo. Por sua vez, parte dos gastos ainda executados, principalmente em 2017, foi direcionada a um programa de titulação massiva de lotes de reforma agrária, com os problemas e as eventuais consequências apontadas ao longo deste capítulo. Embora as justificativas das titulações dos assentamentos por parte do governo atual aludem à segurança jurídica da propriedade da terra, a análise orçamentária das políticas voltadas à agricultura familiar não permite delinear um cenário otimista para assentados recém-emancipados que necessitem de apoio para se consolidarem como agricultores familiares.

Wanderley (2014) recorda que o apoio à agricultura de base familiar significa a constituição de possibilidades e a permanência daqueles que moram e trabalham no campo por livre escolha e não por falta de alternativas. Isso significa que a inclusão social e produtiva representa o reconhecimento e a valorização de sua condição de agricultor e das diversas formas de trabalhar e produzir, as quais devem ser potencializadas por meio de políticas públicas e viabilizadas por meio da desconcentração e da democratização da terra e dos recursos públicos.

A perda de institucionalidade da agenda de desenvolvimento rural – com a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário, a supressão e o esvaziamento de outros de execução da política – implicou, ao mesmo tempo, uma restrição à participação nos espaços de governo de grupos sociais com baixa representação política e uma perda da capacidade dessa agenda de disputar recursos orçamentários em um contexto de compressão dos gastos discricionários. Na medida em que estes gastos exprimem, para além das despesas obrigatórias, as prioridades políticas, pode-se afirmar que, num contexto de aumento da participação e da influência da bancada ruralista no governo, a agenda de desenvolvimento rural estabelecida e, dentro de certos limites, implementada a partir dos anos 2000 terá cada vez menos espaço.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. W. Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização, movimentos sociais e uso comum. *In*: DELGADO, N. G. (Coord.). **Brasil rural em debate**: coletânea de artigos. Brasília: Condraf/MDA, 2010.

ANATER – AGÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL. Anater define metas para o período de 2018 a 2020. **Anater**, 2018. Acesso em: jun. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZdDgzp>>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Relatório de Gestão 2015**. Brasília: MDA, 2016a.

_____. Ministério Público Federal. PFDC pede à Casa Civil explicações sobre extinção da Ouvidoria Agrária Nacional. **Ministério Público Federal**, 2016b. Disponível em: <<https://is.gd/TxK0JF>>. Acesso em: jun. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Relatório de Gestão 2016**. Brasília: MDA, 2017a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Relatório de Gestão do Exercício de 2016**. Brasília: MDS, 2017b.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Orçamento cidadão**: Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2018. Brasília: MP, 2017c.

_____. **Governo celebra resultado recorde do programa de reforma agrária em 2017**. Brasília: Casa Civil, 2018a. Disponível em: <<https://is.gd/V1gBdh>>. Acesso em: jul. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual técnico de orçamento**. Brasília: MP, 2018b. Disponível em: <<https://is.gd/o1vKz4>>. Acesso em: jun. 2018.

_____. **Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual (2016-2019)**: ano-base 2017. Brasília, 2018c.

_____. Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. **Relatório de Gestão 2017**. Brasília: Sead, 2018d.

_____. Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Comunidades Quilombolas. **Seppir**, [s.d.]. Acesso em: jun. 2018.

CARTER, M. (Org.). **Combatendo a desigualdade social**: o MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Editora da Unesp, 2010.

CNASI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DOS SERVIDORES DO INCRA. **Incra chega aos 47 anos à beira da extinção, sendo reduzido a mero emissor de títulos de terras para acabar reforma agrária**. Brasília, 2017a. Disponível em: <<https://is.gd/gSNDS0>>. Acesso em: jul. 2018.

_____. **Manifestos contra política de titulação, contestação de metas e assédio moral surgem pelo país.** Brasília, 2017b. Disponível em: <<https://is.gd/G7VmBZ>>. Acesso em: jul. 2018.

CONSEA – CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Exposição de Motivos n. 002-2017. Brasília: Consea, 2017.

DELGADO, G. C. Questão agrária hoje. *In*: DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. M. P. P. (Orgs.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro.** Brasília: MDA, 2017.

FCP – FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Comunidades remanescentes de quilombos.** 2018. Disponível em: <<https://is.gd/au3JRO>>. Acesso em: jun. 2018.

FERREIRA, B. *et al.* O trabalho de Sísifo da reforma agrária. **Brasil em Desenvolvimento.** Brasília: Ipea, 2014. v. 1. (Série Brasil: o estado de uma nação). Disponível em: <<https://bit.ly/2LJgEVI>>.

FLEXOR, G.; LEITE, S. Mercado de terra, *commodities boom* e *land grabbing* no Brasil. *In*: MALUF, R. S.; FLEXOR, G. (Orgs.). **Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas.** Rio de Janeiro: E-papers, 2017.

GRISA, C. *et al.* Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar. **Sociedade e Cultura,** Goiânia, v. 20, n. 1, p. 13-38, jan./jun. 2017.

GUERRA, R.; MAGALHÃES, A. Inca restringe recursos para assentamentos rurais. **Folha de S.Paulo,** 2017a. Disponível em: <<https://bit.ly/30chvRY>>. Acesso em: jul. 2018.

_____. Titulômetro e cortes no Inca esvaziam política de reforma agrária. **Repórter Brasil,** 2017b. Disponível em: <<https://is.gd/q7uVyb>>. São Paulo, 2017. Acesso em: jul. 2018.

IFI – INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. **Relatório de Acompanhamento Fiscal: margem fiscal.** Brasília: IFI, maio 2017a. Disponível em: <<https://is.gd/OCBjba>>. Acesso em: jul. 2018.

_____. **Relatório de Acompanhamento Fiscal: cenários fiscais.** Brasília: IFI, jun. 2017b. Disponível em: <<https://is.gd/2msipA>>. Acesso em: jul. 2018.

_____. **Relatório de Acompanhamento Fiscal: cenários fiscais.** Brasília: IFI, maio 2018. Disponível em: <<https://is.gd/BIDNN8>>. Acesso em: jul. 2018.

INCRÁ – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Relatório de Gestão 2015.** Brasília: Incrá, 2016.

_____. **Relatório de Gestão 2016.** Brasília: Incrá, 2017.

_____. **Acompanhamento dos processos de regularização quilombola**. Brasília: Incra, 2018a. Disponível em: <<https://is.gd/mCp10m>>. Acesso em: ago. 2018.

_____. **Relação de processos de regularização abertos no Incra**. Brasília: Incra, 2018b. Disponível em: <<https://is.gd/f3Y19P>>. Acesso em: ago. 2018.

_____. **Relatório de Gestão 2017**. Brasília: Incra, 2018c.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Desenvolvimento rural. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, Brasília, n. 5, ago. 2002. Disponível em: <<https://bit.ly/2W7t65B>>.

_____. **Perspectivas da política social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010, p. 247. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Proteção Social, Garantia de Direitos e Geração de Oportunidades; Livro 8). Disponível em: <<https://is.gd/dIb630>>. Acesso em: 5 mar. 2019.

_____. Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise. **Desenvolvimento Rural**, n. 24, 2016.

_____. Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise. **Desenvolvimento Rural**, n. 25, 2017.

_____. Desenvolvimento rural. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, Brasília, n. 25, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2YqIEz0>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; SPM – SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES; ONU MULHERES. **Retrato das desigualdades de Gênero e Raça**. Brasília: Ipea; SPM; ONU Mulheres, 2017. Acesso em: jun. 2018. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/retrato/>>.

LEITE, A. Z.; CASTRO, L. F. P.; SAUER, S. A questão agrária no momento político brasileiro: liberalização e mercantilização da terra no Estado mínimo de Temer. **Okara: Geografia em Debate**, João Pessoa, v. 12, n. 2, p. 247-274, 2018.

PAIVA, A. B. *et al.* **O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Brasília: Ipea, set. 2016. (Nota Técnica, n. 27). Disponível em: <<https://bit.ly/2dchsMo>>.

PAULILO, M. I. S. FAO, fome e mulheres rurais. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 285-310, 2013.

PORTO, S. I. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**: política pública de fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia no Brasil. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidad Internacional de Andalucia, Baeza, Espanha, 2014.

_____. **A agroecologia e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**, 2016. Disponível em: <<https://is.gd/ZEcZE5>>. Acesso em: ago. 2018.

SAUER, S. Medida provisória ou de exceção? Decreto regulamentando a grilagem. **Boletim DATALUTA**, Presidente Prudente, n. 124, abr. 2018. Disponível em: <<https://is.gd/sbMdmG>>. Acesso em: ago. 2018.

SCHYMURA, L. G. O teto dos gastos e as turbulências que se aproximam. **Revista Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 71, n. 10, p. 6-9, out. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2vUKtIf>>. Acesso em: jul. 2018.

SCHMITT, C. J. Políticas públicas para a estruturação de mercados locais e regionais: fortalecendo elos de sustentabilidade por meio das compras públicas. *In*: ALMEIDA, M. C. S.; MAY, P. H. (Orgs.). **Gestão e governança local para a Amazônia Sustentável**: notas técnicas – 3. Rio de Janeiro: Ibam, 2016.

THOMSON, C. R.; BERGAMASCO, S. M. P. P.; BORSATTO, R. S. O histórico de criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) e os desafios impostos a sua consolidação na conjuntura política de 2017. **Retratos de Assentamentos**, Araraquara, v. 20, n. 1, jan./jul. 2017. Disponível em: <<https://is.gd/FgEkaz>>. Acesso em: jul. 2018.

WANDERLEY, M. N. B. Que territórios, que agricultores, que ruralidades? *In*: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, P. A. (Orgs.). **Participação, território e cidadania**: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: Editora UFPE, 2014.

IGUALDADE RACIAL¹

1 APRESENTAÇÃO

No livro 11 de Gênesis, conta-se que, após o dilúvio, Deus ordenou que mulheres e homens se espalhassem e povoassem a terra. Contrariando a vontade divina, um grupo resolveu se unificar e edificar uma cidade na planície de Sinar, região da Suméria. Babel, nome da cidade construída pelos sumérios, também receberia uma torre de mesmo nome que deveria atingir o cume dos céus.

Além de contrariar a vontade divina, Babel e sua torre seriam uma representação dos excessos da ambição humana, respondida divinamente com a divisão dos sumérios, através da criação de inúmeras línguas e dialetos. Uma vez divididos e tornados incomunicáveis, não seria possível levar a cabo o pretensioso desejo de construir uma torre que tocasse o céu, lugar reservado ao divino nas representações bíblicas. Assim, a dispersão geográfica de povos, tribos e nações, identificados a partir de específicos aparatos linguísticos, seria, nessa narrativa, o nascedouro das diferenças sociais e culturais.

Na história, tal qual nessa narrativa bíblica, tais diferenças tenderam, em inúmeros contextos, a assumir também uma condição negativa. Inúmeros grupos, por razões políticas e/ou econômicas, converteram o “desconhecido” em “estrangeiro” de uma dada concepção de humanidade, portador de diferenças culturais ou genéticas ameaçadoras e incontornáveis. Politicamente, isso deu início à transformação das diferenças em

1. Este trabalho é um dos resultados do Grupo de Trabalho Interministerial instituído pela Portaria Conjunta MP/MJC nº 11, de 26 de dezembro de 2016, para regulamentar os procedimentos de heteroidentificação previstos na Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. O grupo de trabalho contou com a participação de dezesseis servidores públicos, aqui nomeados: Kwame Akuamo, Liana Ferreira, Felipe Batista, Eduardo Gomor, Cleyton Domingues, Roseli Faria, Luana Vieira, Barbara Estanislau, Leonardo Passinato, Felicia Santos, Emiko Matsuoka, Vanessa Abritta, Herbert Araújo, Jussara Tannure, Edson Gomes e Antonio Teixeira Lima Junior. Além das reuniões ordinárias, o grupo organizou uma consulta pública em meio eletrônico e um seminário jurídico e acadêmico e elaborou um relatório final e uma minuta de instrução normativa, entregues ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) em 2017. O trabalho coletivo do grupo originou a Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018, editada pelo MP, cujo teor regulamenta procedimentos de heteroidentificação para fins de preenchimento das vagas reservadas aos candidatos autodeclarados negros nos concursos públicos federais, nos termos da Lei nº 12.990/2014. Sem o esforço coletivo e os debates travados ao longo de um ano de trabalho, esta nota também não seria possível. A todas e todos, os mais sinceros agradecimentos.

desigualdades, legitimadas por representações sociais² que atrelam características de grupos e indivíduos a noções relativas a beleza, inteligência, comportamentos, caráter etc.

Na história brasileira, o negro foi, em regra, o estrangeiro exotizado³ e/ou temido sobre o qual se construíram disposições afetivas, comportamentos, ações e políticas que justificaram sua exclusão sistemática da distribuição de bens, direitos e recursos sociais, políticos e econômicos. Estas disposições, que no período colonial justificavam a sua escravização, atravessaram o período republicano, agora representando-o como símbolo do atraso que se desejava superar. Visto como incapaz para o exercício do trabalho livre em face da própria experiência escravista, o sujeito negro era o negativo que conspurcava a modernização do país, motivo pelo qual políticas de ações afirmativas foram adotadas ao longo dos oitocentos e novecentos para debelar a sua presença na formação social e econômica brasileiras.

Podem-se citar aqui alguns exemplos clássicos de ação afirmativa antinegra, tais como o estímulo oficial à imigração europeia, no século XIX, adotada com o fim expresso de branquear a população, e a alteração, em 1881, da lei eleitoral, que, ao proibir o voto de analfabetos,⁴ garantiu que os espaços formais de poder continuassem monopolizados pelos proprietários de terra, majoritariamente brancos.

Políticas de ações afirmativas não são, portanto, uma novidade no Brasil, mas seu conteúdo e concepção foram alterados com o tempo. Conforme preceitua o Estatuto da Igualdade Racial, instituído pela Lei nº 12.288/2010, entende-se por ações afirmativas os programas e as medidas especiais adotados pelo Estado ou pela iniciativa privada para corrigir desigualdades raciais e promover a igualdade de oportunidades (art. 1º, VI). Embora esse diploma se refira apenas aos negros, considera-se ação afirmativa no Brasil toda medida compulsória, facultativa ou voluntária que vise ao combate a formas de discriminação racial, de gênero, deficiência ou nacionalidade, a fim de corrigir ou mitigar os seus efeitos. Em outros termos, trata-se de medida de discriminação positiva voltada para o combate às desigualdades que ganhou destaque no Brasil por meio da destinação de vagas reservadas⁵ exclusivas.

2. Representações sociais não são meras imagens congeladas que acionamos a respeito do outro, mas formas ativas de consciência através das quais indivíduos e grupos reconstruem e interpretam um dado exterior ao próprio sujeito (Silva, 2011).

3. O exótico é aquele cuja diferença foi domesticada por outrem, transformando sua existência em uma caricatura (Calligaris, 2017).

4. O Decreto nº 1.331, de 17 de fevereiro de 1854, estabelecia que escravos negros não eram admitidos nas escolas públicas e que adultos negros só seriam instruídos diante da disponibilidade de professores. O Decreto nº 7.301-A, de 6 de fevereiro de 1878, por sua vez, estabeleceu que os negros só poderiam estudar no turno noturno. Esses dispositivos tornaram improváveis as possibilidades de uma pessoa negra acessar o sistema educacional, motivo pelo qual se pode considerar que a reforma da lei eleitoral condicionando o direito de voto ao grau de instrução foi um explícito dispositivo antinegro, que teve como uma das principais consequências a reserva aos brancos de todo o espaço de poder político.

5. A política de reserva de vagas, também conhecida como política de cotas, é apenas parte das ações afirmativas, que alberga em seu interior um conjunto mais amplo e complexo de ações possíveis em matéria de integração e promoção social da população negra. Como no Brasil parte significativa das ações afirmativas se resumiu tão somente à instituição de vagas reservadas em processos seletivos organizados pelos poderes públicos, o texto adotou as expressões como se sinônimos fossem. Em algumas passagens, contudo, as distinções foram consideradas e devidamente explicitadas como contraponto crítico.

O salto conceitual e político não ocorreu de forma espontânea. Com efeito, foi através de sucessivas gerações de militantes e grupos negros organizados que as ações afirmativas foram ganhando espaço na agenda social brasileira. Abdias do Nascimento, então deputado federal, foi o primeiro a propor uma ação compensatória com ênfase na reserva de vagas no serviço público para mulheres e homens negros, através do Projeto de Lei (PL) nº 1.332/1984. O projeto previa ainda a concessão de bolsas de estudos a jovens negros, incentivos às empresas com programas antidiscriminatórios em seu interior, entre outras medidas (Moehleke, 2002). O PL não foi aprovado, mas alguns anos depois as ações afirmativas passaram a integrar a agenda social e política brasileira por meio da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que estabeleceu, no art. 37, a reserva de um percentual de cargos e empregos públicos para pessoas com deficiência.

Sob a perspectiva racial, um novo impulso surgiu apenas nos anos 1990, especialmente por intermédio das novas agências construídas por e a partir da Marcha Zumbi contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, em 1995. O movimento negro⁶ apresentou, àquela época, um conjunto de propostas e políticas ao governo federal, figurando entre elas a concessão de bolsas remuneradas para jovens negros de baixa renda para conclusão do primeiro e segundo graus, cotas para os negros em cursos profissionalizantes, universidades e áreas de tecnologia de ponta e representação proporcional dos grupos étnico-raciais que compõem a população brasileira nas campanhas do governo e nos meios de comunicação com os quais este possuía relações políticas e econômicas (Moehleke, 2002).

Em outros termos, o movimento negro pretendia com estas medidas ampliar a representação da população negra nos espaços de poder. Isto fortaleceria a capacidade pública de atacar os efeitos diretos das práticas discriminatórias, como os estigmas, estereótipos e demais atos violentos dirigidos contra a população negra e os efeitos indiretos das práticas racistas disseminadas pelas vias institucionais, cuja reprodução concorre para a construção de desigualdades na provisão pública de bens, direitos e serviços (Silva *et al.*, 2009).

As políticas de ações afirmativas entraram de forma efetiva no repertório de políticas públicas após os compromissos assumidos pelo país na Conferência de

6. As tendências e os ciclos de lutas políticas do movimento negro organizado foram bem sintetizados por Domingues (2008). Segundo o autor, a emergência da luta pelas ações afirmativas como bandeira estratégica do movimento negro na atualidade só foi possível a partir do abandono de uma perspectiva culturalista em face da adoção de um projeto antirracista de cunho propositivo, com ênfase na ocupação de espaços institucionais.

Durban, realizada em 2001.⁷ Além de atuar sobre os efeitos indiretos dos processos discriminatórios, ampliando a democratização dos espaços sociais monopolizados pelos segmentos brancos da sociedade brasileira, as ações afirmativas inserem na arena pública uma nova âncora de positividade do pertencimento negro. A partir delas, ser negro significa também ser sujeito de direito de uma política capaz de confrontar os efeitos das desigualdades sobre as trajetórias individuais e coletivas de vida em um cenário competitivo que faz da população branca um signo do sucesso e do negro, uma metáfora do fracasso.

Esse novo arsenal de políticas que se disseminou durante os anos 2000, por meio da aprovação das cotas para ingresso nas universidades públicas, ganhou nova densidade a partir da aprovação do Estatuto da Igualdade Racial e das leis nºs 12.711/2012 e 12.990/2014, que disciplinaram a política de cotas e a tornaram obrigatória para toda a rede federal de ensino técnico, médio e superior e para o serviço público federal. Esses diplomas, ao atribuírem à população negra a condição de sujeito de direitos, trouxeram questões “novas” para o Estado, pois se até então ser ou não negro era uma questão sem sentido do ponto de vista institucional, essa definição passou agora a ser uma das questões mais relevantes na operacionalização das políticas de promoção da igualdade racial.

Para definir quem é o público das políticas de ação afirmativa, o legislador incorporou um dos usos disseminados do sistema de classificação racial da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considerando negros a agregação de pretos e pardos. Toda a legislação replicou *in litteris* a definição de população negra construída pela academia e incorporada ao longo dos anos por órgãos diversos da administração pública para conferir visibilidade estatística às desigualdades raciais. Os pardos, porém, são uma categoria ambígua e flexível, internamente heterogênea, e nem todos que assim se declaram, como se poderá observar adiante, se consideram negros.

Ao adotar um dos usos possíveis do sistema de classificação e instrumentalizá-lo para definir os sujeitos de direitos das políticas de ações afirmativas, o legislador

7. Vale aqui ressaltar o importante papel exercido pelo Ipea no processo de preparação da delegação brasileira para representar o Brasil na Conferência de Durban. Trabalho desenvolvido por Ricardo Henriques (2001) mostra que as desigualdades raciais medidas pela escolaridade média de brancos e negros nos anos 1990 eram as mesmas vividas pelos negros na década de 1920, a despeito do crescimento do indicador para ambos os grupos ao longo do tempo. A desigualdade medida pelos indicadores educacionais encontra espelho nas taxas de pobreza, nos rendimentos médios do trabalho, no acesso a bens duráveis etc. O autor pondera, diante da resiliência das desigualdades, que políticas de ações afirmativas seriam necessárias e desejáveis para garantir igualdade de oportunidades (Henriques, 2001). Na mesma direção, apontava Sergei Soares (2000) que na escola o futuro de muitos negros era selado, fazendo das desigualdades de rendimentos uma expressão de processos discriminatórios vividos antes mesmo de se constituírem como força de trabalho. Ressalva feita às mulheres negras, que suportam todos os efeitos das discriminações nas diferentes fases de constituição e socialização como força de trabalho. Pugna, ao fim do trabalho, que a adoção de políticas afirmativas seria útil no combate à discriminação (Soares, 2000). Esses trabalhos, de uma forma geral, seguem a esteira de tantos outros que se debruçaram no Ipea sobre as desigualdades de renda e o funcionamento do mercado de trabalho no Brasil, onde o elemento racial compareceu como um dos marcadores sociais relevantes, conforme aponta o *Texto para discussão* nº 1000 (Ipea, 2004).

incorporou, portanto, um sistema que tem sido útil para diagnosticar desigualdades, mas que nunca fora pensado para definir o público de uma política.

Essas contradições vêm dando resultados práticos que necessitam ser politicamente respondidos. Denúncias de fraudes, judicialização de processos seletivos e ausência de respostas de entes estatais diante de indícios de inclusão de pessoas não beneficiárias têm surgido com frequência nos últimos anos. Se, para alguns setores da sociedade, essa é uma etapa administrável do processo de institucionalização, com saídas possíveis, para outros esses problemas seriam a prova da impossibilidade de adotar o critério racial, derivação última de uma população majoritariamente miscigenada e, portanto, inclassificável sob a perspectiva de um modelo dual.

Esse é o pano de fundo sobre o qual este texto pretende refletir. Considerando que o debate racial é relativamente novo para instituições que têm o dever de garantir a efetividade da política de ações afirmativas, o que vem sendo feito pelo Estado? Como definir o sujeito de direito das ações afirmativas? Quais são os resultados que as ações afirmativas vêm alcançando? Pode-se afirmar, a despeito das denúncias, que a política é efetiva nos termos em que ela é operacionalizada atualmente?

2 AS AÇÕES AFIRMATIVAS, O NEGRO LEGISLADO E AS RESPOSTAS INSTITUCIONAIS ÀS FRAUDES

O legislador, ao instituir uma política pública, cria ele mesmo a comunidade sobre a qual pretende legislar. Quando pretende erradicar a pobreza extrema e elabora políticas e programas para tal fim, o Estado define também quem são os extremamente pobres, selecionando o público sobre o qual a ação estatal se debruçará. Certamente há mais, e mais variados, pobres no mundo do que nas definições oficiais, mas a definição sobre qual critério será adotado para construir o público da intervenção estatal, embora qualificado pelos estudos técnicos que orientam o processo decisório, é de caráter eminentemente político.

A comunidade legislada, portanto, não é definida por uma espécie de ontologia que confere ao indivíduo a condição essencializada de sujeito de direito. Isso implica dizer que a ação pública está, em larga medida, suportada em convenções/escolhas que não estão submetidas ao crivo verdade/mentira, como pretendem certas perspectivas moralizantes da ação pública.

Quando, por exemplo, o Estado institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), ele cria também uma nova identidade pública, incentivando que uma gama variada de sujeitos que até então assumiam diferentes identidades locais/regionais (lavradores, trabalhadores rurais, camponeses etc.) agenciem esse novo signo, qual seja, o de “agricultor familiar”, para pleitear políticas e reivindicar direitos. Ao definir, através da Lei nº 1.1326/2006, quem são

considerados agricultores familiares, o Estado institui critérios cujo fim precípua é restringir politicamente o universo de agricultores elegíveis. Em síntese, embora essa lógica opere sem grandes questionamentos para uma gama variada de intervenções públicas, exige-se das políticas destinadas à população negra critérios de natureza ontológica que não se exige de nenhuma política estatal.

Nesse processo, indivíduos se apropriam dessas novas identidades para ampliar a esfera pública a partir da qual direitos podem ser reivindicados. Essa ampliação, evidentemente, não está isenta de contradições. Sujeitos e grupos a disputam em diferentes direções. Há aqueles que se localizam nas definições oficiais, transitando de uma identidade local para essa nova identidade pública sem grandes questionamentos sobre sua legitimidade. Há aqueles que se “descobrem” nesta nova identidade, encontrando nela não só um rol de direitos, mas um novo processo de reconstrução de sua própria imagem em contextos discriminatórios. Há, porém, aqueles que, através de estratégias diversos, agenciam essas identidades sem preencher as condições que lhe permitem acessar direitos especificamente destinados à comunidade sobre a qual a legislação pretende se debruçar.

As fraudes às ações afirmativas representam, de forma intencional ou não, o esboramento dos limites necessários à definição de uma comunidade sobre a qual a ação pública incide para incrementar a sua representação em lugares sociais historicamente monopolizados por segmentos privilegiados. Para garantir a democratização efetiva destes espaços, é dever do Estado reinstaurar os limites dessa comunidade em cada ato administrativo referente às ações afirmativas, sob pena de torná-la inócua em relação aos seus próprios objetivos. Como não há política focalizada passível de atingir 100% da sociedade, cabe ao Estado reforçar esses limites.

A âncora do processo de definição dos sujeitos de direitos das ações afirmativas é uma forma específica de utilização/interpretação dos dados oriundos do sistema de classificação racial do IBGE, disseminado por pesquisadores e movimento negro desde os anos 1970 e já incorporado por instituições públicas como quadro de referência para evidenciar desigualdades e preconceitos. Contudo, essa métrica convive com outras formas de classificação por cor/raça com ampla circulação social no Brasil, a exemplo do sistema do IBGE, já consolidado e aplicado em pesquisas domiciliares e censos, composta por cinco categorias possíveis de identificação, e o sistema utilizado rotineiramente pelas pessoas, em que se faz uso tanto de categorias institucionalizadas quanto de formas de identificação pessoais (Telles, 2004).

Considerando que os traços ou as marcas fenotípicas associadas aos pretos transformam indivíduos em vítimas potenciais de processos discriminatórios, toda a legislação replicou a interpretação segundo a qual é a dicotomia brancos *versus* não brancos que funda as relações raciais no Brasil. O Estatuto da Igualdade Racial

disciplina, no art. 1º, inciso IV, que população negra é o “conjunto de pessoas que se autodeclararam pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga” (Brasil, 2010).

A Lei nº 12.711/2012, que disciplina as ações afirmativas nas instituições federais de ensino médio, técnico e superior, não traz qualquer menção a respeito da possibilidade de ocorrer fraudes na aplicação de seus dispositivos. Porém, para coibi-las, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que é legítima a utilização de mecanismos adicionais de confirmação da declaração do candidato, conforme entendimento firmado no julgamento da Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186, em que se reconheceu a constitucionalidade da política de cotas étnico-raciais nas universidades públicas.

Cada universidade, portanto, tem a liberdade para definir se irá instituir algum procedimento adicional para aferição das declarações. O mesmo ocorreu com os órgãos públicos federais, que, nos primeiros anos de vigência da Lei nº 12.990/2014, definiam de forma discricionária se iriam realizar algum procedimento de verificação da autodeclaração dos candidatos. Levantamento elaborado pela Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) a respeito dos editais lançados entre junho de 2014 e dezembro de 2015 apontou que em apenas três havia previsão de comissões de verificação.⁸ Além disso, a ausência de norma que regulamentasse o seu funcionamento fez que o procedimento apuratório sequer fosse realizado quando previsto.

Porém, diferentemente da regulação estabelecida para as ações afirmativas nas instituições federais de ensino, a Lei nº 12.990/2014 estabeleceu, no art. 2º, parágrafo único, que

na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis (Brasil, 2014).

A redação desse dispositivo respondia à experiência já acumulada na pauta, apontando para a necessidade de reforçar a sua fiscalização e obrigar a administração pública a perseguir a efetividade das políticas.

As denúncias de fraudes, com destaque para os concursos do Itamaraty e da Polícia Federal, ambos realizados em 2014, ganharam o noticiário, e as ações afirmativas voltaram à pauta. Em 2015, dois concursos autorizados pelo MP previam diferentes procedimentos administrativos para garantir a reserva de vagas, o que

8. As comissões de verificação são órgãos colegiados instituídos com o fim precípuo de realizar o procedimento de heteroatribuição, confirmando ou não a veracidade da autodeclaração racial pelos candidatos.

motivou o Ministério Público Federal (MPF) e a Defensoria Pública da União (DPU) a impugnarem os editais, obrigando o MP a instituir o procedimento no certame e a normatizá-la para uniformizar a operacionalização da verificação.

Após negociação entre a DPU, o MPF e o MP, foi editada a Orientação Normativa nº 3, no dia 2 de agosto de 2016. Esse normativo estabelecia que todos os órgãos da administração pública deveriam prever nos editais de abertura dos certames os mecanismos para aferir a veracidade da informação prestada pelos candidatos, devendo ser considerados única e exclusivamente os critérios fenotípicos, seguindo a linha de raciocínio já estabelecida no julgamento da ADPF nº 186. Entre 2016 e 2018, foi esse normativo que orientou a administração pública à reserva de vagas em concursos.

Paralelamente, em face das controvérsias suscitadas em diferentes instâncias judiciais, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ingressa com Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) perante o Supremo Tribunal Federal para pleitear o pleno reconhecimento da constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. O STF, ao declará-la integralmente constitucional, reconheceu também a legitimidade da utilização de critérios subsidiários de heteroidentificação para coibir as fraudes.

Outros órgãos também começaram a instituir e normatizar a política de cotas e sua fiscalização. A Resolução nº 203 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) replica os dispositivos da Lei nº 12.990/2014, ressaltando, porém, que as informações prestadas pelo candidato gozam de presunção de veracidade (art. 5º, § 2º) e que, em caso de declaração falsa, deverá o candidato responder nas esferas administrativa, cível e penal. Também inova a resolução em relação ao quantitativo de vagas, destacando que 20% é o percentual mínimo de vagas reservadas aos negros nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos do Poder Judiciário (art. 2º).⁹

A Resolução nº 170 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), por sua vez, é mais detalhada, trazendo já em seus considerados elementos da ADPF nº 186, reconhecendo que é constitucional a instituição de comissões para averiguar e evitar fraudes. Também incorpora elementos da tese fixada pelo STF no julgamento da ADC nº 41, expressando que, além da autodeclaração, podem ser utilizados critérios subsidiários de heteroidentificação, respeitada a dignidade dos indivíduos e garantidos o contraditório e a ampla defesa. A exemplo da Resolução nº 203 do CNJ, que designa que 20% é o percentual mínimo a ser reservado aos negros, estabelecendo, pois, que essa fração é o piso da política. O CNMP

9. O percentual de negros no Poder Judiciário é de apenas 15,6%, de acordo com os dados do Censo do Poder Judiciário. Autodeclarados brancos alcançam 83,5% dos magistrados. Nos tribunais superiores, pretos e pardos alcançam apenas 8,9% do total. Apenas em 1998, 110 anos após a abolição da escravatura, um ministro negro fora nomeado, neste caso específico para o Tribunal Superior do Trabalho (TST). O único ministro negro nomeado para o STF, principal corte do país, foi Joaquim Barbosa, em 2003.

estabeleceu, ainda, disciplina a respeito das comissões de verificação, às hipóteses que ensejam o não enquadramento na condição de sujeito de direito da política, bem como as consequências incidentes em caso de declaração de falsidade.

Dada a complexidade do tema, mesmo após a edição da Orientação Normativa nº 3, o MP e o Ministério da Justiça e Cidadania instituíram um grupo de trabalho interministerial, de caráter consultivo, para discutir e elaborar novas diretrizes referentes aos procedimentos de verificação da autodeclaração. Esse grupo de trabalho, constituído por integrantes do MP, da Seppir, da Escola Superior de Administração Fazendária (Esaf) e do Ipea, elaborou uma série de diretrizes, inscritas em um relatório e em uma minuta de portaria normativa, que estabeleceu, em linhas gerais, toda a operacionalização dos procedimentos de heteroidentificação. No dia 6 de abril de 2018, o então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) publica a Portaria Normativa nº 4, visando garantir a efetividade dos processos de verificação e garantir a padronização e isonomia no tratamento dos candidatos que participam de um mesmo concurso.

A redação da portaria, frise-se, já não trata de pretos e pardos, destacando que são os candidatos negros os sujeitos da política. À semelhança das resoluções do CNJ e do CNMP, frisa que a autodeclaração possui presunção relativa de veracidade, sendo a heteroidentificação um procedimento necessário, e não discricionário, decorrente do princípio da autotutela da administração pública. Estabelece também os critérios para composição das comissões de verificação, que devem ser heterogêneas em sua composição interna, espelhando a diversidade de gênero, raça e região. Detalhando os procedimentos de heteroidentificação, a portaria destaca que o procedimento será feito preferencialmente na modalidade presencial e que as decisões da comissão valem apenas para o concurso em exame. Destaca que as decisões da comissão serão tomadas por maioria, devendo ser motivadas em parecer, o mesmo ocorrendo com a comissão recursal, que não poderá ter a mesma composição da comissão anterior. Por fim, conclui que a ausência de confirmação da autodeclaração pela banca enseja a eliminação do concurso, ainda que o candidato possua nota suficiente para ser aprovado na concorrência ampla e tenha agido de boa-fé.

Em linhas gerais, há uma interpretação subjacente a todos esses dispositivos normativos. Quanto aos critérios, é necessário lembrar que não há uma verdade objetiva ou científica sobre o fenótipo e as identidades a elas relacionadas. O negro, como sujeito subordinado, é produzido em uma relação social, e é somente através dessa que a atribuição de valores e qualidades a um padrão fenotípico ganha sentido. Sendo assim, essa identidade pode variar no espaço social, motivo pelo qual a lei, quando fala da diversidade das bancas de verificação, defende que entre os seus membros deve haver não apenas uma diversidade de gênero e cor, mas também uma diversidade regional deve ser

garantida. Esse item mostra que a legislação reconhece o caráter contextual a partir do qual a identidade de raça/cor se forma.

A heteroidentificação é o momento de afirmação dessa autocompreensão dos sujeitos a respeito de sua identidade, das percepções que ele carrega a respeito de si mesmo. Nesse sentido, o método produz um amadurecimento institucional inscrito em uma experiência que envolve tanto as bancas como o sujeito que é convocado para se declarar diante de outrem. O contexto, portanto, ganha primazia em face de um processo isolado e concentrado de identificação no plano dos indivíduos (Rios, 2017). Não havendo fórmulas rígidas, fixas e verdadeiras, esse é um método que permite acumular politicamente em uma pauta complexa.

Nem sempre esses critérios são percebidos no nível dos indivíduos, pois a identificação pessoal está atravessada por relações múltiplas e contextos que, a despeito de conformarem formas de subjetivação do pertencimento étnico-racial, não necessariamente refletem a exposição desses corpos a processos discriminatórios, que é a finalidade última da política.

Nesse sentido, vale frisar o que destaca Roger Raupp Rios (2017) quando diz que a heteroidentificação tem por função precípua não só afastar possíveis não beneficiários, mas evitar a desmoralização política da própria política de cotas, dada a resistência de diversas forças sociais às ações afirmativas.

3 EXPERIÊNCIAS COM AS COMISSÕES DE VERIFICAÇÃO E ALGUNS DE SEUS RESULTADOS

Nos últimos anos, as organizadoras de concursos já vinham operacionalizando as ações afirmativas nos certames sob a sua tutela. Informações fornecidas pelo Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (Cebraspe) apontam que, em um universo de 1.521.364 inscrições realizadas em todos os certames organizados pela referida instituição na esfera federal entre a vigência da lei e o ano de 2017, apenas 209.217 (13,75%) candidatos se declararam negros. Entre esses, 36.431 (2,39%) chegaram a ser convocados para o processo de verificação, 45,17% tiveram a autodeclaração confirmada, 5,46% tiveram a autodeclaração não confirmada e 46,92% faltaram à fase de verificação (Cunha, 2017).

A forma de verificação nesses concursos não foi, porém, padronizada. Em 35% desses concursos, foi adotada apenas a autodeclaração como critério; em 45%, foi feita verificação presencial por banca constituída; em 10%; foi realizada verificação por videoconferência; e em outros 10%, por foto. Quanto ao recurso ao Judiciário, foram ajuizadas 206 ações, correspondente a 0,56% de taxa de judicialização, tomando como universo os convocados para a fase de verificação. Essa taxa varia bastante de um concurso para outro contudo. Houve um evento em que a taxa de judicialização dos convocados foi de 46%. A realização de um

grande concurso com taxa muito baixa e elevado número de convocados, caso do Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS), também puxou para baixo o indicador construído pela organizadora. Se desconsiderarmos esse certame, a taxa de judicialização sobe para 13% (Cunha, 2017).

Apenas a título de comparação, auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU)¹⁰ entre 2017 e 2018 apontou que, entre os 34,3 milhões de benefícios pagos pelo INSS em dezembro de 2017, 11,1% foram oriundos de despacho judicial. Considerando-se o total pago durante todo o ano, dos R\$ 609 bilhões despendidos com benefícios previdenciários e assistenciais, R\$ 92 bilhões (15,1%) foram pagos ou reativados mediante ordem judicial. A judicialização da política previdenciária, conquanto seja um problema do ponto de vista administrativo, não a torna ilegítima do ponto de vista político nem altera o seu *status* legal, constituindo um dos patrimônios públicos mais relevantes do sistema de proteção social brasileiro.

Em síntese, as taxas de judicialização das ações afirmativas, considerando tratar-se de uma política muito recente do ponto de vista histórico, são pequenas e equiparáveis a políticas já consolidadas, a exemplo da previdenciária, as quais possuem mecanismos de controle e expedientes burocráticos razoavelmente experimentados. Plausível esperar, pois, que a experiência acumulada com a aplicação das vagas reservadas e a sua consolidação como instrumento integrante do sistema de proteção e promoção social vinculado ao combate às desigualdades raciais tendam a tornar ainda menores as taxas atuais.

Não há informações pormenorizadas sobre as alegações dos candidatos nas ações ajuizadas, mas um dos argumentos mais comuns é a variação dos reconhecimentos das bancas entre um concurso e outro. Os candidatos costumam alegar que a sua fenotípiã não mudou, mas o modo como ela é lida pelas comissões varia, motivando o questionamento judicial das decisões do processo de verificação. Muitos órgãos tiveram que rever sua opção pelo uso único da autodeclaração como critério porque o Ministério Público impugnou os editais. Recentemente, o MP obrigou uma instituição pública a realizar a verificação de servidores públicos empossados.

A Esaf, por sua vez, aponta que a maioria dos candidatos que alcançam a fase de verificação são pardos. Nos casos judicializados, é comum candidatos apresentarem certidões de nascimento com identificação da cor parda enquanto outros questionam a heteroidentificação. Também há casos de candidatos que apresentaram laudos dermatológicos para comprovar o seu pertencimento racial. A maioria dos candidatos eliminados, em resumo, costumam desconstruir a relação entre a definição dos destinatários da política e o atributo “cor da pele”. Mesmo

10. A esse respeito, ver TCU (2018).

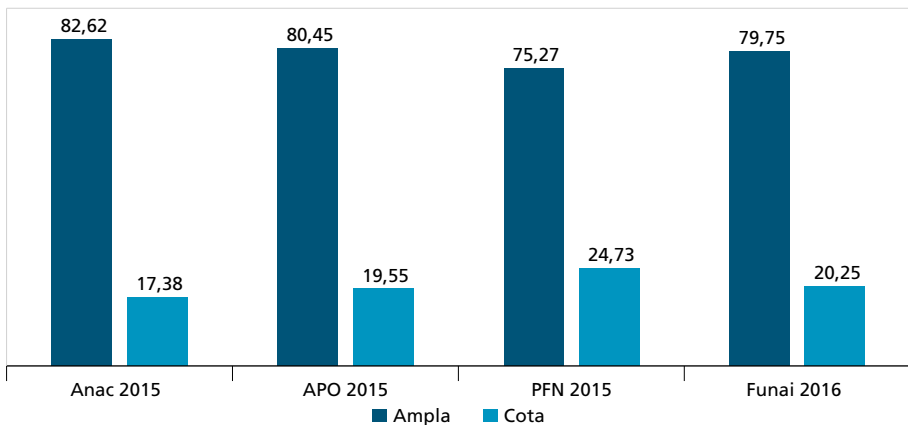
assumindo não ser negro, mas sendo pardo, os candidatos reivindicam, ainda assim, o acesso à condição de beneficiário.

Os dados apresentados pela Esaf nos concursos sob a sua tutela dialogam com as informações trazidas pelo Cebraspe. O percentual de candidatos que se declaram negros nos concursos públicos é pequeno se comparado com a participação relativa dos negros na população brasileira. Uma explicação plausível é que o percentual de negros com ensino superior é ainda muito baixo, motivo pelo qual a efetividade das ações afirmativas no serviço público depende, em alguma medida, da efetividade das ações afirmativas nas instituições de ensino superior.

GRÁFICO 1

Candidatos inscritos nas modalidades ampla concorrência e Lei nº 12.990/2014 (2015-2016)

(Em %)

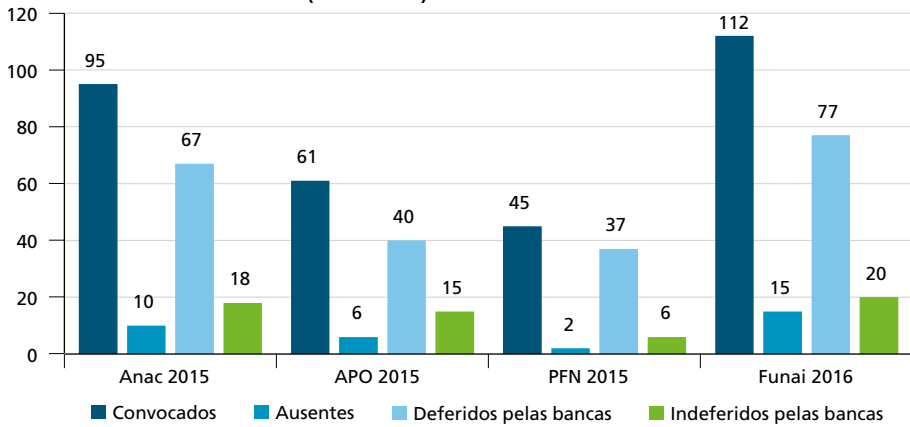


Fonte: Esaf (2017).

Obs.: Agência Nacional de Aviação Civil – Anac; Analista de Planejamento e Orçamento – APO; Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PFN; Fundação Nacional do Índio – Funai.

No cômputo geral dos certames em destaque organizados pela Esaf, 19% dos candidatos convocados tiveram sua autodeclaração indeferida, 10% se ausentaram e 71% foram confirmados pelas comissões de verificação como beneficiários da política. Os dados sobre ausência se distanciam aqui dos apresentados pelo Cebraspe muito provavelmente em face do tamanho e do perfil dos concursos. Os concursos mais elitizados tendem a possuir maior taxa de judicialização, maiores tentativas de fraudes, maior percentual de indeferimentos e menores taxas de não comparecimento.

GRÁFICO 2
Candidatos convocados para procedimento de verificação versus ausentes, cotistas deferidos e indeferidos (2015-2016)

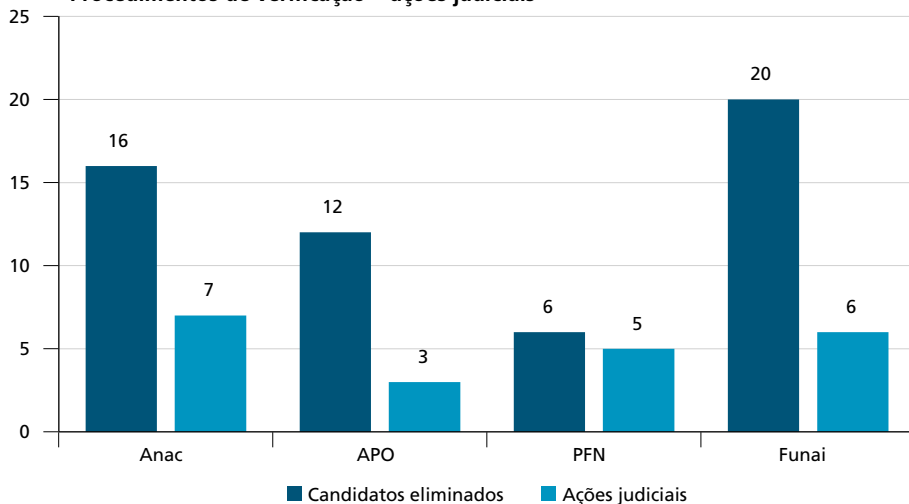


Fonte: Esaf (2017).

Esses dados reforçam, portanto, que o grau de conflitividade associado à aplicação da política é relativamente baixo se tomarmos como parâmetro os dados sobre judicialização. No total, foram eliminados 59 candidatos e ajuizadas dezenove ações contestando as decisões das comissões de verificação, o que significa que 32% dos candidatos eliminados recorreram à justiça. Considerando-se o universo de decisões tomadas pelas comissões de verificação, apenas 6% delas foram questionadas na justiça.

Parte significativa dessas ações teve a liminar deferida ou postergada para tomada de decisão após a apresentação da informação e/ou a contestação pela administração pública. Não foram apresentados dados referentes às decisões dos juízes após as contestações. Em todo caso, a judicialização dos processos seletivos tem sido menor do que se supõe rotineiramente, com tendência de aumento, porém, para os concursos de maior prestígio, conforme se pode depreender dos dados apresentados pela Esaf.

GRÁFICO 3
Procedimentos de verificação – ações judiciais



Fonte: Esaf (2017).

Os dados apresentados aqui, de um modo geral, apontam que as comissões produzem efeitos pelo simples fato de existirem, como indicam os dados sobre ausência de candidatos. O percentual de judicialização, sob certo aspecto, é baixo, assim como os indeferimentos, o que indica que, no geral, a heteroidentificação tende a confirmar a autodeclaração dos candidatos.

Os resultados das bancas confirmam aquilo que as pesquisas feitas pelo próprio IBGE para aferir o sistema de classificação racial vêm apontando nos últimos anos. Na Pesquisa das Características Étnico-Raciais da População (PCERP)¹¹ de 2008, constatou-se que as diferenças entre auto e heteroclassificação são pequenas, tendendo a convergir, havendo apenas um viés de embranquecimento dos entrevistados pelos entrevistadores.

Cumprir salientar também que os resultados díspares de diferentes comissões sobre o mesmo fenótipo é mais um sinal do modo ambíguo como o candidato é percebido na sociedade do que uma evidência da ausência de critério. Sujeitos que sempre tiveram a possibilidade de negociar sua identidade através de traços característicos da ponta mais branca da escala de cores têm menores chances de experimentar processos discriminatórios quando comparados com indivíduos mais

11. Conduzida pelo IBGE, a PCERP 2008 pretendia "ampliar o espectro de compreensão das categorias nas estatísticas oficiais em relação às questões étnico-raciais; fornecer novos elementos de interpretação para possíveis alternativas de aprimoramento do atual sistema de classificação étnico-racial; construir uma base empírica que permita subsidiar estudos e análises sobre o tema; levantar as denominações correntes de cor, raça, etnia e origem de forma mais abrangente e completa, tanto do ponto de vista da composição étnica da população como das diversidades regionais" (IBGE, 2011, p. 16).

próximos da ponta mais escura da escala de cores. Variações nas avaliações das comissões de verificação são, portanto, esperáveis para esses sujeitos.

As comissões, nesse aspecto, operam como instância de controle dos erros de inclusão (vazamento de benefícios para pessoas não elegíveis). Esses vazamentos, quando existentes, tendem a ficar restritos aos sujeitos de difícil classificação fenotípica. A inserção de sujeitos evidentemente brancos no rol de beneficiários, por sua vez, dificilmente ocorrerá. A existência das comissões, portanto, embora não elimine todos os problemas, controla os erros para que esses, devidamente minimizados, não comprometam a efetividade da política em nível global.

Deve-se considerar, porém, que parte das críticas e preocupações com os erros de inclusão e de exclusão (segmentos elegíveis que, por algum motivo, não recebem um benefício) é instrumentalizada para questionar a existência mesma da reserva de vagas para negros.¹² Correntes de pensamento com alguma influência no debate público entendem que as ações afirmativas são uma resposta histórica a modelos duais de relações raciais, a exemplo dos Estados Unidos, que teria sido dissolvido nos trópicos por uma miscigenação integradora. As ações afirmativas, nesse sentido, funcionariam como dispositivo “racializante” de uma sociedade culturalmente híbrida, o que implica dizer que seria ela a geradora de conflitos raciais previamente inexistentes. Os erros de inclusão e exclusão seriam o material empírico que serviria como combustível desses conflitos, pois, se a “morenidade” dissolveu a raça como marcador social de diferenças, a população brasileira, em sua totalidade, seria elegível, e os erros seriam o produto de uma escolha arbitrária.

A revista *Veja*, em matéria escrita na edição 2011, de 6 de junho de 2007,¹³ alertava para esse risco trazendo para a primeira cena o caso de dois irmãos gêmeos univitelinos avaliados de forma distinta em processo seletivo para ingresso na

12. Antes de se solidificar como política razoavelmente consensuada na esfera pública, o Programa Bolsa-Família (PBF) teve sua legitimidade questionada, e os erros de inclusão e de exclusão foram, não raramente, instrumentalizadas para questionar a sua existência, por suposições nem sempre explicitadas, segundo as quais pessoas pobres seriam naturalmente desestimuladas a procurarem trabalho em face de uma renda recebida a título “gratuito”, sem mérito pessoal. Embora não parecesse razoável supor que uma família preferiria manter-se em situação de extrema pobreza para receber R\$ 186,94 (valor do benefício médio pago em março de 2019), cifra que corresponde a 18,6% do salário mínimo vigente, o PBF foi, durante algum tempo, associado à compra de apoio político através do uso clientelista de recursos públicos. A ausência de evidências empíricas que atestem essa hipótese dá a entender que apenas visões preconceituosas sobre a pobreza podem conferir algum tipo de sustentação a tal suposição (Medeiros, Britto e Soares, 2007).

13. Trecho da matéria explícita a linha editorial do veículo de imprensa, aqui transcrito *in litteris*: “As políticas raciais que se pretende implantar no país por força da lei têm potencial explosivo porque se assentam numa assertiva equivocada: a de que a sociedade brasileira é, em essência, racista. Nada mais falso. Após a abolição da escravidão, em 1888, nunca houve barreiras institucionais aos negros no país. O racismo não conta com o aval de nenhum órgão público. Pelo contrário, as eventuais manifestações racistas são punidas na letra da lei. O fato de existir um enorme contingente de negros pobres no Brasil resulta de circunstâncias históricas, não de uma predisposição dos brancos para impedir a ascensão social dos negros na sociedade – como já foi o caso nos Estados Unidos e na África do Sul” (Zakabi e Camargo, 2007, p. 84).

Universidade de Brasília (UnB).¹⁴ O caso foi tomado como paradigma do perigoso desejo de classificar as pessoas pela cor da pele, servindo como combustível para a interposição de uma ADPF perante o STF contra o sistema seletivo da UnB. Intercalando diversas imagens de pessoas negras famosas descritas pela composição multirracial de sua carga genética com argumentos de que a legalização dessas políticas tornaria oficial a divisão racial do país, previa-se um acirramento de conflitos, como se antes eles já não existissem.

O tempo, porém, contrariou as previsões catastróficas associadas à aplicação da reserva de vagas, não havendo nenhum indício de incremento de conflitos entre brancos e negros nas universidades. Em 12 de agosto de 2017, a mesma revista estampa em matéria¹⁵ que as cotas eram não somente necessárias, mas desejáveis, e a adesão de quase todas as universidades estaduais à reserva de vagas, mesmo não sendo obrigadas a fazê-lo, é um dos fatos que atestam o seu reconhecimento público.

4 O SISTEMA DE CLASSIFICAÇÃO RACIAL DO IBGE E A DEFINIÇÃO DOS SUJEITOS DE DIREITO DAS AÇÕES AFIRMATIVAS

Mas a que serve um sistema de classificação e que usos possíveis fizemos e podemos fazer dele? Quais são os seus limites como linguagem que pretende descrever fenômenos complexos?

Classificar é ordenar as coisas, instituir um espaço em que relações objetivas são construídas e diferenças são produzidas. Esse é o solo em que a razão moderna construiu normalizações, convertendo qualidades em quantidades, posicionando sujeitos e lhes atribuindo efeitos legais. Em um sistema classificatório elaborado para a produção de dados estatísticos, não interessa o detalhe, mas a instituição de um quadro de equivalências e medidas comuns em que coisas e grupos tornam-se comparáveis no tempo e no espaço. Nesse sentido, as individualidades que reforçam as nossas dessemelhanças são abstraídas em face de novas individualizações abstratamente construídas (Camargo, 2013).

Os saberes produzidos a partir desse sistema carregam consigo representações implícitas da realidade e das relações de poder nela inscritas, pois, em última análise, não há nenhuma norma pré-existente que informe o que pode e o que não pode ser medido, com que fim devo medir e comparar e com base em que tipo de processo cognitivo devo fazê-lo. Fundando suas razões em uma forma específica de governação, esses saberes não são objetividades extraídas da “natureza” das coisas, mas objetivações através das quais o Estado transforma súditos em população,

14. À época, o processo seletivo na UnB era realizado pelo exame de fotos enviadas pelos candidatos. Atualmente esse é um tipo de expediente não recomendado nos procedimentos de heteroidentificação, pois elementos como angulação, distância e luminosidade tendem a produzir efeitos relevantes sobre a imagem apresentada, impedindo um exame qualificado das reais características fenotípicas de um candidato.

15. A esse respeito, ver Bustamante, Vieira e Loiola (2017).

alterando o campo visual do governo para permitir administrar por meio de ações em escala ampliada (Camargo, 2013).

Sob uma perspectiva prática, eventos como a morte e a vida, que, até um certo tempo, eram descritos de forma mágica e mítica, passam a ser institucionalmente lidos sob a forma de indicadores que irão orientar politicamente o Estado, provendo-o da produção de cenários que lhe permitirão antecipar decisões,¹⁶ atingindo o maior número possível de pessoas (Camargo, 2013).

O Brasil fez da incorporação das formas institucionais do liberalismo do século XIX um dos esteios de uma nova tecnologia de poder que conduziria o país da colônia à modernização. O conhecimento estatístico, nesse contexto, era peça importante no processo de racionalização administrativa e sua instrumentalização servia para ilustrar o apagamento dos resquícios da sociedade colonial pelo branqueamento da população (Camargo, 2013).

O primeiro recenseamento populacional, realizado em 1872, é fruto desse contexto, tendo adotado quatro categorias de classificação racial (branco, preto, pardo e caboclo), utilizando um critério misto de fenótipo e descendência. A população produzida nesse censo era representada de forma hierarquizada e homogênea, com elevada ênfase dedicada ao estatuto jurídico dos sujeitos, divididos entre livres e escravizados.

A adoção de um critério misto acompanhou basicamente toda a história dos censos, com algumas idas e vindas em algumas dessas categorias ou mesmo da coleta do quesito racial. Em 1900 e em 1920, o quesito não foi coletado, sob a justificativa oficial de que as informações eram inverídicas, havendo grande dificuldade de coletar a informação da população mestiça (Osorio, 2003; Anjos, 2013). Porém, nas publicações do Departamento Nacional de Estatística, raça é um elemento central para a construção da imagem do país, sendo mencionado nos textos de apresentação dos censos de 1920 e 1940 que o Brasil atingiria uma pureza étnica com a miscigenação e a imigração (Anjos, 2013).

Os silêncios do censo quanto à questão de cor/raça informam algo, portanto, e os argumentos utilizados para a ausência de coleta (o caráter inverídico das declarações em um país com presença marcante de miscigenados) derivava de uma corrente de pensamento que via na presença de elementos negroides na composição racial brasileira um sinal de degenerescência.

Cambiando a genética pela cultura, as leituras que fizeram do mestiço o símbolo da incorporação bem-sucedida do negro na cultura nacional concorriam para produzir

16. Foucault e pensadores mais contemporâneos denominarão essas razões de Estado ou esses procedimentos técnicos voltados para a governação dos corpos de biopolítica, fazendo da estatística, portanto, não apenas uma ciência do Estado, mas uma linguagem do poder. Ela é uma objetivação em face desse poder, e não uma objetividade como se pretende que ela seja. É um governo, para Foucault, é tanto mais eficaz quanto mais os governados são capazes de governarem a si mesmos, ou seja, governa-se mais quando parece que se governa menos.

o mesmo silêncio. Por meio de um modelo híbrido de formação social baseado no sexo assimétrico, teríamos produzido um *ethos* harmonioso calcado na disponibilidade de corpos negros à uma afetividade suposta que camuflava a violência racial, assim como a democracia racial ocultava as desigualdades de um sistema racista.

As estatísticas oficiais foram usadas para demonstrar esse processo, e a manutenção do quesito raça, malgrado o questionamento dos técnicos do IBGE em diversos momentos de sua história, servia para consagrar a imagem de nação brasileira que dela emergia. E as estatísticas apontavam exatamente aquilo que tantas teorias racistas defendiam no início do século: entre 1872, ano do primeiro recenseamento, e 1960, a proporção de brancos não parava de crescer, enquanto os negros decresciam de forma expressiva, caindo à metade entre 1872 e 1960 (Anjos, 2013).

TABELA 1

Distribuição da população residente por cor ou raça nos censos demográficos – Brasil (1872-2010)
(Em %)

Ano	Cor ou raça					
	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena	Ignorada
1872 ¹	38,1	19,7	-	38,3	3,9	-
1890 ²	44	14,6	-	32,4	9	-
1900 ³	-	-	-	-	-	-
1920 ³	-	-	-	-	-	-
1940	63,5	14,6	0,6	21,2	-	0,1
1950	61,7	11	0,6	26,5	-	0,2
1960	61	8,7	0,7	29,5	-	0,1
1970 ³	-	-	-	-	-	-
1980	54,2	5,9	0,6	38,8	-	0,4
1991	51,6	5	0,4	42,4	0,2	0,4
2000	53,4	6,1	0,5	38,9	0,4	0,7
2010	47,7	7,6	1,1	43,1	0,4	0

Fonte: Petrucelli (2007, p. 83, com adaptação).

Notas: ¹ Em vez de indígena, foi utilizado caboclo.

² Em vez de parda, foi utilizado mestiça, e em vez de indígena, cabocla.

³ Não foi levantada informação de cor ou raça.

Entre 1872 e 1970, as informações sobre cor/raça não possuíam qualquer papel definidor de políticas. A partir dos anos 1970, contudo, isso começa a mudar, sobretudo porque cientistas sociais e organizações negras começam a se apropriar dessa linguagem, pressionando o Estado a promover maior visibilidade estatística a um grupo social visivelmente discriminado nas relações cotidianas. Essa linguagem do poder, a despeito de seus objetivos últimos, constitui, contraditoriamente, o solo a partir do qual um espaço público também se constrói, se amplia e se disputa.

Foi no sentido de ampliar o espaço público que os estudos já construídos nos anos 1970 mostravam que as desigualdades raciais persistiam mesmo quando controladas variáveis de escolaridade ou renda. Mostravam também que os pardos estavam estatisticamente mais próximos dos negros e distantes dos brancos e que a diversidade racial brasileira, expressa no grande gradiente de cores com que as pessoas se definiam, era pouco relevante em face da elevada disparidade que separava brancos e não brancos no Brasil. Cor seria, pois, um duplê de raça, representação metafórica de uma dualidade expressa no cotidiano (Schwarcz, 2012).

4.1 Os pardos no sistema classificatório e nas ações afirmativas

A transformação da miscigenação em marca distintiva da modernidade brasileira, em comparação a outros modelos segregadores, reservou um lugar especial a outra categoria inscrita no sistema de classificação racial brasileiro. Em um país que incorporou as teses originadas da obra de Gilberto Freire tanto oficialmente quanto no senso comum, a categoria “pardo” ocupa um lugar central no processo de caldeamento das raças, representação da não aceitação do modelo dual como espelho do debate racial no Brasil.

Sua inserção como categoria nos censos decenais permitiu, até a década de 1960, ilustrar o branqueamento como processo em curso, conduzido por força do morenismo que habitaria nosso modo específico de viver as relações raciais nos trópicos. O pardo seria, nessa direção, a expressão primordial de nossa preferência pelo meio-termo, pela ambiguidade, uma espécie de marca de um estilo de vida brasileiro, um jeito peculiar de viver as relações raciais (Hofbauer, 2006).

O que significa, porém, ser pardo? Em tese, o pardo é o referente concreto de uma gama variada de mestiços resultantes da miscigenação das quatro grandes categorias raciais “puras” (Osorio, 2003). No censo de 1940, quando as estatísticas oficiais voltaram a coletar o quesito raça/cor, pardos eram todos aqueles que não fossem brancos, pretos ou amarelos. Embora ela tenha voltado a comparecer como opção classificatória no censo de 1950, pardos são, a rigor, uma categoria flexível, que agrega em seu interior diferentes padrões fenotípicos, figurando como o desaguadouro dos mais variados termos que as pessoas utilizam para se referirem a si mesmas. Na prática, pois, pardo é uma categoria desidentificadora, o repositório de múltiplas autodeclarações, que, por não poderem declarar outra coisa, nela depositam sua identificação social (Silveira, 2017).

Ela pode, entretanto, ser considerada tanto uma categoria que não classifica dentro de um sistema classificatório, como uma expressão do caráter flexível de um sistema discriminatório que opera através do preconceito de marca (Nogueira, 2006). Uma mesma pessoa pode ser socialmente vista como branca ou negra dependendo do contexto, da região ou do espaço social em que transita. A fluidez

das fronteiras entre os grupos raciais faz da cor parda, portanto, uma importante ferramenta de aproximação dos indivíduos a uma pertença racial contextual e relacional. Isso implica dizer que, ao incorporá-la, o sistema classificatório brasileiro incrementa a própria objetividade das formas de registro de raça/cor, admitindo a impossibilidade de reconhecer um único padrão fenotípico (Osorio, 2003). Dito de outro modo, esse sistema, ao dialogar com as formas específicas pelas quais as relações raciais se estabeleceram no Brasil, não se presta a uma definição precisa e quase biológica de identidades fixas.

A agregação de pretos e pardos, por sua vez, se justifica não apenas pela distância desses dois grupos em uma gama variada de indicadores em relação aos brancos, mas porque esses dados são indícios fortes de que pardos são discriminados pela presença de características pretas em seus traços fenotípicos, devendo por isso serem também os beneficiários de políticas destinadas à população negra como um todo (Osorio, 2003).

Esse sistema tem sido alvo de debates e estudos, tendo o próprio IBGE testado em três oportunidades, sendo a última delas a PCERP, a qual mostra que a declaração de pertencimento racial é uma prática já bem consolidada entre a população. De acordo com a pesquisa, realizada em 2008, 96% da população entrevistada soube dizer a própria raça/cor. Além disso, 64% da amostra afirmou que cor ou raça são categorias que influenciam a vida das pessoas no Brasil.

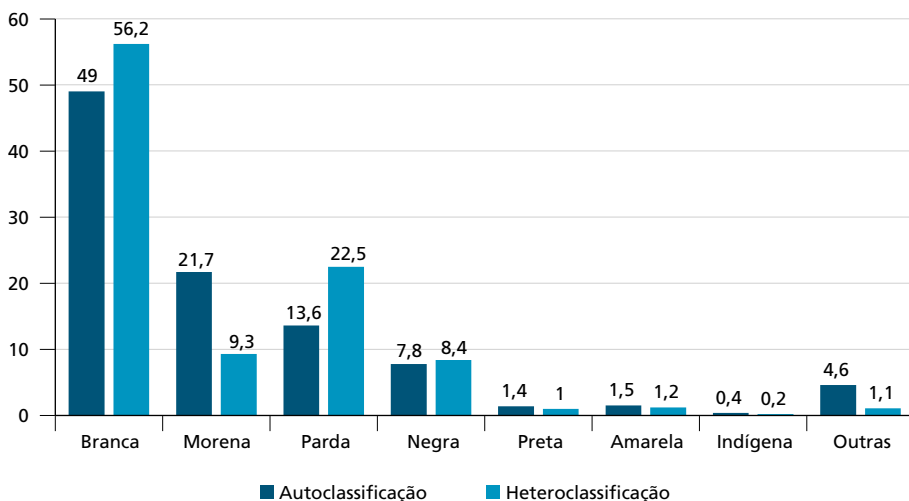
Quando perguntadas sobre a forma como as pessoas definem a cor ou a raça, 82,3% da amostra apontou a cor da pele e 57,7%, os traços físicos como elementos determinantes. Outros 47,6% apontaram a origem familiar e os antepassados e apenas 27% identificaram a origem socioeconômica ou de classe. Quando perguntadas sobre os critérios que elas utilizam para definir a sua identidade racial, 73,8% declararam se basear na cor da pele; 61,6%, na origem familiar e nos antepassados; e 53,5%, nos traços físicos. Esse dado é relevante, pois, diante das bancas de verificação, tem sido também prática comum candidatos, mesmo antes da fase recursal, acionarem a identidade racial dos pais e avós para se definirem.

Os dados sobre a origem familiar, contudo, são os mais intrigantes: de acordo com a PCERP 2008, 27,4% das pessoas pardas declararam ser de origem europeia; 31,8%, de origem indígena; e apenas 18,6%, de origem africana. Entre as pessoas autodeclaradas morenas, foi apresentado percentual semelhante quanto à origem familiar, sendo 25,8% de origem indígena, 21,2% de origem europeia, 11% de origem africana e uma ampla maioria que não sabe sua origem, 46,8%.

Aqui vale destacar que o desconhecimento a respeito da ascendência da população negra é um dos subprodutos do racismo. De um lado, porque a destruição dos vínculos familiares e a expropriação da língua e do nome foram elementos

característicos do escravismo. De outro, porque toda a historiografia nacional foi contada sob a perspectiva dos “vencedores”. Além disso, mesmo em famílias formadas a partir de múltiplas origens, é a matriz europeia aquela sobre a qual se instituíram mecanismos públicos e iniciativas particulares de preservação da memória. Apenas em período recente, a história dos grupos, das famílias e dos indivíduos negros vem sendo reescrita, contrapondo-se à história oficial e a seus silêncios.

GRÁFICO 4
Distribuição de pessoas de 15 anos ou mais de idade por cor ou raça, segundo a forma de classificação de cor ou raça (2008)
 (Em %)



Fonte: IBGE (2011).

Obs.: Foram agregadas sete categorias mais frequentes de cor ou raça declarada de forma espontânea. Resultados referentes à soma da população do Amazonas, da Paraíba, de São Paulo, do Rio Grande do Sul, do Mato Grosso e do Distrito Federal.

No geral, pode-se dizer que, à exceção dos brancos, parte significativa dos não brancos desconhecem a sua origem. Também merece análise mais detalhada a situação das frações que se declaram pertencentes a troncos indígenas que se declaram pardas, mas são agregadas politicamente sob a condição de negras. São necessárias novas pesquisas e debates que permitam refinar o modo como devem ser tratados politicamente os sujeitos de ascendência indígena que reivindicam acesso à política de cotas. O sistema binário brancos e não brancos, conquanto aponte acertadamente as desigualdades raciais, ao simplificar excessivamente a categoria parda, subestima a categoria indígena em nossos dados oficiais.

TABELA 2
Proporção de pessoas de 15 anos ou mais de idade por cor ou raça e alternativas de origem familiar (2008)
 (Em %)

Alternativas de origem familiar	Proporção de pessoas de 15 anos ou mais de idade, por cor ou raça						
	Branca	Morena	Parda	Negra	Preta	Indígena	Outras
Africana	5,7	11	18,6	39,5	31,3	17,1	13,4
Centro-americana	0,2	0,3	0,7	0,6	0,1	-	0,2
Europeia	63,8	21,2	27,4	18,1	15,9	22,8	58,1
Indígena	14,2	25,8	31,8	28,4	22,3	96,7	28
Judaica	0,7	0,6	0,5	0,2	-	-	0,6
Norte-americana	0,2	0,4	0,2	0,2	-	-	0,7
Oriente Médio, síria, libanesa, armênia	1,4	0,6	0,5	0,3	0,1	-	1,1
Sudeste asiático	0,7	0,5	0,7	0,9	-	-	1,5
Sul-americana (exceto brasileira)	2,2	2,3	3	1,2	2,7	10,1	3,7
Outra	5,1	8,8	6,8	6,2	11,2	2,7	5,1
Não sabe	22,9	46,8	35,7	36,1	37,8	7,9	20,4

Fonte: IBGE (2011, p. 50).

Obs.: Foram agregadas as sete categorias mais frequentes de cor ou raça declarada de forma espontânea. Resultados referentes à soma da população do Amazonas, da Paraíba, de São Paulo, do Rio Grande do Sul, do Mato Grosso e do Distrito Federal.

Do ponto de vista da execução de uma política pública, porém, novos problemas que emergiram permanecem pendentes, pois a experiência nas bancas de verificação tem sido permeada por relatos a respeito de pessoas de difícil classificação (Silveira, 2017). Não sendo possível adotar padrões fenotípicos isolados dos contextos em que processos de identificação social ocorrem, cabe às comissões de verificação adotar um tratamento isonômico aos candidatos, garantindo-se, assim, a lisura de cada processo seletivo.

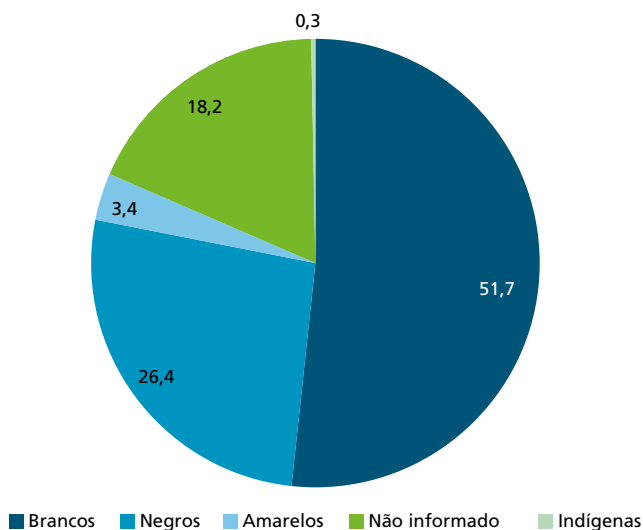
5 OS DESAFIOS À EFETIVIDADE E À EFICÁCIA DA POLÍTICA

É possível afirmar, a despeito das fraudes, que a política de ações afirmativas vem atingindo os seus objetivos? Em que contexto as fraudes constituem, de fato, um entrave à efetividade e eficácia do impulso democratizante que a política representa? As ações afirmativas no serviço público são muito recentes, motivo pelo qual seria prematuro avaliar sua efetividade ou eficácia.¹⁷ As desigualdades, no mundo do trabalho, que ela pretende alterar são profundas e, em alguma medida, outros fatores são mais relevantes do que as fraudes para a diminuição dos seus efeitos.

17. Utilizam-se os termos efetividade e eficácia aqui no sentido apontado por Marta Arretche (1998), que define efetividade como avaliação das mudanças provocadas pela ação pública na população-alvo e eficácia como o cotejo do alcance das metas propostas e a avaliação da adequação entre meios empregados e fins desejados.

Como se pode depreender do gráfico 5, o elemento racial exerce forte influência sobre a estrutura de poder, e o serviço público é um dos espelhos através dos quais se pode visualizar a supremacia branca em sua composição. De acordo com o gráfico 5, os negros ocupavam, em 2014, menos de 30% dos cargos do serviço público (Enap, 2014).

GRÁFICO 5
Distribuição de servidores do Poder Executivo em atividade (2014)
(Em %)



Fonte: Enap (2014).

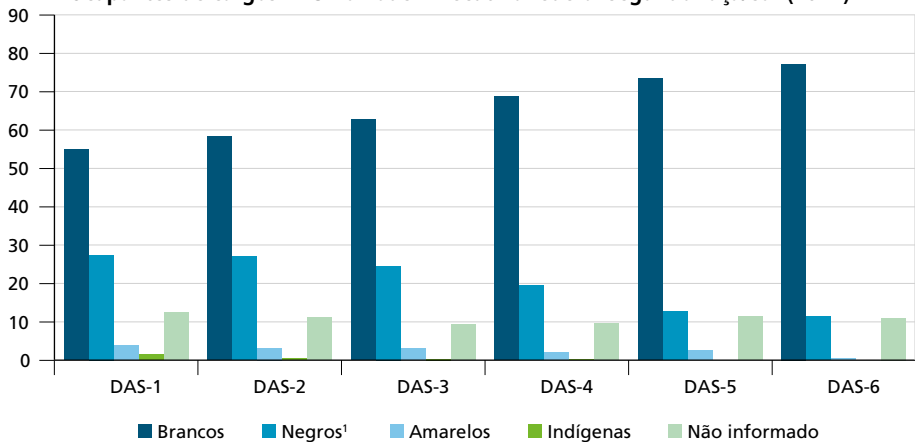
Considerando-se a distribuição dos cargos que exigem níveis de escolaridade para a sua ocupação, as disparidades são ainda maiores: os negros têm sua participação aumentada nos cargos de nível auxiliar (50,7%) e nível intermediário (31,9%), enquanto no nível superior o percentual assume níveis sensivelmente inferiores (20,1%). Isso implica dizer que os negros ocupam as funções menos remuneradas e com menor poder de influenciar o processo decisório (Estanislau, Gomor e Naime, 2015).

Quando considerada a ocupação dos cargos de direção e assessoramento superior (DAS),¹⁸ os negros têm a sua participação restrita a 24,5% do total. Como os cargos de direção e assessoramento são de livre nomeação, democratizar o serviço público através da incorporação da diversidade de grupos sociais que

18. O nível de responsabilidade e o de poder decisório medidos pela ocupação dos cargos DAS aumentam de acordo com o número do cargo, representando o DAS-6 o topo da escala hierárquica.

compõem a sociedade brasileira não tem sido pauta relevante ou prioritária para o Estado brasileiro. Pelo que se depreende desses dados, portanto, a estrutura de poder no Brasil é racialmente homogênea, em contraste com o perfil heterogêneo da população brasileira (Moreira, 2016).

GRÁFICO 6

Ocupantes de cargos DAS no Poder Executivo federal segundo raça/cor (2014)

Fonte: Enap (2014).

Nota: ¹ Junção da categoria negros e pardos.

Obs.: A Enap utiliza a categoria negros para designar o grupo que o IBGE classifica como pretos.

Recorde-se que o Decreto nº 4.228/2002, que instituiu o Programa Nacional de Ações Afirmativas, previa, no art. 2º, a adoção pelo Estado de medidas administrativas que garantissem a realização de metas percentuais de participação de negros, mulheres e pessoas com deficiência nos cargos comissionados. Também previa a inclusão de cláusulas de adesão ao programa nas transferências negociadas de recursos celebradas pela administração pública federal; incentivos à adoção de ações afirmativas, através da atribuição de pontuação às empresas aderentes que participassem de processos licitatórios; bem como a instituição de metas de incremento de participação de negros, mulheres e pessoas com deficiência entre empresas prestadoras de serviços e entre técnicos e consultores contratados pelo Estado em parceria com organismos internacionais. O Estado opera em seu interior os mesmos mecanismos discriminatórios que organizam o setor privado, atuando à revelia das regras que ele mesmo criou e que, sem qualquer justificativa, optou por descumprir.

Nos últimos anos, porém, é a compressão da esfera pública e os impulsos privatizantes que comprometem de forma expressiva a capacidade de a política gerar seus efeitos. Com as baixas perspectivas de realização de novos concursos

públicos, a tendência é que a atual estrutura seja pouco afetada pelas ações inclusivas construídas nos últimos anos.

Nas universidades, porém, já é possível mensurar os impactos que as ações afirmativas vêm gerando ao longo dos últimos quinze anos. A Lei nº 12.711/2012 uniformizou, estabeleceu metas e tornou obrigatória a adoção de programas de ações afirmativas em toda a rede federal de ensino. Até 2011, cada instituição federal alocava suas vagas de acordo com o seu próprio programa. Com a lei, 31% da rede federal de ensino superior que até então não havia aderido a qualquer modalidade de reserva de vagas foi obrigada a implantá-la, o que permitiu que o número de vagas reservadas saltasse de 140.303 para 247.950 no período 2012-2015 (Eurístenes, Feres Junior e Campos, 2016).

A entrada paulatina de estudantes negros nas instituições públicas produziu resultados objetivos importantes. O peso dos negros nestas sempre foi maior do que nas instituições privadas, dadas as barreiras associadas à insuficiência de renda. Em 2001, nestas, 81% dos estudantes eram brancos e 18% eram negros; nas públicas, nesse mesmo ano, 67% eram brancos e 31,4% eram negros. Em 2015, mais de dez anos após a adoção das ações afirmativas e três anos depois da Lei nº 12.711/2012, a participação relativa de negros aumentou tanto nas instituições públicas quanto nas instituições privadas. O peso relativo dos negros, nas universidades públicas, passou para 45,1% e, nas universidades privadas, para 43,3% em 2015 – nestas foi impulsionada sobretudo pela criação do Programa Universidade para Todos (Prouni) e a expansão da política de financiamento estudantil (Fundo de Financiamento Estudantil – Fies).

O acesso ao ensino superior, conquanto não elimine as desigualdades raciais, contribui para incrementar as chances de alcançar melhores posições na sociedade, interrompendo o ciclo de vulnerabilização intergeracional da população negra. Conforme aponta os dados da PNAD Contínua 2017, no período de crise, em todos os níveis de instrução, a taxa de desocupação cresceu mais entre os negros que entre os brancos, com os diferenciais entre os grupos caindo à medida que se avançava nos níveis de instrução. Pode-se inferir, portanto, que melhoras no processo educacional ajudam a diminuir as desigualdades e a amortecer os efeitos dos ciclos de crise.

Para que seus efeitos sejam potencializados, é necessário, contudo, associá-las a outras ações antidiscriminatórias. Aqui é necessário recordar que as ações afirmativas não se resumem a medidas voltadas à garantia de acesso, compondo-se também de iniciativas voltadas à permanência dos estudantes em instituições até então voltadas majoritariamente para segmentos sociais capazes de manter-se fora do mercado de trabalho para dedicar-se exclusivamente aos estudos. Os cortes de recursos para bolsas de estudantes de graduação e pós-graduação, a diminuição

das verbas destinadas às universidades de um modo geral e os efeitos futuros do novo regime fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016 são tão relevantes quanto as fraudes no que diz respeito à eficácia da política, merecendo análise apartada que foge ao escopo deste texto.

Necessário frisar, contudo, que o combate às fraudes é também uma importante ação antidiscriminatória e deve ser perseguida para garantir que os estudantes negros possam acessar os cursos mais concorridos, nos quais a incidência dos problemas referentes à veracidade da autodeclaração tende a ser mais frequente. Dados do Exame Nacional dos Estudantes (Enade) 2016 mostram, por exemplo, que, do total de estudantes concluintes do curso de medicina naquele ano, 68,2% eram brancos e 23,1% eram pardos, o que indica a forte presença de vieses de seleção que bloqueiam o acesso de negros mesmo com as ações afirmativas.

Entre os que se formaram e ingressaram por política de ação afirmativa ou inclusão social nos cursos de medicina, 45,7% eram brancos e 41,1% eram pardos. Se considerarmos que as fraudes ocorrem basicamente entre os autodeclarados pardos, a ausência de controle pelas comissões de verificação poderia tornar a política pouco eficaz.

Evidentemente, erros de inclusão e erros de exclusão, embora comuns a qualquer política pública, não são problemas desprezíveis e precisam ser encarados para maximizar a efetividade e a eficácia das ações públicas. Porém, deve-se atentar aqui para os perigos do excesso de desejo. Almejar reduzir os erros de inclusão e os erros de exclusão a zero, ou mesmo tomá-la como horizonte, tende a tornar inviável qualquer iniciativa pública, exigindo-se um esforço institucional desproporcional aos resultados desejados. A magnitude dos erros é aqui um dado relevante, e, pelo que já foi exposto, são pequenos na maioria dos certames analisados.

A despeito dos problemas referentes às fraudes e a julgar pela experiência nas universidades, é possível afirmar que a política tem sido efetiva e eficaz, e os resultados podem ser visualizados nos indicadores educacionais, que apontam que a democratização das instituições de ensino é um processo em curso, embora inacabado e sempre passível de aprimoramentos. Os problemas a ela relacionados não são únicos e exclusivos, podendo ser encontrados em qualquer outra política pública focalizada.

Seus efeitos, portanto, não podem ser desprezados, sobretudo se considerarmos o impacto imensurável das ações afirmativas. A política de acesso, a despeito dos problemas aqui levantados, vem permitindo que milhares de jovens negros possam, pela primeira vez, pensar a universidade como desejo e possibilidade, alargando os horizontes de expectativa de quem foi socializado desde a infância para tão somente sobreviver. Os efeitos que essas políticas podem provocar são suficientes para sustentar não somente a sua permanência hoje, mas a sua continuidade como aposta em um futuro mais democrático e menos desigual.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando tratamos das políticas de ações afirmativas, estamos falando de vidas, desigualdades e trajetórias outras tornadas possíveis. Falamos de uma das poucas respostas políticas do Estado brasileiro à barbárie que ele mesmo engendrou séculos a fio. Tratamos de uma ação pública que, se não resolve, mitiga os efeitos devastadores de uma estrutura social que associa, de forma naturalizada, a identidade negra à pobreza, à morte prematura, às formas de adoecimento, ao cárcere, à violência, à ausência de beleza, de inteligência etc. Trata-se, portanto, de uma política estratégica, na medida em que atinge uma das inúmeras balizas cotidianas de práticas racistas.

A aplicação dessa política, contudo, é, em diversos aspectos, desafiadora. Primeiramente, porque falar de racismo é tratar de práticas sociais naturalizadas, inscritas na cultura institucional, nas relações sociais cotidianas, nas mais diversas relações de trabalho, no amor, nos afetos, no modo normal de funcionamento da democracia brasileira. Responder institucionalmente ao racismo, ainda que de forma parcial, significa mexer no vespeiro das subalternizações de um grupo social heterogêneo, cuja exploração produziu riquezas, percentuais do produto interno bruto (PIB), saberes e, porque não dizer, afetos baseados em relações contraditórias de proximidade e distância. Essa naturalização põe em causa, portanto, não apenas a dificuldade de percepção dos sujeitos e agentes públicos, mas aquilo que não desejamos perceber.

Trazê-la para o debate público e aprofundá-la em espaços sociais que sempre negaram a possibilidade de fazê-lo pode ser um interessante exercício de reconstrução de relações e de desconstrução de práticas sociais cotidianizadas. Sobretudo, pode ser um interessante modo de reconstruir as possibilidades de escuta do outro, cuja existência transborda a fenotípiã em que pretenderam encarcerá-lo.

Essa talvez seja uma das principais conquistas não declaradas da política de ações afirmativas: desfazer as acomodações históricas, desestabilizar instituições e socializar a insegurança que sempre fora um “patrimônio” objetivo e subjetivo dos grupos subalternizados. O mero deslocamento de corpos negros por espaços sociais historicamente monopólicos, se não produz revoluções, obriga a sociedade a pensar, a falar sobre aquilo que, durante tantos anos, se evitou pronunciar.

Já não funcionam mais as formas recalçadas pelas quais parte da intelectualidade brasileira resolveu tratar da questão racial no Brasil. Metaforizadas em categorias como classe social, pobreza e família desestruturada ou tratada como mera derivação aparente de determinações outras, o debate racial pareceu ocupar no Brasil o lugar da maçã no paraíso perdido. Enquanto matéria anticientífica, o debate permaneceu no limbo do senso comum, onde o mulatismo e a morenidade declaravam o obituário da raça.

Essa maçã, porém, foi comida por sucessivas gerações de negros e negros, que, não vendo nessas terras qualquer paraíso a perder, vêm instrumentalizando essa

política e denunciando os racismos inscritos em práticas estatais para abrir a caixa de pandora das dores seculares que só eram percebidas por quem sofria na alma e na pele o peso das práticas discriminatórias. Assim, esse corpo construído por uma subjetividade branca paranoica, criado para ser explorado e depredado, como pondera Mbembe (2014), adentra a fresta pequena da lei que o modelo de cidadania brasileiro acolheu a duras penas, após séculos de luta e militância negras diversas.

Se a questão racial fora sempre negada, obviamente a capacidade socialmente acumulada de perceber o racismo e de responder a ele ainda é um “privilegio” de poucos, sobretudo uma parcela da população negra. Isso vale também para as instituições públicas, sobretudo as instâncias decisórias, que agora se vêm diante da questão racial como “velha novidade”, tendo de compreendê-la e escutá-la para reformular suas práticas e construir respostas políticas. Esse processo de “aprendizado institucional” certamente só se completará com a ampliação da representação nas esferas decisórias como instrumento de maximização da eficácia do Estado, como preleciona Adilson Moreira (2016). Atingido esse objetivo, certamente, a política terá alcançado o teto de seus próprios efeitos, mas estamos ainda muito longe disso.

Para dar conta do desafio de responder a essa matéria densa e complexa, a legislação que modela a intervenção pública em matéria de ações afirmativas incorporou os critérios de identificação de raça/cor utilizados pelo IBGE como definidores dos beneficiários da política. A metodologia utilizada por essa instituição foi testada nos últimos quarenta anos através de pesquisas de percepção, e os resultados foram publicados e analisados de forma exaustiva, servindo como métrica para a avaliação da consistência do sistema de classificação.

Como qualquer forma de classificação, o sistema possui qualidades e limites. O modelo que temos hoje nos permite apontar as desigualdades raciais e a reprodução no tempo e no espaço. E foi esse modelo, apropriado e instrumentalizado pelo movimento negro, pesquisadores e instituições, que permitiu que políticas de combate ao racismo e de promoção da igualdade racial ganhassem terreno no território árido da política institucional brasileira.

Porém, como adverte Muniz Sodré (2015), distinguir as coisas é diferente de conhecer as diferenças. Quando um candidato pede para entrar na porta da lei, para retomar aqui uma parábola kafkiana, não é uma individualização, mas uma individualidade forjada em múltiplos processos de identificação contextualizados que se manifesta. Há, portanto, entre o sistema de classificação utilizado pelo IBGE e a aplicação concreta da lei uma distância que só pode ser respondida por múltiplas mediações. Em outros termos, o combate às desigualdades que a métrica do IBGE permite visualizar, um dos objetivos últimos da lei, deve ser utilizado em diálogo com a forma complexa pela qual o racismo e a questão racial se desenrolam em diferentes contextos.

Esse é, talvez, o grande desafio da política como um todo na atualidade. Pois nossas dessemelhanças, elevadas a uma camada mais abstrata da realidade, são localizadas em um quadro comum de referências que suportam uma determinada forma de representação do real. Porém, os limites das nossas formas representacionais restringem também as possibilidades de representação estatística do fenômeno. O quesito raça/cor, frise-se, é uma variável dependente, na medida em que a autoidentificação é resposta, a um só tempo, a comparações que emergem do contexto familiar, do local de residência e trabalho, da classe social a que pertence etc. Sendo categoria relacional, portanto, é fluida e flutuante no tempo e no espaço (Sovik, 2004).

Identities e identificações, para ficar com distinção trazida por Dora Lúcia Bertúlio (2017), operam em diferentes camadas da realidade, em diferentes práticas sociais e contextos, e necessitam ser encaradas na forma complexa em que elas se fundam. Ignorar isso significa confinar o debate sobre a questão racial na escala abstrata em que os essencialismos são formados. E é no momento de aplicar uma política que os limites dessa representação se evidenciam.

Importa, portanto, saturar os usos possíveis dessa espécie de “língua oficial do Estado”, reconhecendo aquilo que ela não pode nem pretende responder. Pois é necessário resistir ao desejo de uma metodologia de classificação que atue como uma espécie de cópia espelhar da realidade baseada em uma certeza quase biológica. Esse desejo só encontrou ressonância na história em experiências totalitárias ou em matrizes de pensamento que contribuíram para a fundação de formas de catalogação de indivíduos que aqui se pretende justamente combater.

Ademais, a objetividade, a certeza e a precisão que esse desejo supõe só são exigidas para políticas destinadas a grupos subalternizados subrepresentados na esfera institucional. Nenhuma política tem um grau de exigências e condicionantes tão elevado em nenhuma esfera do mundo jurídico ou da política, em sentido estrito, como a que se exige das políticas destinadas ao combate às desigualdades raciais. O direito e a administração pública, em diversas instâncias, são sustentados na subjetividade e discricionariedade do processo decisório. Grande parte da ação pública está sustentada, portanto, no poder de definir o público de suas próprias políticas, de produção do sujeito alvo das ações específicas de governo. Como frisado no texto, assim se deu a definição de pobreza e da agricultura familiar no Brasil. Ressalvadas as divergências sobre o melhor critério para defini-los, atualmente não há quem conteste a legitimidade das ações estatais direcionadas a esses segmentos sociais.

O Estado brasileiro está aprendendo, após mais de quinhentos anos, a lidar com uma dimensão da realidade que sempre negou reconhecer. Nesse processo, haverá acertos e erros. Novos problemas também surgirão. Porém, já constitui um significativo avanço não ter de formular as velhas perguntas como se novas fossem. Precisamos, com urgência, de novos problemas.

Por fim, cabe frisar, conforme fora dito por Dora Lúcia Bertúlio (2017), que a boa política é aquela que persegue sua própria finalidade. Perseguir a finalidade da política de ações afirmativas significa, frise-se, interferir em monopólios, questionar privilégios, acionar o incômodo, desestabilizar o que estava seguro. Obviamente, isso não ocorrerá sem resistências e dores, pois esses processos colocam em evidência esse outro que insiste em esconder-se sob o manto da impessoalidade e do mérito, traduzido em privilégio que se quer, ainda que de forma modesta, dismantelar.

REFERÊNCIAS

ANJOS, G. A questão “cor” ou “raça” nos censos nacionais. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 41, n. 1, p. 103-118, 2013.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. *In*: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

BERTÚLIO, D. L. A judicialização da política de cotas: a eliminação do candidato. *In*: SEMINÁRIO A POLÍTICA DE COTAS NO SERVIÇO PÚBLICO: AVANÇOS E DESAFIOS, 2017, Brasília. **Anais...** Brasília: Enap; SNPIR, 2017. Mimeografado.

BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília: Congresso Nacional, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2fSSYdW>>.

_____. Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília: Congresso Nacional, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2JrUylz>>.

BUSTAMANTE, L.; VIEIRA, M. C.; LOIOLA, V. Cotas? Melhor tê-las. **Veja**, ago. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2WXf9HN>>.

CUNHA, R. B. A judicialização dos resultados das bancas. *In*: SEMINÁRIO A POLÍTICA DE COTAS NO SERVIÇO PÚBLICO: AVANÇOS E DESAFIOS, 2017, Brasília. **Anais...** Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2017.

DOMINGUES, P. Movimento negro brasileiro: história, tendências e dilemas contemporâneos. **Dimensões, Revista de história da UFS**, v. 21, p. 101-124, 2008.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Servidores públicos federais: raça/cor – 2014**. Brasília: Enap, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2F737Si>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

ESAF – ESCOLA SUPERIOR DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA. **A judicialização dos resultados das bancas.** *In:* SEMINÁRIO JURÍDICO SOBRE A POLÍTICA DE COTAS NO SERVIÇO PÚBLICO: AVANÇOS E DESAFIOS. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2017.

ESTANISLAU, B.; GOMOR, E.; NAIME, J. A inserção dos negros no serviço público federal e as perspectivas de transformação a partir da lei de cotas. *In:* FREIRE, A.; PALOTTI, P. (Orgs.). **Servidores públicos federais: novos olhares e perspectivas.** Brasília: Enap, 2015.

EURÍSTENES, P.; FERES JUNIOR, J.; CAMPOS, L. A. Evolução da Lei nº 12.711 nas universidades federais (2016). **Levantamentos das políticas de ação afirmativa (GEMAA)**, Rio de Janeiro, p. 1-24, dez. 2016.

HENRIQUES, R. **Desigualdade racial no Brasil:** evolução das condições de vida na década de 90. Rio de Janeiro: Ipea, 2001. (Texto para Discussão, n. 807). Disponível em: <<https://bit.ly/2MIPv5Q>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

HOFBAUER, A. Ações afirmativas e o debate sobre o racismo no Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 68, p. 9-56, 2006.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Características étnico-raciais da população:** um estudo das categorias de classificação de cor ou raça – 2008. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Ipea: 40 anos apontando caminhos.** Brasília: Ipea, 2004. Edição especial. (Texto para Discussão, n. 1000). Disponível em: <<https://bit.ly/2Rnlt6t>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

MBEMBE, A. **Crítica da razão negra.** Lisboa: Antígona, 2014.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. **Programas focalizados de transferência de renda no Brasil:** contribuições para o debate. Brasília: Ipea, 2007. (Texto para Discussão, n. 1283).

MOEHLEKE, S. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 117, p. 197-217, nov. 2002. Disponível em: <<https://bit.ly/2yT3IIA>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

MOREIRA, A. J. Miscigenando o círculo do poder: ações afirmativas, diversidade racial e sociedade democrática. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 61, n. 2, p. 117-148, maio/ago. 2016.

NOGUEIRA, O. Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem: sugestão de um quadro de referencia para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil. **Tempo social: Revista de sociologia da USP**, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 287-308, 2006.

OSORIO, R. G. **O sistema classificatório de “cor ou raça” do IBGE**. Brasília: Ipea, 2003. (Texto para Discussão, n. 996).

RIOS, R. R. A Lei nº 12.990/2014 e o papel do Judiciário e do MP. *In*: SEMINÁRIO A POLÍTICA DE COTAS NO SERVIÇO PÚBLICO: AVANÇOS E DESAFIOS, 2017, Brasília. **Anais...** Brasília: Enap; SNPIR, 2017. Mimeografado.

SCHWARCZ, L. M. **Nem preto nem branco, muito pelo contrário: cor e raça na sociabilidade brasileira**. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

SILVA, A. C. **A representação social do negro no livro didático: o que mudou? Porque mudou?** Salvador: Edufba, 2011.

SILVEIRA, M. S. Um antropólogo diante dos desafios de uma política pública controversa: o caso das bancas raciais da UFPR. **Revista de Antropologia da UFSCAR**, São Carlos, v. 9, n. 2 (suplemento), p. 87-105, jul./dez. 2017.

SOARES, S. S. D. **O perfil da discriminação no mercado de trabalho: homens negros, mulheres brancas e mulheres negras**. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 769). Disponível em: <<https://bit.ly/2KGDY4l>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

SODRÉ, M. **Claros e escuros: identidade, povo, mídia e cotas no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2015.

SOVIK, L. Aqui ninguém é branco: hegemonia branca e mídia no Brasil. *In*: WARE, V. (Org.). **Branquidade: identidade branca e multiculturalismo**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. p. 363-386.

TELLES, E. E. **O significado da raça na sociedade brasileira**. Princeton; Oxford: Princeton University Press, 2004.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de levantamento – Acórdão nº 2894/2018**. Auditoria com o objetivo de identificar os riscos relacionados à judicialização dos benefícios concedidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), bem como quantificar a ocorrência desse fenômeno, mapear processos e identificar fatores que contribuem para a judicialização, entre outros, realizado pela SecexPrevidência em conjunto com a SecexAdministração sobre INSS, a Advocacia-Geral da União (AGU), o Conselho da Justiça Federal (CNF), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a Defensoria Pública da União (DPU). Brasília: 5 dez. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2R1bTG9>>.

ZAKABI, R.; CAMARGO, L. Raça não existe! **Veja**, ed. 2011, jun. 2007.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CAMARGO, A. P. R. Estatística e política de população no Brasil (1870-1930): notas de pesquisa. **Estatística e Sociedade**, Porto Alegre, n. 3, p. 90-109, dez. 2013.

CALLIGARIS, C. **Hello, Brasil! e outros ensaios**: psicanálise da estranha civilização brasileira. São Paulo: Três Estrelas, 2017.

FANON, F. **Os condenados da terra**. Tradução de Enilce Albergaria Rocha e Lucy Magalhães. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2005.

PINHO, O. S. A. **“O mundo negro”**: sócio-antropologia da reafricanização em Salvador. 2003. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

SILVA, A. *et al.* Entre o racismo e a desigualdade: da Constituição à promoção de uma política de igualdade racial. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **A construção de uma política de igualdade racial**: uma análise dos últimos 20 anos. Brasília: Ipea, 2009.

IGUALDADE DE GÊNERO

1 APRESENTAÇÃO

Realizar o acompanhamento das políticas públicas que impactaram a desigualdade de gênero e a vida das mulheres nos últimos dois anos é uma tarefa desafiante. Isto porque o contexto social e político tem se mostrado fortemente desfavorável para os avanços neste campo, tanto em razão do recrudescimento das ideias conservadoras na esfera pública ao longo do período aqui analisado – cuja gestão foi apontada em edições anteriores deste periódico – quanto porque as descontinuidades e reestruturações institucionais no âmbito do governo federal também foram aprofundadas nos anos de 2017 e 2018. Não obstante, em uma tentativa de dar sentido a estas mudanças e realizar um balanço do governo Temer no campo das políticas para as mulheres, este capítulo busca sintetizar as políticas setoriais que conversam mais diretamente com a pauta e explora, não só as ausências, mas o que tomou o seu lugar, em termos de novas agendas, temas e ações do breve governo.

Tal como vem sendo realizado desde a edição anterior deste periódico, a seção de acompanhamento de políticas dá espaço a uma análise sobre os projetos de lei (PLs) relacionados à temática de gênero em tramitação no Congresso Nacional, *locus* para o qual se transferiram as maiores disputas em torno do tema neste período. Ademais, apresenta uma análise da conjuntura política do período, cobrindo não apenas o processo eleitoral de 2018 e suas complexidades e desafios para o debate acerca de representatividade, gênero e feminismos, mas também movimentos que surgiram de forma espontânea na sociedade, como o Escola Sem Partido e o #elenão. Antes, porém, este texto lança uma breve reflexão sobre os impactos das medidas de austeridade fiscal adotadas durante a gestão Dilma e aprofundadas no governo Temer e seus possíveis reflexos sobre as políticas de gênero e/ou voltadas para as mulheres. É este contexto mais amplo que irá determinar, em boa medida, as possibilidades de ação do Estado no campo em análise nos próximos anos. Espera-se, desta forma, dar continuidade ao importante registro que este periódico realiza ao acompanhar as políticas públicas há quase vinte anos.

2 GÊNERO EM TEMPOS DE AUSTERIDADE

Um primeiro parâmetro da ação estatal a ser considerado para o período de 2015 em diante, e que tem profundo impacto sobre as relações de gênero, é a vigência da austeridade fiscal. Muito além da política fiscal anterior, de gestão do *deficit* primário com vistas a manter, sob relativo controle, os indicadores da dívida pública e da inflação, a novidade trazida após o *impeachment* de 2016 foi a rápida tramitação e aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que opera o congelamento do valor real dos gastos públicos primários por vinte anos, do exercício financeiro de 2018 até o de 2037. Esta emenda constitui um marco na direção das políticas de austeridade, adotadas por diversos países como suposto remédio aos efeitos deletérios, sobre as contas estatais, da crise financeira global de 2008 e consequente recessão mundial. As regras fiscais tornaram-se comuns em países europeus, a fim de se conferir maior regularidade à gestão fiscal, impondo limites legais à ação estatal no campo social.¹ Dessa forma, a austeridade elege o equilíbrio das contas públicas – e, no caso brasileiro, da conta de gastos primários – como prioridade, em detrimento do objetivo do pleno emprego e da estabilidade do produto interno bruto (PIB).² Vieira (2016, p. 6) defende que as medidas de austeridade estão sempre “relacionadas à adoção de políticas que exigem grandes sacrifícios da população, seja porque aumentam a carga tributária seja pela implementação de políticas que restringem a oferta de bens e serviços públicos, em razão de cortes de despesas”.

Nesse sentido, a profunda alteração da legislação trabalhista promovida pela aprovação da chamada Reforma Trabalhista, em vigor desde novembro de 2017 (Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017), e da Lei da Terceirização, em vigor desde março de 2017 (Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017), ainda que possam não ser consideradas políticas de austeridade *stricto sensu*, constitui-se também em medidas que impõem uma série de sacrifícios à força de trabalho do país, produzindo efeitos complementares à EC nº 95/2016, que, ao cortar gastos em políticas sociais, gera aumento do desemprego e empobrecimento da população. As alterações provocadas por tais medidas foram amplas, pois tocaram em mais de cem artigos e parágrafos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e subverteram sua lógica essencial, que se assentava na presunção de assimetria entre o demandante de trabalho –

1. Sobre este assunto, ver Vieira (2016), que apresenta os resultados de revisões sistemáticas sobre os impactos da austeridade fiscal sobre a saúde de populações em diferentes países ao redor de todo o mundo.

2. Para além desta premissa, pouco explícita nos discursos oficiais, a regra fiscal brasileira é substancialmente mais impiedosa que as regras vigentes em outros países, pois: *i*) elege apenas o gasto primário como meta, e ainda o faz em termos absolutos, e não relativos ao produto interno bruto (PIB); *ii*) tem limites e sanções anuais e não de médio e longo prazo; e *iii*) não possui cláusulas de escape para acomodar eventuais crises financeiras e desastres naturais ou demográficos; entre outros aspectos. O chamado novo regime fiscal não inclui o congelamento da conta de juros nem tampouco impossibilita empréstimos de salvamento do sistema financeiro. Assim, na falta de cláusulas de escape para momentos de depressão econômica ou crises financeiras, será a população a arcar com todo o seu custo, pois o Estado não poderá realizar políticas anticíclicas como fez diante da crise de 2008-2009. Ademais, o congelamento do orçamento real significa que o Estado não poderá realizar o mandamento constitucional de expansão do sistema de saúde, educação e proteção social de qualidade para todos os cidadãos que deles necessitam, nem à medida que a renda e, consequentemente, as receitas tributárias se elevarem acima da inflação. Isto aponta para um modelo de maior provimento privado desses serviços e produtos. Ver, a esse respeito: Pires (2016), Vieira e Benevides (2016), Paiva *et al.* (2016), Fórum 21 *et al.* (2016). Para apresentações elucidativas em vídeo, ver audiência pública de 5 de julho de 2018 da Comissão de Direitos Humanos do Senado sobre alternativas à austeridade, disponível em: <<https://bit.ly/35c9Tf>>.

empregador em posição de maior poder de barganha – e ofertante de trabalho – trabalhador em posição de menor poder de barganha (Carvalho, 2017). Em resumo, essas legislações lograram:

- reduzir o poder do direito do trabalho para atuar em prol da dignidade das relações de trabalho, uma vez que se instituiu a prevalência do “negociado” sobre o “legislado”;
- reduzir a estrutura e o financiamento sindical;
- alterar e multiplicar os vínculos trabalhistas, em especial inaugurando o trabalho intermitente, ou zero hora, permitindo a ampliação do uso da jornada por tempo parcial e a realização do trabalho exclusivo e contínuo pelos “autônomos”;³
- permitir a terceirização irrestrita;
- permitir a flexibilização das jornadas de trabalho;
- permitir a flexibilização das remunerações, que agora podem ser menores que 1 salário mínimo (respeitado o salário mínimo/hora); e
- retirar os encargos trabalhistas e previdenciários que incidiam sobre o pagamento de diárias, ajudas de custo, prêmios ou abonos.

Já é rica a literatura internacional que investiga o impacto das políticas de austeridade sobre homens e mulheres em outros países. Existem diversos mecanismos de transmissão pelos quais as políticas de austeridade podem impactar as relações de gênero, tendo como pano de fundo o entendimento de que a austeridade é um fenômeno de mais largo prazo do que simples ajustes fiscais ou crises econômicas cíclicas. Trata-se de um novo modo de governo. Em cada país, a depender da estrutura estatal prévia, da extensão e do tipo de políticas de austeridade adotadas, bem como do grau e tipo de divisão sexual do trabalho vigente, estes mecanismos de transmissão terão mais ou menos importância. Com base em Périvier (2018), Karamessini (2014) e Rubery (2014), podemos sumarizar as políticas de austeridade e os mecanismos de transmissão que podem impactar as relações de gênero no Brasil nos tópicos seguintes.

3. O trabalhador autônomo é aquele que trabalha por conta própria, sem vínculo com o empregador, sem relação de subordinação ou habitualidade, sem salário ou remuneração fixa, sendo responsável pelos riscos de sua atividade laboral, sejam eles os riscos físicos ou os riscos de não conseguir trabalho ou renda suficiente. A contratação de um trabalhador autônomo é, portanto, claramente vantajosa para o contratante, não apenas pela inexistência de vínculo jurídico com o trabalhador, mas também pela redução expressiva dos encargos trabalhistas e previdenciários a serem pagos caso o trabalhador fosse contratado por meio da CLT. Até a promulgação da reforma trabalhista, era vedada a “relação de emprego disfarçada”, que ocorre “quando o(a) trabalhador(a) exerce uma atividade regular, subordinada para outrem e não é contratado(a) como assalariado(a), mas como pessoa jurídica, autônomo(a), estagiário, cooperativado etc. Ou seja, no exercício da função estão presentes as características de emprego (pessoalidade, subordinação, remuneração regular), mas a forma de contratação é outra para não pagar os encargos trabalhistas e previdenciários nem os direitos de que tem carteira de trabalho assinada” (Krein e Castro, 2015, p. 15). A reforma trabalhista, ao alterar a CLT, incluindo o art. 442-B, porém, passa a permitir a contratação de autônomo de forma exclusiva, sem que isso implique que este trabalhador passe a ter a qualidade (e os direitos) de empregado tal como previsto no art. 3º da CLT. Assim, torna-se possível contratar um autônomo de forma contínua e exclusiva – ou seja, que irá trabalhar apenas para um contratante, com relação de habitualidade e subordinação – sem que isso implique a existência de um vínculo e nos direitos trabalhistas devidos a um empregado celetista.

2.1 Desregulamentação do mercado de trabalho

- 1) A desregulamentação das jornadas de trabalho pressupõe maior flexibilidade e tempestividade para atender à demanda por trabalho, hipótese que só poderá ser contemplada se houver igual flexibilidade para o/a trabalhador/a ver-se livre do trabalho de cuidados e não remunerado no domicílio. Assim, a flexibilização das jornadas e dos vínculos, ao mesmo tempo que tende a *reforçar a indisponibilidade masculina* para o trabalho não remunerado doméstico e de cuidado (dado que os homens, em um contrato tradicional de gênero, deveriam estar ainda mais à disposição do mercado de trabalho), também reforça a necessidade da *maior disponibilidade e responsabilização feminina* pelo trabalho não remunerado doméstico, ou sua mercantilização em bases mais flexíveis que as já vigentes.
- 2) A desregulamentação da jornada de trabalho tende a reforçar a já alta precariedade dos serviços remunerados de cuidado e de limpeza em domicílio, à medida que as/os empregadoras/es também terão maiores constrangimentos ao equilíbrio entre trabalho remunerado e não remunerado.
- 3) A vigência de diversos e variados tipos de contratação permite a fuga dos empregadores do padrão de vínculo que promove maiores proteções. Particularmente, no que toca às mulheres, a proteção à maternidade, seja pela garantia de emprego, seja pela garantia de renda no período de puerpério via licenças remuneradas, ficará prejudicada. Este é um impacto fundamental sobre as mulheres e suas famílias que, no médio e no longo prazo, poderá: *i)* aumentar sua taxa de desemprego frente à dos homens e sua diferença salarial a partir da precificação prévia do mercado em relação à alta probabilidade de as mulheres abandonarem ou serem dispensadas de seus empregos por motivo de gravidez; *ii)* reduzir sua participação no mercado de trabalho pelo aumento da relação custo-benefício deste; e *iii)* acelerar a queda na taxa de fecundidade das mulheres.
- 4) Os setores do mercado de trabalho mais sensíveis à desregulamentação, de atividades administrativas (atividades-meio) ou de atendimento, como as vendas no varejo e serviços de limpeza, cuidados pessoais e beleza, entre outros, têm tipicamente maior participação feminina, implicando maior impacto sobre mulheres. Outras ocupações de maior emprego masculino, como serviços de tecnologia da informação, também são inovadores na instituição de vínculos frágeis de emprego, no entanto são tipicamente de maior valor agregado, outorgando maior poder de barganha aos trabalhadores para negociarem, ao menos em parte, condições de trabalho menos subalternas. Estas ocupações também são pouco numerosas no Brasil. Outras ocupações tipicamente masculinas que deverão aprofundar sua precarização são aquelas relacionadas à construção civil e à segurança privada e patrimonial, além de novas ocupações, como motoristas de

aplicativos. Assim, o efeito proporcional sobre homens e mulheres é ambíguo em um mercado de trabalho como o brasileiro, constituído por uma informalidade e rotatividade já substancial das relações de trabalho e que mescla novas maneiras de informalidade com setores informais clássicos da condição periférica (Adalberto Cardoso, 2016).

2.2 Redução do gasto *per capita* com serviços públicos de educação, saúde, proteção social, transporte, entre outros

- 1) Tenderá a reduzir o emprego e os salários no setor público, em especial das ocupações não estatutárias mais precarizadas e mais numerosas, que já estão sujeitas a um alto grau de terceirização e/ou subcontratação, e que têm maior participação feminina (professoras/es, profissionais de saúde como enfermeiras/os e técnicas/os, assistentes sociais, atendentes etc.).
- 2) A redução ou ausência de serviços públicos de cuidado de crianças, doentes, pessoas com deficiência e idosos poderá levar a uma intensificação da familização do cuidado, tornando ainda mais difícil a conciliação entre trabalho remunerado e não remunerado das mulheres, levando à redução do tempo disponível delas e à sua sobrecarga de trabalho.
- 3) Os impactos da redução do gasto em políticas sociais, contudo, não se limitam aos empregos do setor público. A queda do gasto público leva à redução da demanda agregada e, conseqüentemente, desestimula o investimento privado na economia, o nível de produção, e frustra as receitas públicas, favorecendo (em vez de frear) o desemprego e a precarização do trabalho e aprofundando (em vez de aliviar) o ciclo da recessão econômica. Em um contexto de adoção de políticas de austeridade, portanto, pode-se esperar não apenas a persistência de altas taxas de desemprego feminino e de maior precarização do trabalho, como: *i*) no médio e no longo prazo, esta persistência poderá gerar o efeito de desalento, reduzindo, inclusive, a participação das mulheres no mercado de trabalho; e *ii*) o custo de oportunidade do trabalho feminino no mercado poderá tornar-se alto. Assim, frente a salários, benefícios e oportunidades de emprego menores, reforça-se a tendência de familização e feminização do cuidado e do trabalho doméstico não remunerado.
- 4) Se as políticas de austeridade forem acompanhadas de recessão, então poderia haver tendência de aumento da participação feminina no mercado de trabalho como estratégia necessária para reforço da renda familiar. O maior emprego de mulheres neste caso, contudo, não leva a uma melhora na inserção feminina no mercado de trabalho. Ao contrário, o possível efeito substituição que pode ocorrer com mais mulheres sendo empregadas em contextos de austeridade e recessão simultâneos leva à

maior precarização e fragilidade da força de trabalho feminina, que tende a ocupar postos de tempo parcial, com menores salários e/ou informais, intermitentes ou autônomo, o que, entre outros fatores, também está relacionado à maior necessidade de conciliação casa-trabalho.⁴

2.3 Corte nas transferências da proteção social

- 1) Todas as reformas previdenciárias e de benefícios assistenciais que visem fortalecer o vínculo entre contribuições e benefícios serão mais deletérias à proteção social das mulheres que dos homens, uma vez que os últimos ganham maiores salários, proporcionalmente ocupam os postos de menor rotatividade e menor informalidade, e participam com maior regularidade do mercado de trabalho formal ao longo da vida laboral (mantendo uma trajetória mais estável de contribuições previdenciárias), devido à divisão sexual do trabalho.
- 2) A redução da cobertura e dos valores dos benefícios de previdência e assistência sociais, para mulheres, homens, crianças, pessoas com deficiência, doentes e idosos, poderá levar à familização do cuidado, pois retira um rendimento que financiava, ao menos em parte, a sua mercantilização. Dentro da família, a função de cuidado ainda é tipicamente relegada às mulheres, sejam elas mães, filhas, avós, tias ou outras.
- 3) A redução nos valores dos benefícios previdenciários e assistenciais poderá levar ao encolhimento da demanda por trabalho remunerado de cuidado ou à redução da sua remuneração média, pois ambos restringem o tamanho do mercado de trabalho de cuidados, no qual as mulheres compõem a maior parte da oferta de trabalho.

2.4 Cortes nas políticas de igualdade de gênero

- 1) Impacto direto nas políticas específicas para as mulheres, como de prevenção e proteção à violência doméstica, reduzindo sua eficiência e abrangência.
- 2) Redução do esforço estatal de coordenar políticas públicas multissetoriais para que sejam menos cegas a gênero (do inglês *gender-blind*) e revertam conceitos e parâmetros de políticas públicas que reforcem as normas de gênero reinantes na sociedade.⁵ A redução deste esforço pode levar o Estado, por meio do conjunto das políticas macroeconômicas, e em

4. Gabriella Pauli (2014) chama atenção para o *gap trap* das estatísticas oficiais de desigualdade de gênero, em que a queda nas desigualdades pode se dar não por uma melhora na participação das mulheres no trabalho pago, mas por uma redução acentuada do emprego masculino ou pelo aumento do emprego feminino, porém, de má qualidade, parcial, intermitente, informal ou autônomo. No contexto geral, portanto, a redução nas desigualdades de gênero no mercado de trabalho pode se dar em uma pior situação tanto para mulheres quanto para homens.

5. Qualquer política pública ou macroeconômica que não revise os preceitos supostamente universais sobre os quais se assenta, a partir de um olhar sensível a gênero, não é apenas cega a gênero, mas pode contribuir para operar a naturalização de gênero, na medida em que reforça e chancela a desigualdade entre homens e mulheres existente na sociedade (Gordon, 1990).

particular das que envolvem gasto orçamentário, a reforçar a desigualdade entre mulheres e homens.

As políticas de austeridade, implantadas em forma e grau bastante distintos nos diferentes países, são formuladas sem considerações de gênero, ou seja, são *gender-blind*. No entanto, como vimos anteriormente, não são de maneira alguma *gender-neutral*, ou seja, sem impacto sobre as relações de gênero.⁶ Ao contrário, tendem a ampliar a desigualdade entre mulheres e homens, ao se reforçar um modelo idealizado de família heterossexual em que o homem é o responsável pela provisão e sustento financeiro de seus dependentes, inclusive da cônjuge “dona de casa”.

As consequências da austeridade em um país extremamente desigual como o Brasil deverão ser moduladas pelas interseções de gênero, classe, raça, região, entre outros, possivelmente não permitindo um arranjo de homem único provedor para todas as famílias. Ao contrário, a tendência é de se explorar ainda mais a força de trabalho das mulheres subalternizadas, negras, indígenas, rurais, de periferias urbanas, que são o grande contingente de mulheres em pobreza, e, portanto, sem poder aquisitivo para contratar proteção e cuidado para si e seus dependentes. Essas são as mulheres que realizam a maior parte do trabalho doméstico e de cuidado remunerado, seja em domicílio, ou por meio de instituições públicas e privadas, permitindo aos mais abastados, homens e mulheres, que deleguem parte de sua responsabilidade a estas trabalhadoras, por preços e condições módicas.⁷

Tronto (2013), teórica do campo do cuidado no âmbito da ciência política, cunhou as políticas de austeridade de máquinas de *desresponsabilização* (do inglês *irresponsibility machine*), na medida em que desobrigam o Estado, o mercado e as empresas da responsabilidade pelo risco de dependência, e pelo cuidado, quando consumada a situação de dependência. Os sujeitos são individualmente responsabilizados por seu próprio bem-estar e as situações de dependência, em tese todas conhecidas e passíveis de cálculo probabilístico, deveriam ser securitizadas e providas por meios privados. Assim, o bem-estar individual seria uma função direta e unívoca das escolhas pessoais.⁸

Não faltam analistas e teóricos de todos os campos do conhecimento a evidenciar que o sujeito é socialmente constituído, portanto seu leque de escolhas é finito e sua agência estrangida por seu contexto, suas relações pessoais e instituições nas quais se

6. Ver Périvier (2018).

7. A exemplo do que tem acontecido no mundo desenvolvido por meio da superexploração das/dos imigrantes. Hirata e Kergoat (2007) têm se debruçado sobre as novas configurações da divisão sexual do trabalho para as diferentes mulheres e enumeram três tendências nos países centrais que podem servir de inspiração para pensarmos a realidade brasileira: i) aumento dos “nomadismos sexuais”, ou seja, da flexibilização, no tempo e no espaço, do trabalho das mulheres e homens (exemplos: ainda maior tendência ao trabalho parcial de mulheres, deslocamentos de homens pelo território em busca de trabalho etc.); ii) priorização do emprego feminino em certos setores, a fim de se reduzir o custo salarial; e iii) maior antagonismo entre as mulheres ricas/brancas/cidadãs e as mulheres pobres/não brancas/imigrantes.

8. A responsabilização pessoal é importante em diversos contextos, mas não pode ser a única ética relacional, na medida em que não contempla a responsabilidade coletiva, seja dos sujeitos, do mercado ou do Estado.

inscreve. Grande parte da existência do sujeito não é resultado apenas de suas escolhas. Ademais, inúmeras dependências derivam de situações radicalmente incertas, não sendo passíveis de securitização por meio de técnicas de risco, como desastres ambientais, desapropriações, conflitos, crises financeiras, doenças, entre outras. Com informação incompleta não é possível atribuir probabilidades, sendo impossível formar um fundo de proteção minimamente realista. Por fim, os mercados, mesmo se funcionassem apenas na lógica de exaurir os potenciais ganhos das trocas, não produzem um efeito neutro, mas, ao contrário, tendem a reforçar as desigualdades de partida.

É importante considerar ainda que, em um país tão desigual como o Brasil, as possibilidades de recorrer ao mercado para proteção mesmo diante destes “riscos calculados” são infinitamente menores para mulheres e negros. Além disso, para as mulheres que cuidam do “outro” (idosos, filhos, doentes, pessoas com deficiência), a proteção pessoal não dá conta de tudo. Muitas vezes elas precisarão sair do mercado para cuidar de outras pessoas e esse risco é ainda menos passível de cálculo probabilístico.

Desta feita, devolver os sujeitos a uma suposta natureza pré-estatal – das famílias e dos mercados – é menos uma premissa que tem esteio na experiência humana concreta, e mais uma *reivindicação normativa* da razão neoliberal que guia as políticas de austeridade. Tal razão vem sendo gestada desde os anos 1970 e vige hoje em todo o globo.⁹ Mas ela não é apenas uma racionalidade; ela produz realidades muito concretas. No nível dos sujeitos, a “verdade” que se impõe é menos a do interesse próprio, como na razão liberal, e mais a do sacrifício (Brown, 2015, p. 84): responsabilização individual, autoinvestimento, autossuficiência; ser empresário de si mesmo, empreendedor; nunca depender, nunca envelhecer, prender-se ao “trabalho perpétuo” (Castro, 2016).

No âmbito das relações de gênero, Wendy Brown (2015) arrisca duas consequências possíveis e que poderiam ocorrer concomitantemente. Em primeiro lugar, haveria um recrudescimento da divisão sexual do trabalho, ou seja, um reforço das desigualdades na responsabilização do cuidado.

Dito de outra forma, a “responsabilização” em um contexto de privatização dos bens públicos penaliza apenas as mulheres uma vez que elas permanecem desproporcionalmente responsáveis por aqueles que não podem ser responsáveis por si mesmos. Nesse sentido, o “familismo” é um requisito essencial, e não uma característica incidental do modelo neoliberal de privatização dos bens e serviços públicos¹⁰ (Brown, 2015, p. 105).

9. Ver Dardot e Laval (2016) e Boltanski e Chiapello (2018) para duas densas exegeses da razão neoliberal e seus impactos sobre os modos de governo e os sujeitos contemporâneos.

10. Do original: “put another way, ‘responsabilization’ in the context of privatizing public goods uniquely penalizes women to the extent that they remain disproportionately responsible for those who cannot be responsible for themselves. In this respect, familialism is an essential requirement, rather than an incidental feature of the neoliberal privatization of public goods and services”.

Em segundo lugar, não é apenas que a desigualdade de gênero voltaria a ser entendida como uma consequência das escolhas individuais de homens e mulheres, ou seja, um resultado cujo responsável foi apenas o sujeito e ninguém mais. No marco das “preferências”, certas mulheres serão “mulheres de negócios”, outras “donas de casa”, o que derivaria da simples metafísica do desejo. No entanto, se o pressuposto é de que só existe o *homo oeconomicus*, livre, responsável, calculista e autônomo, restaria não explicada a suposta “escolha individual” por ganhar a mulher menos que um homem, mesmo tendo maior qualificação, ou por acumular-se no trabalho parcial, ganhar menor massa salarial e ainda carregar maior carga de trabalho no cômputo total. Essa inconsistência levaria a expelir de vez a mulher para a “natureza”, no sentido de explicar sua subalternidade a partir de habilidades/inabilidades inatas, com base em seu sexo.

Assim, uma das consequências da vigência de um modelo neoliberal de sociedade e de Estado, por meio da austeridade, seria o apagamento de narrativas, conceitos e categorias construídas para entender a subalternidade das mulheres como fenômeno social e não como diferença sexual. O risco é de obliterarem-se termos e entendimentos construídos a partir das contribuições e perspectivas de décadas de feminismo, como divisão sexual do trabalho, dupla jornada, trabalho reprodutivo, trabalho não remunerado, assédio sexual e, logicamente, o próprio conceito de “gênero”.

Em suma, com base nas experiências internacionais, podem-se enunciar algumas grandes tendências das políticas de austeridade adotadas pelo Brasil no que tange às relações de gênero: *i)* reforço do modelo de “homem único provedor” de conformação das famílias; *ii)* redução ainda mais pronunciada da taxa de fecundidade; *iii)* aprofundamento da desigualdade entre as mulheres ricas, em geral brancas, e aquelas subalternizadas, em geral negras e pobres; e *iv)* proliferação do discurso e das práticas que aprisionam as mulheres no lugar de seres naturalmente “frágeis” e “débeis”.

3 FATOS RELEVANTES

3.1 Gênero, “ideologia de gênero” e o movimento Escola Sem Partido

Em 2017, polêmicas de ordem moral associadas a questões de gênero e sexualidade ganharam destaque nacional. Em setembro de 2017, a mostra Queermuseu – Cartografias da Diferença na Arte Brasileira, em cartaz em Porto Alegre, foi cancelada após protestos compartilhados nas redes sociais. As manifestações acusavam a exposição de “blasfêmia”, “imoralidade”, “apologia à zoofilia”, entre outros. A mesma exposição iria para o Museu de Arte do Rio em outubro de 2017, contudo foi cancelada após veto do então prefeito do Rio de Janeiro. Após nove meses, a exposição Queermuseu finalmente conseguiu estrear na cidade, na Escola de Artes Visuais (EAV) do Parque Lage. A abertura da exposição só foi possível graças à iniciativa individual do diretor da EAV que lançou e coordenou uma campanha de financiamento coletivo para a mostra. Em meados de setembro

de 2017, outra exposição, desta vez no Museu de Arte Moderna (MAM) de São Paulo, foi alvo de acusações de pedofilia e erotização precoce, após divulgação de vídeo em que uma criança – orientada pela sua mãe – interage na *performance* de um artista homem que estava deitado nu no chão do museu.

À época, muitos políticos manifestaram-se contra as exposições, acusando de “canalhas” os responsáveis pelas *performances* e de “crime” as exposições. Tais acusações ganharam grande repercussão por meio da divulgação em redes sociais e alcançaram um grande público que também passou a se manifestar tanto apoiando as exposições quanto se juntando às críticas e aos ataques realizados. Estas polêmicas influenciaram a decisão da direção do Museu de Arte de São Paulo (Masp) de vetar, pela primeira vez em setenta anos de história, a presença de menores de 18 anos no espaço de uma outra mostra que abordava o tema da sexualidade, mesmo que acompanhados de pais ou responsáveis. A exposição Histórias da Sexualidade continha obras de artistas como Pablo Picasso, Edgard Degas e Paul Gauguin. Em novembro de 2017, o Ministério Público Federal (MPF) emitiu nota orientando que a classificação da exposição fosse indicativa e deixasse de ser restritiva, permitindo a visitação de menores de idade, desde que acompanhados.

No mesmo período, a filósofa estadunidense Judith Butler veio ao Brasil para seminário internacional organizado em conjunto pela Universidade de São Paulo (USP) e pela Universidade da Califórnia em Berkeley, instituição americana onde Butler leciona. O seminário, intitulado Os Fins da Democracia (The Ends Of Democracy),¹¹ debateria o enfraquecimento das democracias liberais, o autoritarismo, o populismo e os ataques à democracia na contemporaneidade. No lado de fora, manifestantes queimaram uma boneca caracterizada como bruxa e com o rosto de Butler. Carregavam cartazes com dizeres como: Butler, vá para o inferno; Xô Judith; + Família, - Butler; Menino nasce menino; Não à ideologia de gênero; e Meus filhos, minhas regras. Os manifestantes eram contrários aos argumentos expostos pela autora em obras como *Gender Trouble* (Butler, 2003) e *Bodies That Matter* (Butler, 1993),¹² em que ela questiona binarismos, aborda o caráter performático do gênero e seus significados políticos.

Além do ato em São Paulo, manifestantes e adeptos das ideias do Movimento Escola Sem Partido (Mesp) criaram petição *on-line*, assinada por mais de 370 mil pessoas,¹³ pedindo o cancelamento da palestra de Butler. O manifesto informava que a “nação brasileira” negava a “ideologia de gênero”, e que iniciativas que abordam igualdade e identidade de gênero, orientação sexual e sexualidade foram vetadas do Plano Nacional de Educação (PNE) e de diversos planos municipais. Segundo o texto, os livros de Butler “querem nos fazer crer que a identidade é variável e

11. Ver: <<https://bit.ly/33ZJB3C>>.

12. A introdução da obra está traduzida e encontra-se disponível na obra *O Corpo Educado* (Louro, 2001).

13. Ver: <<https://www.citizenengo.org/pt-br/fm/108060-cancelamento-da-palestra-judith-butler-no-sesc-pompeia>>.

fruto da cultura. A ciência e, acima de tudo, a realidade nos mostram o contrário (...). Zelamos pelas nossas crianças e pelo futuro do nosso Brasil”.

Criado em 2004, o Mesp tinha inicialmente o objetivo de combater a suposta “doutrinação marxista” realizada nas instituições de ensino brasileiras em todos os seus níveis (Miguel, 2016).¹⁴ Porém, no final da década de 2000, o movimento uniu forças com as bancadas religiosas do Congresso Nacional no combate à “ideologia de gênero”, transferindo boa parte de seus esforços para preocupações aparentemente mais morais do que “políticas” (Miguel, 2016). Apesar de temas como empoderamento das mulheres e igualdade de gênero estarem presentes em diversas políticas governamentais e na agenda de acordos internacionais adotados pelo país,¹⁵ é sobre o conteúdo ministrado nas escolas que acontece a principal disputa em relação ao termo gênero e, em especial, quanto à expressão ideologia de gênero. De acordo com Miguel (2016), atualmente o principal alvo do Mesp é a reflexão crítica e discussões sobre gênero e sexualidade no espaço escolar, estigmatizadas como “ideologia de gênero”, assim como a retirada do termo “gênero” de documentos oficiais.

Os ataques à disseminação de uma suposta “ideologia de gênero” no âmbito escolar tratam fundamentalmente da defesa da supremacia da família sobre as escolas, resumida no lema “meus filhos, minhas regras” adotado pelo Mesp, tal como apresenta Miguel (2016). Entre as preocupações daqueles que defendem que as escolas não devem transmitir em sala de aula valores – no caso de gênero, valores morais que estejam em desacordo com o que acreditam as famílias – estão questões como a sexualidade das crianças e a orientação sexual de jovens e adultos, mas também os papéis e comportamentos adequados para homens e mulheres em sociedade. Neste contexto, o combate à “ideologia de gênero” corresponderia ao combate a uma doutrinação que busca a “dissolução da moral sexual convencional”, a desordem social e o fim da família tradicional. Estes objetivos se expressariam na tentativa de impor às crianças, no espaço da escola, comportamentos sexuais desviantes do padrão hegemônico, estimulando a diversidade sexual, a promiscuidade e a erotização precoce, bem como negando a essência que caracterizaria e definiria o masculino e o feminino (tal como disposto no texto de diversas proposições legislativas apresentadas no período, como se poderá ver na seção 3 deste capítulo). Ainda que não exista fundamentação teórica sobre a categoria “ideologia de gênero” ou evidências empíricas sobre sua implementação nas políticas públicas de educação (ou quaisquer outras), o termo ganhou força e entrou na agenda pública, tendo sido decisivo durante o processo eleitoral de 2018.

14. Luis Felipe Miguel contextualiza o surgimento e as principais demandas e conquistas do Mesp no artigo *Da “doutrinação marxista” à “ideologia de gênero” – Escola Sem Partido e as leis da mordaza no Parlamento brasileiro*, publicado na *Revista Direito e Práxis*.

15. A *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, o exemplo mais recente, é um documento proposto pela Organização das Nações Unidas (ONU) e adotado por todos os Estados-membros, incluindo o Brasil. Nele estão presentes objetivos relacionados direta ou indiretamente à temática de gênero.

De fato, este debate ganhou corpo na sociedade quando, em 2011, entra em cena a polêmica em relação ao material Escola sem homofobia, encomendado pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados ao Ministério da Educação (MEC). O material foi elaborado por organizações não governamentais (ONGs) especializadas, em conformidade com o programa Brasil sem Homofobia – Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra LGBT e Promoção da Cidadania Homossexual, lançado em 2004 pelo governo federal, que tinha como um de seus objetivos “elaborar diretrizes que orientam o sistema de ensino na implementação de ações que comprovem o respeito ao cidadão e à não discriminação por orientação sexual”.¹⁶ Composto por peças impressas e audiovisuais, o *kit* recebeu parecer técnico favorável do Conselho Federal de Psicologia e foi aprovado e recomendado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e pelo Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/Aids (UNAIDS).¹⁷ Porém, após intensa pressão de parlamentares religiosos, a então presidenta Dilma Rousseff suspendeu a produção e distribuição do material, nomeado pejorativamente pela oposição de *kit gay*.

Em abril de 2014, o Mesp ganhou uma importante batalha. A Comissão Especial que analisava o PNE¹⁸ retirou a diretriz que propunha a promoção da igualdade racial, de gênero e de orientação sexual do PNE¹⁹ e baniou os termos *gênero* e *orientação sexual* do documento. Em 2015, pressionados pelas bancadas religiosas, deputados de diversas Unidades da Federação (UFs) retiraram dos planos estaduais e municipais de educação estes termos.²⁰ Em dezembro de 2017, foi homologada a Base Nacional Comum Curricular (BNCC)²¹ para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental. O Conselho Nacional de Educação (CNE) modificou os pontos sugeridos pelo MEC e excluiu da BNCC os termos *gênero* e *orientação sexual*. Na *Minuta de parecer e projeto de resolução* que trata da BNCC,²² a justificativa para a retirada dos termos é que “a temática ‘gênero’ foi objeto de muitas controvérsias durante os debates públicos da BNCC” e que os debates sobre a temática deveriam ser aprofundados antes da inclusão no documento.

Ao mesmo tempo, avançaram no Legislativo brasileiro PLs encabeçados por grupos religiosos, conservadores e “antigênero”, que culminaram na instituição de uma comissão especial para discussão do PL nº 7.180/2014 – Escola Sem Partido, ao qual

16. Ver: <<https://bit.ly/2t0YgyN>>.

17. Ver Conselho Federal de Psicologia (2015) e UNESCO... (2011).

18. O PNE determina diretrizes, metas e estratégias que regem a política educacional no Brasil durante o período de dez anos.

19. Consultar o *Boletim de Políticas Sociais* n. 23, 2015.

20. Ver Britto e Reis (2015) e Bergamim Junior (2015).

21. A BNCC é um documento normativo de referência obrigatória para elaboração dos currículos e propostas pedagógicas de todas as redes de ensino no Brasil e suas respectivas instituições, públicas ou privadas. Em dezembro de 2017, foi homologada a versão final da BNCC para a Educação Infantil e Ensino Fundamental. Atualmente, a BNCC Ensino Médio encontra-se em discussão no CNE.

22. Disponível em Brasil (2017c).

foram pensados outros nove PLs de temáticas correlatas. A maior parte desses PLs²³ defende a “precedência de valores familiares sobre a educação escolar nos aspectos relacionados à educação moral, sexual e religiosa”, como exposto no PL nº 7.180/2014. Quaisquer pensamentos que desnaturalizem os lugares ocupados tradicionalmente por mulheres e homens na nossa sociedade, que questionem os papéis de gênero estabelecidos e os vejam como construções históricas e culturais, e/ou que abordem as temáticas de identidade de gênero, orientação sexual e sexualidade humana não poderão ser trabalhados em sala de aula. No quadro 1, são apresentados os resumos dos projetos que tramitaram na Comissão Especial e que defendem o Escola Sem Partido.

QUADRO 1

PLs que tramitaram na Comissão Especial destinada a analisar o PL nº 7.180/2014, em defesa do projeto Escola Sem Partido

PL	Autoria	Ementa
7.180/2014	Erivelton Santana (PSC/BA)	Inclui entre os princípios do ensino o respeito às convicções do aluno, de seus pais ou responsáveis, dando precedência aos valores de ordem familiar sobre a educação escolar nos aspectos relacionados à educação moral, sexual e religiosa. Adapta a legislação à Convenção Americana sobre Direitos Humanos ¹ (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969, ratificada pelo governo brasileiro.
7.181/2014	Erivelton Santana (PSC/BA)	Dispõe sobre a fixação de parâmetros curriculares nacionais em lei com vigência decenal.
867/2015	Izalci (PSDB-DF)	Inclui, entre as diretrizes e bases da educação nacional, o programa Escola Sem Partido.
1.859/2015	Alan Rick (PRB/AC)	Acrescenta Parágrafo único ao art. 3º da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação).
5.487/2016	Professor Vitorio Galli (PSC/MT)	Institui a proibição de orientação e distribuição de livros às escolas públicas pelo MEC que verse sobre orientação de diversidade sexual para crianças e adolescentes.
10.577/2018	Cabo Daciolo (Patriota/RJ)	Altera o art. 3º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para proibir a disseminação da ideologia de gênero nas escolas do Brasil.
10.659/2018	Delegado Waldir (PSL/GO)	Altera o art. 3º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, para vedar a doutrinação política, moral, religiosa ou ideologia de gênero nas escolas.
8.933/2017	Pastor Eurico (PHS/PE)	Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, para dispor que o ensino sobre educação sexual somente será ministrado ao aluno mediante autorização dos pais ou responsáveis legais.
9.957/2018	Jhonatan de Jesus (PRB/RR)	Acrescenta artigo à Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para coibir a doutrinação na escola.

Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Nota: ¹ Segundo a justificativa apresentada para tramitação do PL, a proposta adapta a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei nº 9.394/1996) à Convenção Americana dos Direitos Humanos, uma vez que, em seu art. 12, a convenção diz que “Os pais e, quando for o caso, os tutores, têm direito a que seus filhos e pupilos recebam a educação religiosa e moral que esteja de acordo com suas próprias convicções”.

Obs.: PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira; PSC – Partido Social Cristão; PSL – Partido Social Liberal; PHS – Partido Humanista da Solidariedade (incorporado ao Podemos).

23. Tramita, na mesma comissão, o PL nº 6.005/2016, de autoria do deputado Jean Wyllys (PSOL/RJ), que institui o programa Escola Livre em contraposição ao Escola Sem Partido.

Desde julho de 2018, a Comissão Especial convocou doze reuniões para discussão e votação do parecer do relator. A oposição conseguiu adiar a tramitação da proposta ao apresentar requerimentos regimentais que precisavam ser votados antes do parecer. Contudo, apesar de o colegiado ser formado em sua maioria por parlamentares favoráveis ao projeto, muitos ligados à “bancada da bíblia”, a comissão teve dificuldades para atingir o quórum mínimo para a votação. Grande parte dos deputados favoráveis ao projeto marcava presença e deixava o local, enquanto a oposição, formada por parlamentares críticos ao projeto, permanecia na comissão durante toda a reunião.

Em 11 de dezembro de 2018, o presidente da comissão especial, alegando agenda cheia dos parlamentares com a aproximação do recesso, o pedido feito pelos eleitos em 2018 para que o tema fosse discutido no ano seguinte e a falta de quórum nas reuniões, encerrou os trabalhos do colegiado sem que o parecer final do relator do projeto, deputado Flavinho (PSC-SP), fosse votado. Como não haveria mais reuniões da comissão antes do recesso parlamentar, os projetos sem parecer aprovado seriam automaticamente arquivados. O autor do projeto principal, ou dos que tramitam em conjunto, pode apresentar requerimento para desarquivá-lo na nova legislatura. Neste caso, a tramitação terá que recomeçar do início, com a criação de nova comissão para análise do projeto.²⁴

O debate sobre gênero e sexualidade manteve-se presente e teve grande relevância, ao longo de 2018, em particular na corrida à Presidência da República. O projeto Brasil sem Homofobia voltou à tona, especialmente por ter sido instituído durante a gestão do candidato Fernando Haddad como ministro da Educação. O debate se deu novamente a partir da leitura, em especial defendida pelo então candidato à presidência, Jair Bolsonaro (PSL), de que o projeto teria por objetivo propagar a ideologia de gênero, estimular a sexualização das crianças e comportamentos homoafetivos, bem como confundi-las quanto ao seu pertencimento às categorias mulher e homem. Foi veiculada e repetida a notícia de que o *kit gay*, apelido pejorativo dado ao material do projeto Escola Sem Homofobia, incluía vídeos a serem apresentados para crianças de muito pouca idade com cenas de afeto protagonizadas por jovens casais homoafetivos. Em outubro de 2018, após o primeiro turno das eleições, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) determinou a suspensão de *links* de *sites* e redes sociais com a expressão *kit gay*, além de afirmar que o projeto Escola Sem Homofobia não foi executado pelo MEC e livros ou quaisquer outros materiais associados ao projeto nunca foram distribuídos em escolas públicas do país pelo governo. O TSE concluiu que a utilização dessas informações gera “desinformação no período eleitoral, com prejuízo ao debate político”.²⁵

Pode-se afirmar que as eleições de 2018 trouxeram ao debate público temas relacionados a sexualidade e gênero pautados a partir de perspectiva controladora e restritiva

24. Tal como dispõe o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, disponível em Câmara dos Deputados (1989).

25. Ver: <<https://bit.ly/2RAeucp>>.

dos comportamentos individuais.²⁶ Seja pela influência das bancadas religiosas, que vêm ganhando força e conseguindo eleger parlamentares, influenciar na eleição do Executivo nacional e dos estaduais e avançar com projetos políticos de sociedade baseados em visões teológicas da realidade, seja pelas redes sociais, capazes de conectar pessoas e disseminar informações (verdadeiras ou não) com extrema rapidez, o fato é que o embate entre temas morais mobilizou muito mais a população do que temas considerados “tradicionais” dentro do campo político, como a discussão de propostas para superar a crise econômica e diminuir a taxa de desemprego, ou a reforma da Previdência, por exemplo.²⁷ Neste contexto, muitos candidatos identificados com propostas conservadoras encontraram espaço e conseguiram se sobressair durante o processo eleitoral.

3.2 A mobilização das mulheres no processo eleitoral de 2018

O processo eleitoral de 2018 foi também marcado por uma forte mobilização política das mulheres. Em resposta ao cenário de crescente relevância das pautas morais e também às falas do então candidato Jair Bolsonaro – muitas delas falas antigas recuperadas no contexto da corrida eleitoral – sobre as mulheres, os negros e a população LGBT, uma intensa mobilização por meio das redes sociais pôde ser observada. O diferencial, neste caso, foi a culminância dessa mobilização em passeatas de mulheres em todo o país às vésperas das eleições. Em setembro de 2018, ocorreu o que muitos veículos de comunicação e movimentos sociais nomearam de “a maior manifestação de mulheres da história do Brasil”,²⁸ que reuniu milhares de mulheres em 114 cidades brasileiras contra a candidatura de Jair Bolsonaro sob o mote “ele não”.²⁹ As manifestações se expandiram para além dos direitos das mulheres, em direção à defesa dos direitos humanos e do respeito à diversidade. Apesar de marcadamente reunir manifestantes à esquerda e centro-esquerda no espectro político, houve adesão de setores mais conservadores, além de grande apoio de artistas conhecidos nacionalmente.³⁰

Em resposta a esse movimento, mulheres que não se sentiam representadas pela agenda e que apoiavam a candidatura e as propostas de Bolsonaro também se mobilizaram pelas redes sociais. Defendendo a unificação de grupos de apoio ao candidato, a crítica ao feminismo e a criação e participação em atos favoráveis a Bolsonaro em todo o país, também ocuparam as ruas no mesmo dia do movimento

26. No final de 2018, após a aplicação do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), a relevância do debate envolvendo questões de gênero foi novamente objeto de discussão no país. Na prova de 2018, havia textos que abordavam temas como orientação sexual, identidade de gênero e feminismo. Com a repercussão gerada pelo debate destas questões, o sigilo da prova foi ameaçado após pronunciamento em que o presidente eleito Jair Bolsonaro, naquele momento ainda não empossado, informou que passará a ter acesso ao exame antes de sua aplicação, com o intuito de impedir que “questões polêmicas” estejam presentes na avaliação. É preciso acompanhar como este tema se desdobrará na próxima edição do Enem, em finais de 2019, e como novas rotinas de segurança da prova e de ingerências externas no processo de elaboração das questões irão funcionar na prática.

27. Em 2016, movimento parecido aconteceu nas eleições americanas. Naquela disputa, os temas morais tiveram destaque e Donald Trump, com discurso extremamente nacionalista e beligerante, associado à direita radical, foi eleito presidente.

28. Ver Rossj, Dias Carneiro e Gragnani (2018).

29. Ver Protestos... (2018).

30. Ver Rossj, Dias Carneiro e Gragnani (2018).

“ele não”, com demonstrações públicas a favor de Bolsonaro em cerca de quarenta cidades em dezesseis estados do país.³¹

Chama atenção, nos dois casos, a intensa mobilização de mulheres. Em um contexto eleitoral, trata-se de fenômeno inédito, confirmado pela também inédita cisão entre homens e mulheres na intenção de votos para presidente em 2018.³² Em pesquisa Datafolha realizada às vésperas do segundo turno da eleição presidencial, enquanto 55% dos homens manifestaram intenção de voto em Jair Bolsonaro, entre as mulheres este percentual era de 41%, tecnicamente empatados com os 42% de intenção de voto em Fernando Haddad.³³

A forte mobilização das mulheres no processo eleitoral de 2018, no entanto, parece dar continuidade ao movimento de tomada das ruas e de centralidade feminina nos debates políticos que têm se dado desde as jornadas de 2013 e, muito especialmente, desde 2015, quando as mulheres ocuparam espaços públicos para pedir a saída do então deputado Eduardo Cunha da presidência da Câmara dos Deputados.³⁴

Em 2018, também se fortaleceu a mobilização de mulheres profissionais reunidas no grupo Mulheres do Brasil, criado pela empresária Luiza Trajano, que promove ações para incentivar a participação feminina na política. Em 2018, o grupo criou ferramentas para monitorar a aplicação de recursos por parte dos partidos nas candidaturas femininas e reuniu-se com os presidenciáveis para pautar questões de interesse das mulheres. O grupo, que reunia em 2018 cerca de 18 mil integrantes, diz-se político, mas apartidário, e aceita somente mulheres como integrantes.³⁵

No início de outubro de 2018, o primeiro turno das eleições confirmou que as eleições presidenciais seriam decididas entre os candidatos Fernando Haddad e Jair Bolsonaro. Novos protestos foram convocados; os que reuniram mais pessoas aconteceram nos dias 20 e 21 de outubro.³⁶ Em 20 de outubro, manifestantes de quinze estados e do Distrito Federal foram às ruas contra a candidatura de Bolsonaro, contra “o fascismo, em defesa dos direitos humanos, da liberdade de expressão e a favor da democracia”. No dia 21, em vinte estados e no Distrito Federal, manifestantes pró-Bolsonaro saíram às ruas para demonstrar seu apoio e protestar “contra o comunismo, contra o retorno do PT [Partido dos Trabalhadores] à presidência e em nome da pátria e da família”.

Em 29 de outubro de 2018, Jair Bolsonaro venceu as eleições com 55% dos votos válidos, o que equivale a mais de 57 milhões de votos. Fernando Haddad

31. Ver Protestos... (2018).

32. Ver Homens... (2018).

33. Disponível em: <<https://bit.ly/2RCvTRN>>.

34. Para uma análise mais pormenorizada deste contexto, ver edição 25 deste periódico.

35. Ver Lima (2018).

36. Ver Manifestações... (2010).

ficou em segundo lugar, com 44% dos votos, escolhido por pouco mais de 47 milhões de pessoas.

3.3 Violência política contra as mulheres

De acordo com o Observatório da Violência Política em Minas Gerais, a violência política pode atingir toda a população e é definida como “qualquer ato de ameaça, intimidação, ofensa, agressão física, injúria ou ato de intolerância que ocorra em função da sua escolha eleitoral ou posição política”.³⁷ A violência, um dos traços da sociedade brasileira, também esteve historicamente a serviço da dominação política no Brasil,³⁸ tendo sido majorada ao longo de 2018, com três graves casos, envolvendo atentados a dois então candidatos ao cargo de Presidente da República³⁹ e a execução da vereadora Marielle Franco (PSOL-RJ).⁴⁰

Em 14 de março de 2018, após participar de uma roda de conversas, a parlamentar, sua assessora Fernanda Chaves e o motorista Anderson Pedro Gomes foram vítimas de atentado no centro do Rio de Janeiro. Um veículo parou ao lado do carro e criminosos abriram fogo contra Anderson e Marielle, que foi executada ao ser atingida por quatro tiros na região da cabeça e pescoço. Anderson Gomes recebeu três disparos nas costas e Fernanda Chaves, a única sobrevivente da execução, ficou ferida por estilhaços de balas. Nenhum objeto foi levado. Marielle Franco recebera mais de 46 mil votos nas eleições de 2016 do município do Rio de Janeiro, tornando-se a quinta vereadora mais votada do município naquele ano. Ela concentrava sua atuação política em temas como defesa dos Direitos Humanos, o combate ao racismo, à LGBTfobia e ao machismo e os impactos das políticas de segurança pública nas periferias.⁴¹

Após a execução de Marielle Franco, foram divulgadas informações falsas sobre a vida da parlamentar em diferentes redes sociais. As falsas notícias acusavam a vereadora de manter ligações com a facção Comando Vermelho, manter relações com traficantes de drogas e crime organizado, entre outras. A família da vereadora

37. Disponível em: <<https://bit.ly/2Pv2pCK>>.

38. Ver Borba e Nogueira (2018).

39. Trata-se aqui do ataque a balas à caravana do ex-presidente Lula em março de 2018, quando este ainda era pré-candidato à Presidência, e à facada sofrida pelo então candidato Jair Bolsonaro, em setembro de 2018, já no contexto da campanha eleitoral.

40. Entre 2015 e 2016, foram assassinados treze políticos no estado do Rio de Janeiro. Até agosto de 2018, apenas três destas mortes haviam sido esclarecidas pela Polícia. A esse respeito, ver Heringer (2018).

41. Em fevereiro de 2018, foi submetida ao Congresso Nacional e decretada pelo governo federal intervenção na área de segurança pública no estado do Rio de Janeiro, “com o objetivo de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”. Foi nomeado como interventor federal o general do Exército Walter Braga Netto, que possuía permissão para gerir a segurança pública no Rio de Janeiro. A vereadora havia se posicionado contra a intervenção militar e era relatora da Comissão de Representação de Acompanhamento da Intervenção Federal na Segurança Pública do Rio de Janeiro, criada com o objetivo de acompanhar a intervenção federal. Uma das propostas de Marielle Franco era que denúncias da sociedade civil fossem incorporadas aos relatórios apresentados pela comissão. Em 10 de março de 2018, Marielle havia divulgado denúncias realizadas por moradores de episódios de violência e assassinatos. Em dezembro de 2018, após o fim da intervenção, a Comissão teve seus trabalhos encerrados.

acionou a Justiça, que obrigou o Facebook a revelar os dados dos responsáveis pelas postagens e a retirar do ar *posts* e páginas contendo mentiras sobre Marielle Franco.⁴² Em julho de 2018, a diretora executiva da Anistia Internacional no Brasil afirmou que o assassinato da vereadora “demonstra a ineficácia, incompetência e falta de vontade das instituições do Sistema de Justiça Criminal brasileiro em resolver o caso”.⁴³

Quase um ano após o assassinato de Marielle Franco e Anderson Gomes, a investigação conduzida pela Delegacia de Homicídios e pelo Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco), do Ministério Público Estadual, identificou como responsáveis pela execução do crime um sargento reformado da Polícia Militar e um ex-policia militar, que foram presos na sequência. Até o momento não se sabe, contudo, se houve mandantes e, neste caso, quais seriam os motivos para o assassinato da vereadora.

Um tipo mais específico de violência política é a violência eleitoral. Compreendendo-a como subcategoria da violência política, os pesquisadores Felipe Borba e Ary Nogueira definem a violência eleitoral como “qualquer ato de coerção, ameaça ou uso deliberado da força contra pessoas ou instituições, durante todo o processo eleitoral”.⁴⁴ Segundo os autores,

Há consenso de que a violência eleitoral tem como principal motivação influenciar o processo eleitoral e por essa razão pode ser usada nas três fases que caracterizam o ciclo eleitoral: a fase pré-eleitoral, o dia da eleição e os dias seguintes entre a proclamação dos resultados e a posse dos eleitos (Borba e Nogueira, 2018, p. 4).

Nessas eleições, mulheres de diferentes legendas e também de movimentos sociais sofreram ataques relacionados à sua atuação política e/ou com o objetivo de influenciar o resultado eleitoral. Tálria Petrone (PSOL-RJ), então candidata a deputada federal, foi ameaçada por policial militar fardado no primeiro dia da corrida eleitoral quando se deslocava para atividades de campanha.⁴⁵ Caso semelhante ocorreu com a então candidata a deputada estadual Tainá Sena (PT-RJ), que registrou boletim de ocorrência na 54ª Delegacia de Polícia de Belford Roxo contra segurança de um candidato adversário, que fazia campanha no mesmo local. Segundo a ex-candidata, o segurança retirou o microfone de sua mão e a agrediu, além de tê-la ameaçada de morte.⁴⁶

A deputada federal e atual liderança do governo no Congresso Joice Hasselmann (PSL-SP) mudou de endereço durante a campanha eleitoral e afirmou que pessoas armadas

42. O então deputado federal Alberto Fraga, do Democratas do Distrito Federal (DEM-DF), ganhou destaque nacional ao compartilhar mensagem contendo calúnia contra Marielle Franco. O deputado sofreu representação, que pedia cassação do mandato, no Conselho de Ética da casa por quebra de decoro parlamentar. O processo foi arquivado em maio de 2018.

43. Ver: <<https://bit.ly/2P7B2zx>>.

44. Ver: <<https://bit.ly/2RDLBfy>>.

45. O policial, que não estava identificado, apreendeu panfletos e sacou a arma, apontando-a para civis que estavam no local. Ver: <<https://glo.bo/2rws99L>>.

46. Ver: <<https://glo.bo/2P6j5S2>>.

havam invadido sua residência, obrigando-a a sair de sua própria casa e se esconder durante vinte dias em uma clínica médica.⁴⁷ Em novembro de 2018, Hasselmann recebeu um pacote com uma cabeça de porco, uma peruca loira e um bilhete com ameaças de morte. O caso está sendo investigado pela Polícia Civil de São Paulo.

Durante a campanha, a senadora eleita Soraya Thronicke (PSL-MS) utilizou colete à prova de balas durante comícios e carreatas e andava acompanhada de seguranças armados. Thronicke relatou ter sido ameaçada de morte pelo seu primeiro suplente, Rodolfo Oliveira Nogueira.⁴⁸ Outra política que recebeu ameaças de morte durante a campanha foi a candidata à vice-presidência Manuela D'Ávila (Partido Comunista do Brasil – PCdoB), que entrou com ação no TSE pedindo que a Polícia Federal atuasse para garantir sua segurança.⁴⁹ Além das ameaças, Manuela D'Ávila foi vítima de dezenas de notícias falsas durante a campanha. Após o primeiro turno, o TSE determinou que o Facebook retirasse do ar 33 *links* e que o YouTube removesse dois vídeos que continham mensagens difamatórias contra a candidata.

Vale destacar que a violência se estendeu não apenas às candidatas, mas também a outras mulheres cuja atuação política vinha produzindo repercussões importantes no processo eleitoral de 2018. Algumas mulheres criaram grupos em redes sociais para reunir manifestantes contrárias a um dos candidatos à Presidência. Pouco tempo depois de o grupo ter sido criado, os celulares das administradoras foram *hackeados* e suas redes sociais invadidas. Foram criadas postagens com conteúdo ofensivo e as administradoras sofreram ameaças de exposição de seus dados caso a página no Facebook não fosse excluída.^{50,51}

3.4 As mulheres nas eleições de 2018

Falar sobre atuação política e eleições é também falar sobre a ocupação dos espaços públicos, especialmente no Brasil, onde o “fazer política” permanece majoritariamente masculino. Apesar de a sociedade brasileira ser profundamente heterogênea, formada por grupos que possuem as mais diversas percepções da realidade, essa diferença não se traduz nos representantes que são escolhidos por meio do voto.

De acordo com a organização Inter-Parliamentary Union, em 2018, a baixa representação feminina no Brasil faz com que, em um universo de 190 países, o Brasil ocupe o 131º lugar no *ranking* mundial de mulheres no Parlamento.⁵² Números como esses revelam que “o ‘mundo da política’ não é um dado *a priori*, mas precisa ser investigado e definido a partir das formulações e dos comportamentos de atores sociais e de

47. Ver: <<https://bit.ly/2E4DhNH>>.

48. Ver: <<https://bit.ly/38qC815>>.

49. O pedido de proteção foi arquivado pelo ministro do TSE Jorge Mussi. Ver: <<https://glo.bo/2LHedjZ>>.

50. Ver: <<https://bit.ly/2Yzjbjb>>.

51. Após os ataques, a rede social retirou a página do ar, que foi restaurada e devolvida às administradoras.

52. O país ocupa a 167ª posição no *ranking* das mulheres com cargos ministeriais.

contextos particulares” (Kuschnir, 2007), e nos ajudam a perceber a desproporção entre gêneros na atuação política e a sub-representação feminina no Poder Legislativo federal.

Acerca da baixa atuação política das mulheres, Biroli (2018) lembra que “a história do espaço público e das instituições políticas modernas é a história de acomodação do ideal de universalidade à exclusão e à marginalização das mulheres e de outros grupos sociais subalternizados”. Sobre este aspecto, é oportuno citar:

O debate contemporâneo sobre a participação política das mulheres tem como ponto de partida o diagnóstico de que o direito ao voto e o direito a disputar eleições, conquistados na maior parte do mundo entre as primeiras décadas do século XX e meados do mesmo século, não redundaram em condições igualitárias de participação (Biroli, 2018, p. 171).

O período compreendido entre 2016 e 2018 foi marcado pela crise econômica, pelas investigações conduzidas pela Operação Lava-Jato e pelo aprofundamento da crise política que tomou conta do país após as eleições de 2014, em que Dilma Rousseff venceu com vantagem de pouco mais de 3% dos votos válidos (ou 3,5 milhões de votos). Após o resultado, a oposição pediu ao TSE auditoria sobre o sistema de votação, em especial a apuração do segundo turno das eleições presidenciais, com o intuito de verificar a lisura do resultado eleitoral.⁵³ Na petição protocolada ao tribunal, o PSDB alegou desconfiança quanto à infalibilidade da urna eletrônica, levantou denúncias compartilhadas nas redes sociais e pediu a cassação da chapa vencedora, requerendo a posse de Aécio Neves como presidente.⁵⁴ Em dezembro de 2015, o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha,⁵⁵ autorizou abertura de processo que culminou com *impeachment* contra a presidenta Dilma Rousseff sob alegação de que a presidenta teria cometido crime de responsabilidade com as “pedaladas fiscais”.⁵⁶

Assim que assumiu a Presidência da República interinamente, Michel Temer empossou 23 novos ministros, todos homens, o que tornou seu governo o primeiro do período democrático pós-Constituição de 1988 a não ter nenhuma ministra de Estado em sua composição. Na época, o Índice Global de Desigualdade de Gênero do Fórum Econômico Mundial calculou que a ausência de mulheres no comando de ministérios levaria o Brasil a despencar 22 posições no *ranking* de igualdade de gênero, além de se tornar um dos seis países, em um *ranking* de 145, onde não havia mulheres ministras.⁵⁷

Após críticas no âmbito da sociedade civil, em junho do mesmo ano, algumas mulheres entraram no governo em secretarias que, anteriormente, tinham o *status*

53. Em 2015, documento independente elaborado pela área jurídica do PSDB concluiu que não houve fraude no processo eleitoral de 2014 e, entre outras sugestões, pediu o retorno do voto impresso.

54. Em junho de 2017, a ação foi julgada e o TSE absolveu da acusação, por 4 votos a 3, a chapa vencedora.

55. A relação entre Eduardo Cunha e o governo de Dilma Rousseff tornou-se publicamente conflituosa a partir de 2013, apesar de o deputado pertencer ao maior partido da base aliada. O ápice aconteceu com a abertura do processo de *impeachment* em 2015.

56. Sobre o *impeachment*, consultar o n. 25 do *Boletim de Políticas Sociais*, disponível em: <<https://bit.ly/38oBCQV>>.

57. Ver: <<https://bbc.in/2E6Pfq0>>.

de ministério: Fátima Pelaes, na Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SNPM); Flávia Piovesan, na Secretaria de Direitos Humanos do Ministério da Justiça; e Luíslinda Valois, na Secretaria de Promoção da Igualdade Racial.⁵⁸ Pouco tempo depois, em setembro de 2016, Michel Temer nomeou advogada-geral da União a servidora do órgão Grace Maria Fernandes Mendonça, que se tornou a primeira mulher a assumir como titular o cargo. Nesse sentido, pode-se considerar que a pressão social para uma equipe mais paritária, em relação à representação feminina, pode ter contribuído para essas escolhas.

Matos e Paradis (2014) chamam de “despatriarcalização do Estado brasileiro” a criação e implementação de políticas públicas, historicamente reivindicadas por diferentes movimentos e organizações feministas, que atendam a demandas específicas das mulheres. As autoras ressaltam que essa movimentação é protagonizada e orquestrada por mulheres na busca por “reconhecimento enquanto sujeitos sociais e políticos” (Matos e Paradis, 2014, p. 68), visto que, na nossa sociedade, prevalecem relações de gênero que submetem as mulheres a relações de poder hierárquicas que privilegiam homens.

Peixoto, Goulart e Silva (2016, p. 126) dão continuidade à discussão ao analisarem que o acesso das mulheres à esfera pública é sustentado pela prerrogativa de negação de cidadania às mulheres. Para os autores, essa negação está intrinsecamente ligada a estereótipos de gênero que caracterizam as mulheres como “sujeitos passivos, vinculados à esfera privada e desprovidos de requisitos para interferir na esfera pública”. No Brasil, o marco definitivo para se pensar a inclusão das mulheres na política foi o sistema de cotas para candidaturas de mulheres nas chapas partidárias, instituído em 1995.

O PL da então deputada Marta Suplicy, subscrito por outras trinta parlamentares, propunha que, no mínimo, 30% das vagas de candidaturas partidárias em todos os níveis fossem preenchidas por mulheres. A incorporação, na Lei das Eleições (Lei nº 9.100/1995), da reserva de, no mínimo, 20% das vagas de cada partido ou coligação para mulheres candidatas foi consequência direta dessa proposta. Matos e Paradis (2014) afirmam que essa legislação foi um grande marco para a participação das mulheres na vida política do país, uma vez que os partidos passaram a fazer campanhas de filiação para atrair candidatas, além de incluírem em seus discursos preocupações com demandas historicamente femininas. Dois anos depois, a Lei nº 9.504/1997 ordenou que cada partido ou coligação reservasse o mínimo de 30% das candidaturas para cada sexo. Em 2009, para garantir maior efetividade, a previsão de reserva de vagas é substituída pela determinação de que os partidos políticos preencham o mínimo de 30% e o máximo de 70% das candidaturas para cada sexo, conforme a Lei nº 12.034, de modo a evitar que as cotas fossem enviadas em branco.

58. Em comparação, Dilma Rousseff nomeou dezoito ministras em pouco mais de cinco anos na presidência, o que lhe garantiu o título de governo com o maior número de mulheres da história do Brasil.

Em março de 2018, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.617, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República (PGR). Esta ADI questionava o art. 9º da Minirreforma Eleitoral de 2015, que estabelecia a reserva de, no mínimo, 5% e, no máximo, 15% dos recursos do Fundo Partidário para financiamento das campanhas eleitorais de mulheres pelos partidos políticos.⁵⁹ Para a PGR, o limite máximo de 15% resultaria em mais desigualdade de gênero dentro dos partidos, e o limite deveria ser proporcional ao percentual mínimo de candidaturas definidos por lei. No julgamento da ADI nº 5.617, o STF decidiu que o financiamento de campanhas eleitorais das candidatas mulheres com recursos do Fundo Partidário deve ser proporcional e respeitar o patamar mínimo de 30% de candidatas mulheres, como previsto em lei.

Após a decisão referente à ADI nº 5.617, um grupo formado por oito senadoras e seis deputadas federais⁶⁰ formulou consulta ao TSE, indagando se o tempo de rádio e TV das campanhas femininas e a parcela de financiamento destinada às campanhas das mulheres deveriam seguir a proporção mínima de 30% estabelecida pela Lei das Eleições. A corte respondeu positivamente à consulta realizada pelas parlamentares e decidiu ainda que, caso haja mais de 30% de candidatas, a distribuição do tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita e o repasse do Fundo Eleitoral devem ocorrer na mesma proporção.⁶¹

Em pesquisa sobre eleição e inclusão de mulheres na política, Gomes (2016) afirma que, a despeito dos diferentes discursos acerca das chamadas “pautas femininas”, “no cotidiano partidário, mas especialmente em época de campanha, partidos de diferentes ideologias não oferecem maior apoio às candidatas de forma a avançar a inclusão das mulheres na política com mais mulheres eleitas” (Gomes, 2016, p. 50). É oportuno citar:

Enquanto a esquerda apresenta uma pequena preponderância na abertura de espaços partidários e no conhecimento sobre as causas da sub-representação feminina, seu apoio às mulheres em tempos de campanha não difere dos outros campos ideológicos, apesar da aparente presença de mulheres nos cargos dirigentes do partido, afirmada pelas entrevistadas, ou esforços para aumentar a presença das mulheres nesses cargos na forma de cotas internas (Gomes, 2016, p. 50).

A Lei Eleitoral prevê cotas e recursos destinados às parlamentares mulheres, mas não prevê a punição aos partidos que descumprirem as regras. O TSE, contudo, já consolidou jurisprudência no sentido de que o preenchimento das vagas para as mulheres é obrigatório e que, na “impossibilidade de registro de candidaturas

59. Ver: <<https://bit.ly/2PANQxi>>.

60. Ver: <<https://bit.ly/2PvjQTv>>.

61. Ver: <<https://bit.ly/2LE3SFK>>.

femininas no percentual mínimo de 30%, o partido ou coligação deve reduzir o número de candidatos do sexo masculino para se adequar às cotas de gênero”.⁶²

Alguns partidos e coligações, no entanto, conseguem burlar esta determinação legal utilizando-se das chamadas “candidatas laranjas”.⁶³ Essas mulheres têm candidaturas inscritas no processo eleitoral, com ou sem o seu consentimento, com o intuito tão somente de que se preencha a cota mínima de 30%, conforme previsto na legislação. Segundo levantamento estatístico realizado pelo TSE em 2016, dos 16.131 candidatos que não receberam sequer um voto, 14.413 (ou 89,3% do total) eram mulheres.⁶⁴ O TSE informou que, em caso de fraudes, em especial relacionadas à tentativa de se utilizar de estratégias para parecer se adequar à legislação, como a utilização de candidaturas de “laranjas”, o Ministério Público Eleitoral (MPE) pode relatar irregularidades ajuizadas em ações que serão julgadas pela Justiça Eleitoral.⁶⁵ As punições neste caso dependem dos entendimentos dos juízes de cada processo, quer em relação à comprovação da existência da fraude em si, quer em relação à aplicação de penalidades, como a impugnação das listas de todo o partido/coligação ou da candidatura da candidata envolvida (muitas vezes, sem sequer ter conhecimento) na fraude.

Contudo, decisões recentes puniram fraudes no preenchimento das cotas de vagas para mulheres. Nestes casos, todo o partido e seus respectivos candidatos podem sofrer punição e, em última instância, ter os votos zerados e os diplomas cassados pelo TSE. Em agosto de 2017, por exemplo, o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo cassou o registro de 22 candidatos a vereador pela mesma coligação por fraude no preenchimento das vagas destinadas a mulheres. O caso aconteceu no município de Santa Rosa do Viterbo, localizado a 300 km da capital, e, entre os 22 candidatos, puniu dois vereadores que foram eleitos em 2016.⁶⁶

Esse tipo de fraude contra o sistema eleitoral produz mais desigualdade, pois as mulheres disputam por cargos políticos nas eleições sem a efetiva igualdade de chances, aumenta a já imensa disparidade de gênero presente no sistema político e contribui para a baixa representatividade política. Sobre esse aspecto, Peixoto, Goulart e Silva (2016, p. 126) lembram que “a representação das mulheres está condicionada ao fator de exclusão do público” que exclui as mulheres “da condição de sujeito ativo, de cidadãos”.

62. Ver: <<https://bit.ly/2t4v6Pi>>.

63. Reportagem da revista *AzMinia*, em parceria com a publicação *The Intercept Brasil*, sobre mulheres candidatas traz que, após consultado, o TSE informou que “a alteração mais recente na legislação é de 2015 e não incluiu punição às legendas que descumprirem a norma, apenas buscou saídas para incentivar as candidaturas femininas”, e ainda que, “em caso de fraude, cabe ao Ministério Público Eleitoral ajuizar ações, apontando as irregularidades que serão julgadas caso a caso pela Justiça Eleitoral”. Disponível em: <<https://bit.ly/2E3oTVV>>.

64. Ver: <<https://bit.ly/2PAOAm4>>.

65. Ver: <<https://bit.ly/2P92ahv>>.

66. Ver: <<https://bit.ly/2E2SYou>> e <<https://bit.ly/2t4te9f>>.

A sub-representação de alguns grupos no sistema político revela que a democracia por si só não garante a representação da pluralidade presente em nossa sociedade, de forma que a exclusão sistemática desses grupos expõe o caráter hierarquizado da democracia (Biroli, 2018). Tal desigualdade na representação expressa questões de tal forma estruturantes da sociedade brasileira que mesmo as iniciativas de alteração no sistema político não são capazes de produzir resultados expressivos. As mulheres – e os negros – continuam sub-representados na política institucional, ocupando espaços muito mais limitados do que o peso que possuem na população brasileira.

No Poder Executivo, por exemplo, apenas uma mulher conseguiu se eleger em 2014 como governadora: Suely Campos, do Progressistas (PP), eleita em Roraima. Em 2018, não houve mudanças consideráveis neste cenário: entre as 186 pessoas candidatas aos executivos estaduais, menos de trinta eram mulheres. Dessas, apenas uma conseguiu se tornar governadora: a senadora Fátima Bezerra (PT), eleita para o governo do Rio Grande do Norte. Nesse cenário, o Brasil ainda está distante da chamada “democracia paritária”, um “modelo político no qual a paridade e a igualdade substantiva se constituem como elementos fundantes do Estado inclusivo e paritário” (ONU, 2018).⁶⁷

3.4.1 As eleições para a Câmara dos Deputados

As eleições de 2018, contudo, trouxeram resultados importantes no caso da Câmara dos Deputados. Pela primeira vez desde a redemocratização, a proporção de mulheres eleitas rompeu a barreira dos 10%: em 2018, foram eleitas 77 mulheres, o que corresponde a 15% do total de deputados federais eleitos. Apenas Amazonas, Maranhão e Sergipe não elegeram nenhuma mulher para deputada federal. A deputada mais idosa eleita é Luiza Erundina (PSOL-SP), que aos 83 anos vai para o seu sexto mandato consecutivo. A mais nova é a deputada Luiza Canziani, do Partido Trabalhista Brasileiro do Paraná (PTB/PR), que irá ocupar seu primeiro cargo eletivo aos 22 anos. A tabela 1 informa a composição, por UF, da bancada feminina na Câmara dos Deputados.

TABELA 1
Número e proporção de deputadas federais eleitas para a legislatura 2019-2022 – Brasil e UFs

UF	Total de vagas	Número de mulheres eleitas	Mulheres eleitas (%)
Acre	8	4	50,0
Alagoas	9	1	11,1
Amapá	8	3	37,5
Amazonas	8	0	0
Bahia	39	3	7,7
Ceará	22	1	4,5
Distrito Federal	8	5	62,5

(Continua)

67. Ver: <<https://bit.ly/2PxOb3R>>.

(Continuação)

UF	Total de vagas	Número de mulheres eleitas	Mulheres eleitas (%)
Espírito Santo	10	3	30,0
Goiás	17	2	11,8
Maranhão	18	0	0
Mato Grosso	8	1	12,5
Mato Grosso do Sul	8	2	25,0
Minas Gerais	53	4	7,5
Pará	17	1	5,9
Paraíba	12	1	8,3
Paraná	30	5	16,7
Pernambuco	25	1	4,0
Piauí	10	4	40,0
Rio de Janeiro	46	10	21,7
Rio Grande do Norte	8	1	12,5
Rio Grande do Sul	31	3	9,7
Rondônia	8	3	37,5
Roraima	8	2	25,0
Santa Catarina	16	4	25,0
São Paulo	70	11	15,7
Sergipe	8	0	0
Tocantins	8	2	25,0

Elaboração: Disoc/Ipea.

O estado que, em termos absolutos, mais elegeu mulheres deputadas foi São Paulo. Das setenta vagas da bancada, onze foram ocupadas por mulheres, o que representa 15,7% das cadeiras. Proporcionalmente, contudo, é o Distrito Federal o que contará com a maior bancada feminina na Câmara. As mulheres ocuparão 62,5% do total de oito cadeiras destinadas ao Distrito Federal. Em seguida está o Acre, estado em que as mulheres ocuparão metade das vagas. Os estados do Amapá, do Espírito Santo, do Piauí e de Roraima tiveram de 30% a 40% de suas vagas na Câmara Federal ocupadas por mulheres. Embora nessas UFs o número de representantes mulheres seja superior à média nacional, em dezoito estados brasileiros as mulheres ocupam 25% ou menos do total de vagas da Câmara dos Deputados reservadas aos estados, conforme a tabela 1.

Além do aumento de 50% no número de deputadas eleitas, nessas eleições houve outros avanços em direção à representatividade na Câmara dos Deputados. Diminuiu o número de deputados brancos e dois deputados que se autodeclararam amarelos foram eleitos. O número de deputados que se declaram negros saltou de 93 para 113 em 2018, assim como o número de deputadas negras, que passou de dez para treze. Trinta e seis anos após Mário Juruna, do Partido Democrático Trabalhista do Rio de Janeiro (PDT-RJ), ter sido eleito deputado, teremos outra representante indígena: Joênia Wapichana (Rede-RR) é a primeira mulher indígena eleita deputada federal.

Em março de 2018, uma decisão do TSE promoveu avanço para se alcançar a diversidade no Parlamento. O tribunal autorizou candidatos transgêneros a utilizar o nome social nas urnas e a atualizar sua identidade de gênero no Cadastro Eleitoral. Como consequência, houve 52 candidaturas trans nas eleições 2018.⁶⁸ Dessas, três conseguiram se eleger. Erica Malunguinho (PSOL-SP) é a primeira pessoa transexual eleita para o cargo de deputada estadual. A proposta de mandato coletivo ajudou a eleger as outras duas deputadas estaduais trans: Erika Hilton (PSOL-SP), da Bancada Ativista, e Robeyoncé Lima (PSOL-PE), do grupo Juntas. Esta é a primeira vez que mandatos coletivos conquistam vagas nos legislativos estaduais. Neste modelo, um dos nomes é registrado e detém o mandato perante a Justiça Eleitoral. O restante da bancada é registrado como assessor parlamentar. O parlamentar que encabeça a chapa se compromete a dividir o salário em partes iguais com todos que compõem a chapa e a consultar os demais membros do mandato sobre as proposições legislativas, sendo uma espécie de “porta-voz” do grupo.

Nas eleições para as câmaras legislativas estaduais, São Paulo se destacou por eleger a deputada mais votada da história do país: Janaina Paschoal (PSL) obteve mais de 2 milhões de votos na disputa para o Legislativo estadual. Contudo, apenas 15% das mulheres candidatas foram eleitas para o Legislativo estadual paulista e passaram a ocupar 18 das 94 vagas disponíveis na Assembleia Legislativa de São Paulo (Alesp). A média nacional de mulheres eleitas para assembleias legislativas estaduais também é de 15% do total de vagas. O Amapá é a exceção e tornou-se o único estado a alcançar o mínimo de 30% de mulheres deputadas estaduais. Além do Amapá, Pará, Pernambuco, Roraima, Sergipe e Tocantins, estados das regiões Norte e Nordeste do país, foram os únicos que conseguiram eleger mulheres para ocupar ao menos 20% das cadeiras em suas assembleias legislativas.

3.4.2 As eleições para o Senado Federal

As eleições para o Senado trouxeram resultados bem menos animadores. Das treze senadoras que compunham a bancada feminina em 2018, oito encerraram o mandato em 31 de janeiro de 2019.⁶⁹ Entre as cinco senadoras com mandato até 2022, apenas quatro seguem no Congresso, uma vez que Fátima Bezerra (PT/RN) foi eleita governadora nas eleições de 2018 – a única mulher a assumir um Executivo estadual neste processo eleitoral – e assumirá o executivo do Rio Grande do Norte a partir de 1º de janeiro. Com mandato até 2023, o primeiro suplente da senadora assumirá a vaga.

68. Uma candidata concorreu ao Senado, dezessete concorreram ao cargo de deputada federal, 33 disputaram as eleições estaduais e duas concorreram para deputada distrital.

69. A senadora Ana Amélia (PP) foi candidata ao cargo de vice-presidenta na chapa encabeçada pelo PSDB, que ficou em 4º lugar. As senadoras Gleisi Hoffmann (PT) e Lídice da Mata, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), se elegeram para a Câmara dos Deputados. Por sua vez, Marta Suplicy, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), divulgou nota, em agosto de 2018, renunciando à vida político-parlamentar, desfilando-se de seu partido e desistindo da reeleição ao Senado. A senadora Regina Souza (PT) foi eleita vice-governadora no Piauí. Já Ângela Portela (PDT), Lúcia Vânia (PSDB) e Vanessa Grazziotin (PCdoB) tentaram reeleição, todas sem sucesso.

O número de candidatas ao Senado cresceu se compararmos com as duas últimas eleições para o cargo. Nas eleições de 2010, 36 mulheres se candidataram, e em 2014 concorreram ao cargo 35 mulheres.⁷⁰ Nas eleições de 2018, quando dois terços do Senado foram renovados, 352 pessoas realizaram o pedido de registro de candidatura para concorrerem ao Senado,⁷¹ das quais 62 são mulheres, de acordo com os dados disponíveis na página do TSE.⁷²

Apesar do crescimento de candidaturas de mulheres em 2018, apenas sete foram eleitas senadoras,⁷³ o que equivale a 26% do total de senadores eleitos. Contabilizadas as novas representantes e a saída das que não se reelegeram, caiu para onze o número de senadoras que, eleitas, estarão exercendo seus mandatos a partir de 2019. Com a vitória de Gladson Cameli para governador do Acre, a primeira suplente Mailza Gomes assumirá o restante do mandato. A partir de 2019, portanto, o Brasil terá doze das 81 vagas do Senado ocupadas por mulheres, aproximadamente a mesma proporção de mulheres na Câmara dos Deputados (15%). O quadro 2 informa a composição da bancada feminina no Senado após as eleições de 2018.

QUADRO 2
Senadoras no exercício do mandato parlamentar (jan./2019)

Parlamentar	Partido	UF	Mandato
Kátia Abreu	PDT	TO	2015-2023
Mailza Gomes	PP	AC	2015-2023
Maria do Carmo	DEM	SE	2015-2023
Rose de Freitas	PMDB	ES	2015-2023
Simone Tebet	PMDB	MS	2015-2023
Daniella Ribeiro	PP	PB	2019-2027
Dra. Zenaide Maia	PHS	RN	2019-2027
Eliziane Gama	PPS	MA	2019-2027
Juíza Selma Arruda	PSL	MT	2019-2027
Leila do Vôlei	PSB	DF	2019-2027
Mara Gabrilli	PSDB	SP	2019-2027
Soraya Thronicke	PSL	MS	2019-2027

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: PMDB (atualmente, MDB); PPS – Partido Popular Socialista (atualmente, Cidadania).

70. Foram eleitas, em 2014, Fátima Bezerra (RN), Kátia Abreu (TO), Maria do Carmo (SE), Rose de Freitas (ES) e Simone Tebet (MS). Em 1º de janeiro de 2015, a bancada feminina no Senado ganhou mais uma representante: Regina Sousa assumiu o restante do mandato de Wellington Dias, eleito governador do estado do Piauí.

71. Ver: <<https://bit.ly/2REmFEo>>.

72. Os estados com o maior número de candidaturas foram São Paulo e Rio Grande do Sul, com seis e cinco candidaturas femininas, respectivamente. Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte registraram quatro candidaturas de mulheres e Amapá, Distrito Federal, Goiás e Santa Catarina contaram com três candidatas. Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Piauí e Roraima tiveram duas candidaturas, enquanto Alagoas, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rondônia e Sergipe tiveram uma candidata inscrita. Os estados do Acre, Bahia e Tocantins não tiveram nenhuma mulher se candidatando ao cargo.

73. Foram eleitas para a 56ª legislatura as políticas Leila do Vôlei (DF), Eliziane Gama (MA), Juíza Selma Arruda (MT), Soraya Thronicke (MS), Daniella Ribeiro (PB), Dra. Zenaide Maia (RN) e Mara Gabrilli (SP).

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 24/2015,⁷⁴ apresentada pela então senadora Marta Suplicy, poderia melhorar essa realidade. O texto propõe alterar o art. 46 da CF/1988 para destinar, quando da renovação de dois terços do Senado Federal, uma vaga para cada sexo. A PEC nº 24/2015 foi assinada por 33 parlamentares e encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) ainda em 2015. A proposição estava aguardando designação de relator desde abril de 2017 e foi arquivada em 2018 com o fim da legislatura, conforme prevê o *caput* do art. 332 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Além de a presença quantitativa de mulheres nestes espaços ser insuficiente, as parlamentares eleitas ainda enfrentam muitos desafios na profissão. Para alcançar a efetiva igualdade entre homens e mulheres no Parlamento, é importante que mulheres consigam ocupar posições estratégicas nestes espaços, por exemplo, presidindo comissões parlamentares de destaque ou atuando na relatoria de projetos, os quais são fundamentais para o bom andamento das atividades parlamentares. Enquanto o sistema político brasileiro privilegiar a homogeneidade de seus representantes, os partidos incentivarem a atuação individual de seus políticos e o debate público não priorizar a discussão sobre mulheres na política, estas permanecerão sub-representadas na vida política.

4 ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

Analisaremos, nesta seção, algumas políticas e programas desenvolvidos no âmbito do governo federal que, direta ou indiretamente, produzem resultados na vida das mulheres brasileiras. Inicialmente serão discutidas a atuação da SNPM, ao longo dos anos de 2016 e 2017, e os desafios que têm se apresentado para a manutenção das políticas direcionadas especificamente às mulheres rurais. Na sequência, apresenta-se uma análise sobre a redução e, em alguns casos, desestruturação de políticas públicas que são de extrema importância para transformar a injusta divisão sexual do trabalho, a exemplo das políticas de educação infantil que, no último PNE, tinham o objetivo de alcançar uma cobertura de 50% das crianças de 0 a 3 anos frequentando creches públicas ou privadas até 2020, e não logrou superar 30% em 2016. Não obstante, duas novas iniciativas do governo federal merecem destaque por terem sido elencadas como estratégicas e centrais para a atuação do breve governo Temer junto às famílias e mulheres: o programa Criança Feliz, do Ministério do Desenvolvimento Social (Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016), e o programa Rede Brasil Mulher (Decreto nº 9.223, de 6 de dezembro de 2017), da SNPM. Esta seção procura entender, portanto, não apenas as razões pelas quais políticas clássicas de atuação do Estado, como de educação infantil, foram paralisadas no biênio 2017-2018, mas também por que são aquelas as novas frentes abertas pelo mesmo governo que promulgou a austeridade e a desregulamentação do mercado de trabalho.

74. Ver: <<https://bit.ly/2PzPC1A>>.

4.1 A atuação da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM) no biênio 2017-2018

Desde 2001, quando foi criada no âmbito do governo federal a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (Sedim), a responsabilidade por articular, promover e fomentar o desenvolvimento de políticas públicas para as mulheres passou a se concentrar em uma única instância da burocracia estatal, conferindo (ou pretendendo conferir), de alguma forma, unidade e harmonia de princípios às ações desenvolvidas. A construção dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (o primeiro lançado em 2004 e o último em 2013), a partir das diretrizes emanadas das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres, materializaram esta pretensão, estando neles contidos os princípios das políticas a serem desenvolvidas, os acordos e os compromissos firmados entre os diversos órgãos sob a coordenação da então Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). A existência de um comitê que reunia periodicamente todos os órgãos executores da política oferecia espaço para que as informações circulassem entre os diferentes ministérios e secretarias, bem como para que articulações fossem criadas ou reforçadas no intuito de ampliar e aprimorar as políticas para as mulheres.

Evidente que a função de coordenação e fomento da política, assim como a sua posterior implementação, não se dão apenas pela boa vontade ou interesse dos gestores, sendo necessária e imprescindível a articulação política entre os dirigentes das pastas envolvidas. Neste sentido, importa não apenas a existência de uma burocracia responsável pela gestão intragovernamental das políticas para as mulheres, mas também o seu *status* na administração pública federal. De 2001 a 2015, o caminho percorrido por esta burocracia foi de ampliação de sua relevância institucional, tendo saído de uma secretaria situada no âmbito do Ministério da Justiça (Sedim) para uma nova organização independente, dotada de *status* ministerial e vinculada diretamente à Presidência da República (SPM). Não por acaso foi justamente neste período que as iniciativas desenvolvidas para as mulheres floresceram e que o tema se espalhou por toda a Esplanada – e também por governos subnacionais –, envolvendo diversos atores, levando a um conjunto diversificado de ações – ainda que muito limitadas – e a um debate inédito sobre a relevância do tema no escopo das políticas públicas, inclusive entre aquelas desenvolvidas tradicionalmente a partir de uma perspectiva universal e cega a gênero.

Em 2015, contudo, a estrutura sobre a qual as políticas para as mulheres foram construídas e implementadas começa a dar sinais de estremecimento, evidenciando toda a sua fragilidade e vulnerabilidade. É neste ano, ainda no governo Dilma, que a SPM perde seu *status* ministerial e retorna à mesma posição do início da década de 2000, passando a ser uma secretaria no âmbito do amplo e recém-instituído Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, Juventude e Direitos Humanos. Como já discutido no número anterior deste periódico, este movimento indicou a perda de relevância, prioridade e espaço político na agenda governamental de então,

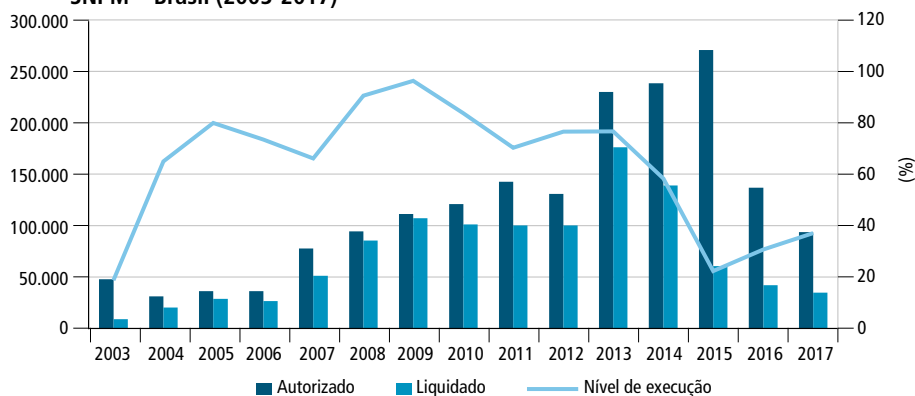
criando, ademais, um sem número de dificuldades burocráticas envolvidas na fusão de tantas e tão diversas estruturas administrativas.

Tal movimento ganhou ainda mais força após o afastamento de Dilma Rousseff e a condução de seu vice, Michel Temer, ao posto de presidente da República, em maio de 2016, ainda durante o processo de *impeachment* instaurado no Congresso Nacional. Logo nos primeiros meses do novo governo, a SPM foi transferida para o então Ministério da Justiça e Cidadania, mantendo-se como uma de suas secretarias internas. Menos de um ano depois, em fevereiro de 2017, a secretaria – que passou a se chamar Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres – migrou para o Ministério dos Direitos Humanos, por meio da Medida Provisória (MP) nº 768/2017 e nove meses depois foi novamente realocada, passando a compor a Secretaria de Governo, da Presidência da República. Finalmente, em junho de 2018, a SNPM sofreu sua quarta mudança administrativa nos dois anos da gestão Temer, voltando a se vincular ao Ministério dos Direitos Humanos, onde se mantinha até o momento de elaboração deste texto. Há, no entanto, expectativas de novas modificações para o ano de 2019, quando uma nova gestão assumirá a Presidência da República sob promessas de enxugamento da máquina pública, redução no número de ministérios e mudanças na direção das políticas para este grupo específico.

As diversas mudanças na vinculação administrativa da SNPM, cujas justificativas nunca foram claramente apresentadas, impactaram o desenvolvimento de ações e programas para as mulheres em diferentes níveis. É certo, de início, que apenas este movimento já foi capaz de evidenciar o quanto o tema perdeu prestígio e relevância na agenda pública federal, o que repercutiu nos âmbitos estaduais e municipais, com a redução do *status* institucional ou, em alguns casos, com a extinção de organismos de políticas para as mulheres nos executivos locais. Se os desafios à formulação, coordenação e implementação de uma política nacional para as mulheres já eram muitos e de grande tamanho quando a secretaria possuía *status* ministerial, orçamento crescente e retaguarda política para atuar, estes são ainda mais significativos em um contexto que é exatamente inverso. Não apenas a SPM perde relevância institucional neste período, como seu orçamento se reduz de forma significativa. Como se pode ver pelo gráfico 1, o orçamento da SPM cresce continuamente desde 2004, chegando em 2015 ao maior valor de sua história: quase R\$ 271 milhões. A partir de 2016, porém, o orçamento autorizado para que a secretaria possa desenvolver suas ações diminui de forma expressiva, caindo praticamente para a metade entre um ano e outro. Em 2017, alcança reduzidos R\$ 93,7 milhões, patamar semelhante àquele encontrado quase dez anos antes, em 2008. Esta redução tão significativa responde não apenas à nova vinculação administrativa da SPM, mas também à assunção de uma nova gestão que traz outras prioridades de governo, adota diretrizes de trabalho mais conservadoras no que se refere aos direitos das mulheres e à promoção da igualdade de gênero e, ao final, manteve viva a secretaria apenas como uma instituição burocrática

(de baixo nível hierárquico), mas não a sustentou enquanto coordenadora, executora ou fomentadora de políticas públicas para as mulheres.

GRÁFICO 1
Orçamento autorizado, liquidado e nível de execução dos programas finalísticos da SNPM – Brasil (2003-2017)



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira da Secretaria do Tesouro Nacional (Siafi/STN).
 Elaboração das autoras.
 Obs.: Valores deflacionados pelo Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA) médio de 2017.

Mas a questão não é apenas o reduzido orçamento da SNPM. Desde 2014, a capacidade de executar o orçamento autorizado vem também se reduzindo, tendo alcançado apenas 22% em 2015, o menor percentual desde 2004, no governo Lula, quando a SPM ganhou *status* ministerial. Ainda que seja possível perceber um aumento no nível de execução da secretaria a partir de 2016, este não passa de 37%, em 2017, indicando dificuldades muito expressivas para a concretização das políticas e compromissos firmados. De fato, do total de quase R\$ 35 milhões liquidados no ano, 83% foram gastos apenas com a manutenção da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180. Se por um lado esta elevada proporção expressa um maior investimento no serviço (entre 2012 e 2017 o valor liquidado com a central aumentou quase três vezes), por outro também indica quão pouco a SNPM tem se dedicado a outras políticas menos institucionais e cujo gasto é mais discricionário.⁷⁵ Se mais de três quartos dos valores liquidados pela secretaria se direcionam à central, sobra muito pouco para ser direcionado às demais ações, incluindo-se aí o apoio aos organismos locais de políticas para as mulheres e de participação social, o atendimento às mulheres em situação de violência (financiamento dos tradicionais serviços da rede de atendimento ou das Casas da Mulher Brasileira) e o apoio a projetos, ou sua execução direta, nas áreas da autonomia econômica, da educação inclusiva e não sexista e da participação feminina nas esferas de poder e decisão, áreas para as quais, tradicionalmente, a secretaria direcionou recursos.

75. O funcionamento da Central é garantido por meio de procedimento licitatório e contratação de empresa para prestação de serviços em períodos plurianuais. Nesse sentido, o pagamento desta ação é vinculado ao cumprimento do contrato.

A baixa execução dos últimos anos está também relacionada à instabilidade institucional da pasta e suas constantes idas e vindas pelo espaço da Esplanada, levando a processos de trabalho mais lentos e frágeis. A cada uma dessas mudanças correspondem novos processos administrativos, novas possibilidades de composição das equipes, novos tempos de atuação. Nestes últimos dois anos, a secretaria não perdeu apenas orçamento e prestígio político e institucional, mas perdeu funções comissionadas e teve extinta sua área de celebração de convênios – quando da migração para a Secretaria de Governo –, o que resultou em redução expressiva de sua força de trabalho e sobrecarga para aqueles que permaneceram na pasta. Estar vinculado ao Ministério dos Direitos Humanos ou à Presidência da República, portanto, não importa somente em termos de *status* para articulação da política, mas também em relação aos procedimentos e às normas burocráticas, às gestões orçamentárias e logísticas, às possibilidades de cessão e manutenção de equipes, aos cargos disponíveis, entre outras questões de natureza administrativa e de pessoal.

O resultado mais imediato destes entraves é a dificuldade de manter em pleno funcionamento as ações e políticas implementadas pela secretaria. Existe, contudo, um elemento adicional a ser considerado neste contexto e que diz respeito às rupturas políticas e simbólicas que se deram após a instalação do governo Temer, em 2016, quando o objetivo era não apenas se desvincular dos governos anteriores do PT, mas também de algumas pautas polêmicas e mais liberais – em termos de costumes – como a agenda das políticas para as mulheres. Cabe mencionar que, em maio de 2016, mesmo mês em que a presidenta Dilma Rousseff foi afastada para que o processo de *impeachment* pudesse ser conduzido, estava sendo realizada, em Brasília, a IV Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, processo que reuniu milhares de mulheres em suas etapas preparatórias nos estados e municípios e também na etapa nacional. Entre os objetivos da conferência, estava a revisão do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) vigente à época e que trazia não apenas um amplo conjunto de políticas pactuadas entre os diversos órgãos setoriais, mas também as diretrizes e os princípios que deveriam nortear a atuação nesta área. Todos os ciclos de conferências para as mulheres realizados anteriormente resultaram em novos planos nacionais, lançados em 2004, 2008 e 2013. A IV conferência, porém, não teve desdobramentos, o relatório final produzido nunca foi publicado,⁷⁶ não houve revisão (ou atualização) do plano⁷⁷ e diversas ações ali previstas – já enfraquecidas pela segunda gestão Dilma – foram descontinuadas.

76. Ainda que a sua publicação tenha sido elencada como uma das competências da Comissão Organizadora da Conferência, tal como disposto na Portaria SPM nº 63, de 29 de abril de 2015, que estabelece o Regimento Interno da Conferência Nacional. Isso significa, portanto, que a responsabilidade da SPM pela 4ª CNPM não se encerra com a sua realização, mas inclui a publicação dos seus resultados em relatório a ser elaborado pela Comissão Organizadora composta pela SPM e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM). Disponível em: <<https://bit.ly/2sZCLyC>>.

77. A IV Conferência, diferentemente das anteriores, não tinha como objetivo construir um novo PNPM, mas avaliar as dificuldades e desafios para a implementação das políticas apresentadas no PNPM vigente, de modo a revisá-lo e aprimorá-lo. Os eixos da conferência, neste contexto, foram: i) contribuição dos conselhos dos direitos da mulher e dos movimentos feministas e de mulheres para a efetivação da igualdade de direitos e oportunidades para as mulheres, em sua diversidade e especificidades: avanços e desafios; ii) estruturas institucionais e políticas públicas desenvolvidas para as mulheres nos âmbitos municipal, estadual e federal: avanços e desafios; iii) sistema político com participação das mulheres e igualdade: recomendações; e iv) Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres: subsídios e recomendações.

Diante deste cenário pouco favorável, o que se observou ao longo do biênio 2017-2018 foi uma significativa involução das políticas para as mulheres e/ou uma paralisia daquilo que vinha sendo feito. As rupturas com as iniciativas e processos que vinham sendo conduzidos até então levaram à extinção, na prática, do PNPM e de seu Comitê de Articulação e Monitoramento, tornando carentes de coordenação e integração as ações governamentais desenvolvidas a partir de então nos mais diversos órgãos da administração pública federal. Se não há linha norteadora para as ações, se não existe mais um plano plurianual (PPA) que oriente a intervenção do governo federal na área, se não existem recursos suficientes, se não existe espaço e capital político para articulação e fomento de políticas, inevitavelmente estes seriam os frutos colhidos. O relatório de gestão da SNPM do ano de 2017 mostra que, à exceção da ação orçamentária da Central de Atendimento à Mulher, as demais ações apresentaram execução física pífia, tal como pode ser visto na tabela 2. A ação *Promoção de políticas de igualdade e de direitos das mulheres*, por exemplo, que previu o apoio a 4,3 mil iniciativas ao longo do ano de 2017, apoiou apenas 27 iniciativas, uma execução que não alcança 1% da meta inicial. O mesmo pode ser visto na ação *Atendimento às mulheres em situação de violência*, cujo objetivo é apoiar os serviços que compõem a rede de atendimento às mulheres e que, em 2017, teve execução física de 2%, apoiando apenas cinco serviços, diante de uma meta inicial de 226 serviços.

TABELA 2
Execução orçamentária e física do programa finalístico da SNPM – Brasil (2017)
(Em %)

Programa e ações finalísticos	Execução orçamentária	Execução física
Políticas para as mulheres: promoção da igualdade e enfrentamento à violência	37,1	-
Construção da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres nas regiões de fronteira seca	-	33,3
Promoção de políticas de igualdade e de direitos das mulheres	6,9	0,6
Atendimento às mulheres em situação de violência	26,7	2,2
Publicidade de utilidade pública	-	-
Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180	79,5	27,7
Incentivo a políticas de autonomia das mulheres	10,4	3,8

Fontes: Siafi/STN e Relatório de gestão SNPM.

Importante considerar que a rede de atendimento às mulheres em situação de violência, composta por todos os serviços – especializados ou não –, tem sido, ao longo dos últimos quinze anos, a principal estratégia do governo federal, em parceria com as esferas subnacionais, para fazer o Estado chegar às mulheres e assegurar a cada uma delas um atendimento humanizado, integral e eficiente. A estratégia adotada pela SPM para ampliação da rede tem sido, ao longo dos

anos, a descentralização de recursos aos entes federados via lançamento de editais para apoio a projetos que financiam a construção ou aparelhamento de serviços de atendimento, cuja implementação deve estar em estreita articulação com as diretrizes das políticas e programas de âmbito nacional, operacionalizando-os na ponta.⁷⁸ Ao longo de 2017 e 2018, porém, esta prática não encontrou espaço no governo federal. Enquanto em 2017 não houve abertura de qualquer edital, nem mesmo para projetos relacionados à ampliação ou ao fortalecimento dos serviços de atendimento às mulheres em situação de violência, em 2018 foi aberto edital para apoio a projetos de governos subnacionais ou organizações sem fins lucrativos relacionados ao tema da violência contra as mulheres,⁷⁹ mas, até dezembro de 2018, a SNPM não havia formalizado os convênios para transferência de recursos. Com isso, a gestão Temer encerra-se sem que qualquer novo serviço tenha sido criado ou mesmo apoiado via descentralização de recursos para as esferas subnacionais. A construção e manutenção de uma rede de serviços ampla e capilarizada, que já havia sofrido o primeiro choque quando o foco dos esforços e dos recursos da SPM se direcionou ao Programa Mulher Viver sem Violência e à construção e aparelhamento das Casas da Mulher Brasileira, encontra-se ainda mais ameaçada neste novo contexto de desarticulação federativa, de falta de recursos financeiros e da inexistência de um marco que oriente de fato a implementação das ações de enfrentamento da violência contra as mulheres. Programas como o Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres e o próprio Mulher, Viver sem Violência foram praticamente desconsiderados em seus compromissos e diretrizes, sendo “recrutados” quando convém ao discurso governamental.

As Casas da Mulher Brasileira constituem-se, neste contexto, em mais um elo a compor a Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência cuja implementação, diferentemente dos demais serviços, se dá de forma direta pela SPM no âmbito do programa Mulher Viver sem Violência, lançado em 2013.⁸⁰ As casas reúnem, em um mesmo espaço físico, diferentes serviços, ofertando um atendimento que se pretende integral, integrado e multidisciplinar. Devem compor a casa os serviços de acolhimento e triagem, apoio psicossocial, Delegacia Especializada de Atendimento às Mulheres, Juizados ou Varas de Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres, Promotoria Especializada do Ministério Público, Núcleo Especializado da Defensoria

78. Em 2017, a Rede era composta por 1.076 serviços, sendo 74 casas-abrigo, 497 Deams ou núcleos em delegacias comuns, 129 juizados e varas especializados, 39 núcleos especializados nas defensorias públicas, 92 promotorias especializadas ou núcleos de atendimento nos ministérios públicos, 241 centros de referência especializados e quatro casas da mulher brasileira. Dez anos antes, em 2007, a Rede era significativamente menor e existiam, por exemplo, somente 110 centros de referência, 63 casas-abrigo, 338 Deams/núcleos, 115 Juizados/varas e 24 núcleos nas defensorias. Ver Relatório de Gestão da SPM, para o ano de 2017; e Ipea (2010), para os dados de 2007.

79. Nas seguintes áreas: *i*) ampliação e fortalecimento dos serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência; *ii*) apoio às ações educativas e preventivas de enfrentamento à violência contra as mulheres; e *iii*) produção de estudos, pesquisas e formação no tema.

80. Para uma análise sobre o Programa Mulher, Viver sem Violência e, especificamente, sobre as Casas da Mulher Brasileira e as possíveis sobreposições com os demais serviços da rede de atendimento à mulher em situação de violência, ver a edição 23 deste periódico.

Pública, serviços de saúde, alojamento de passagem e serviços de promoção de autonomia econômica. O programa prevê, no PPA 2016-2019, a construção de Casas da Mulher Brasileira em 25 capitais. A implementação, contudo, tem se mostrado complexa e bastante lenta. Até finais de 2018, haviam sido inauguradas somente seis dessas casas, em Brasília, Campo Grande, Curitiba, São Luís, Boa Vista e Fortaleza, tendo sido estas duas últimas inauguradas nos últimos dias das gestões dos governos estaduais e federal, ainda que nos dois casos as casas já estivessem prontas há algum tempo.⁸¹ A Casa de Brasília, por sua vez, foi interdita pela Defesa Civil em abril de 2018, mantendo-se assim até o fechamento deste texto, em função de risco de desabamento. Ou seja, as inaugurações que aconteceram tanto em 2017 quanto em 2018 são resultados de investimentos financeiros que ocorreram em anos anteriores. A tabela 2 mostra que, em 2017, por exemplo, não houve execução orçamentária para a construção de qualquer serviço, ou seja, não foram alocados recursos para a construção de novas Casas da Mulher, ainda que o orçamento autorizado para esta ação no PPA tenha sido da ordem de R\$ 16 milhões. As casas inauguradas naquele ano, portanto, foram viabilizadas com orçamentos de anos anteriores.

É importante mencionar que, em meados de 2018, a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 foi integrada ao Disque 100, serviço ofertado pelo Ministério dos Direitos Humanos e que atendia, até então, a denúncias de violações de direitos humanos relacionadas a crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, população LGBT, população em situação de rua, aos casos de discriminação étnica ou racial, trabalho escravo, entre outros. A integração, que se deu no bojo do movimento de migração da SNPM da Secretaria de Governo para o Ministério dos Direitos Humanos (MDH), teria como objetivo, segundo o governo, aprimorar a articulação entre os dois serviços, garantindo maior agilidade e humanização no atendimento, uma vez que existiria uma alta taxa de encaminhamento de atendimentos de uma central para a outra. Segundo dados da SNPM, em 2017, a central realizou 1,2 milhão de atendimentos, sendo que cerca de 76 mil resultaram em encaminhamento para o Disque 100. No mesmo ano, o Disque 100 recebeu 3,3 mil denúncias de violência contra as mulheres, encaminhando-as para a Central 180. As taxas de encaminhamento para um e outro serviço não são, assim, tão expressivas, respondendo por apenas 6% no caso do fluxo Central-Disque 100.

Com isso, o Ligue 180, que sempre esteve sob a administração direta da SNPM, passou a se subordinar à Ouvidoria do MDH, ainda que a secretaria siga oficialmente sendo a responsável pela coordenação do serviço. Como a integração dos serviços é ainda muito recente, não é possível avaliar em que medida este

81. A Casa de Boa Vista foi inaugurada de forma popular em novembro de 2018 pelo movimento de mulheres da região, com a intenção de se pressionar o governo federal para a abertura da casa, que já estava pronta, mas fechada havia vários meses. A inauguração oficial se deu em dezembro de 2018, sob protesto dos servidores estaduais, que estavam há dois meses sem receber salários. A Casa de Fortaleza foi oficialmente inaugurada também em dezembro de 2018, mas já estava em funcionamento desde julho. Ver: <<https://bit.ly/2RKKvCk>> e <<https://bit.ly/36sw0sh>>.

movimento favoreceu ou não a central. Os maiores riscos envolvidos referem-se à perda de ingerência da secretaria sobre os processos de capacitação das operadoras, sobre os protocolos e fluxos de atendimento e, em especial, sobre o referencial conceitual e teórico no qual a central tem se pautado desde seu início, o qual amplia a discussão da violência contra as mulheres para além do marco estrito dos direitos humanos que, em função de sua perspectiva abstrata e universalista, muitas vezes invisibiliza questões relevantes para a temática da violência de gênero.

Ainda no campo da violência contra as mulheres, a SNPM tem desenvolvido ou articulado algumas ações pontuais, cujos resultados são por ora limitados. Uma delas se refere aos Espaços da Mulher Brasileira, que se pretendem serviços de referência dentro dos consulados ou embaixadas brasileiras no exterior para atendimento das mulheres que estejam em condições precárias de trabalho, vivenciando situações de violência de gênero ou que tenham baixo acesso a informações de forma geral. O projeto-piloto – que não foi ampliado para se constituir em uma política de fato – foi implementado em 2017, no consulado-geral do Brasil em Boston. Por sua vez, a SNPM atuou junto ao Grupo Interministerial sobre o fluxo migratório de venezuelanos, tendo elaborado três cartilhas para serem distribuídas junto às mulheres venezuelanas, migrantes ou refugiadas em território nacional, sobre os temas da violência sexual, Lei Maria da Penha e Ligue 180.

No segundo semestre de 2017, a SNPM firmou parceria com o Ministério dos Esportes para desenvolver um projeto de defesa pessoal junto às mulheres. A ideia é enfrentar os elevados níveis de violência e a sensação de insegurança na rua que acomete a população feminina ensinando técnicas de defesa pessoal para, nas palavras da então secretária Fátima Pelaes, “que as mulheres possam caminhar com mais segurança, dentro de uma metodologia que trabalha a autoestima e o empoderamento”. A iniciativa, que encontra correspondentes em nível local,⁸² é questionável, especialmente em um contexto em que as políticas para as mulheres estão em retrocesso e encolhimento e em que os recursos de toda ordem para manutenção e funcionamento da rede de atendimento às mulheres em situação de violência são cada vez menos abundantes. Diante da desarticulação do Estado no enfrentamento da violência, direcionar às mulheres a responsabilidade por enfrentar e se defender de um agressor sem oferecer a elas uma retaguarda institucional pode, inclusive, ampliar os riscos e a vulnerabilidade enfrentados, uma vez que a maior parte das violências por elas sofridas é praticada por pessoas conhecidas. Dados do suplemento de vitimização conduzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2009, mostram que 70% das agressões físicas das quais a população feminina é vítima vinham de pessoas conhecidas e 43% ocorriam no âmbito da própria residência, valores que eram de 47% e 12%, respectivamente,

82. Como, por exemplo, em Nova Odessa/SP; ver: <<https://glo.bo/2P7MMlx>>. Como em Campos/RJ; ver: <<https://glo.bo/2YC6ZDq>>. E como no Distrito Federal; ver: <<https://bit.ly/36nx9fO>>.

para os homens. Ademais, é preciso conectar iniciativas como estas com propostas que devem ganhar corpo nos próximos anos e que ampliam de forma expressiva os riscos para as mulheres ao reagirem a uma agressão, como a liberação do porte ou da posse de armas de fogo.

Por fim, vale destacar o lançamento, em finais de 2017, da Rede Brasil Mulher, cujo objetivo é “estimular ações que promovam a igualdade entre mulheres e homens, de modo a proporcionar a dignidade e a autonomia da mulher e contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país” (Decreto Presidencial nº 9.223/2017). A rede, a ser composta por órgãos governamentais, empresariais e da sociedade civil, se propunha, originalmente, a estabelecer uma articulação entre as diferentes instituições públicas e privadas que, de alguma forma, desenvolviam (ou poderiam desenvolver) ações em prol da igualdade de gênero. Em seu desenho original, a rede não se constituiria em uma política em si mesma, mas apenas em uma estratégia para garantir visibilidade, fomentar a articulação entre parceiros e favorecer a implementação de ações e programas dos vários participantes, não se confundindo, assim, com o PNPM, ou a ele se sobrepondo. A partir do marco do PNPM, foram selecionados cinco eixos de atuação – saúde, educação, autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, enfrentamento e combate à violência contra a mulher, e fortalecimento e participação das mulheres nos espaços de poder e decisão – que, ao fim, correspondem às áreas para as quais foram envidados esforços e recursos governamentais ao longo dos últimos quinze anos.

A adesão à rede deveria se dar mediante assinatura de acordo de cooperação, no qual estariam dispostas as ações, metas e compromissos das partes envolvidas sem, contudo, se prever qualquer tipo de repasse de recursos financeiros, dada a natureza de articulação a que a rede se propunha. Os instrumentos de governança que possibilitariam à rede sua implementação seriam, tal como disposto no decreto, os descritos a seguir.

- 1) Comitê Executivo – composto pela SNPM e pelos ministérios da Justiça, Educação, Cultura, Trabalho, Desenvolvimento Social e Saúde, com as missões de: *i*) elaborar e revisar o planejamento estratégico da rede; *ii*) criar os núcleos temáticos e comitês regionais previstos pelo decreto; *iii*) deliberar sobre os acordos de cooperação técnica a serem firmados com os órgãos setoriais; *iv*) monitorar e avaliar a implementação destes acordos; e *v*) consolidar os resultados em relatório semestral.
- 2) Núcleos temáticos – de caráter consultivo, um para cada eixo estratégico de atuação, com o objetivo de elaborar e revisar os planos de ação de cada eixo.
- 3) Comitês regionais – também em número de cinco, um para cada grande região brasileira, com o objetivo de favorecer a integração e articulação dos organismos de políticas para as mulheres dos executivos locais.

- 4) Comitê de Comunicação e Cultura – com o objetivo de estabelecer e executar as estratégias de comunicação da rede.

Ainda que originalmente a rede mantivesse sua independência em relação ao PNPM, constituindo-se mais em uma estratégia para garantir a implementação de ações que estivessem – ou pudessem estar – inscritas no Plano Nacional do que em uma alternativa a ele, ao longo do processo a proposta da rede acabou perdendo sua essência. Essa mudança materializou-se na própria promulgação do Decreto nº 9.223/2017, que trazia como objetivos da rede questões como “promover o acesso e a permanência de meninas, jovens e mulheres na educação de qualidade” (inciso I, art. 3º), “promover a melhoria das condições de vida e de saúde das mulheres” (inciso II, art. 3º), e “eliminar todas as formas de violência contra as mulheres” (inciso V, art. 3º). Ora, estes são objetivos suficientemente amplos para serem estabelecidos nos grandes planos e propostas de intervenções governamentais – e, mesmo assim, difíceis de serem alcançados em curto ou médio prazo –, e não para uma rede que se pretende um instrumento para implantação de tais planos e propostas. Ademais, o decreto define que poderão compor a rede os órgãos do Poder Executivo federal responsáveis pelas políticas dos cinco eixos temáticos e que as demais organizações (empresariais, da sociedade civil, internacionais ou de outros poderes) poderão apenas colaborar nesta estratégia, aproximando a composição da rede da composição do próprio PNPM e de seu Comitê de Articulação e Monitoramento. Por fim, em um contexto de quase completo vazio no campo das políticas para as mulheres, em que o PNPM foi ignorado pelo governo federal – inclusive pela própria SNPM –, não sendo atualizado ou revisto, não sendo considerado enquanto marco normativo e não tendo sua instância de monitoramento se reunido uma única vez desde 2015, não é de surpreender que uma proposta como a Rede Brasil Mulher acabe conflitado e ocupando o espaço do Plano Nacional. Parece haver, portanto, uma proposta de substituição do PNPM e de seu comitê – totalmente paralisados desde 2016 – pelos novos instrumentos propostos no âmbito da Rede Brasil Mulher, ainda que seu alcance, capacidade, objetivos e legitimidade social (conferida pelas conferências nacionais) sejam incomparáveis e incompatíveis.

Por mais contraditório que possa parecer, pode-se dizer que a Rede Brasil Mulher configura-se, em certa medida, em referendo à desresponsabilização do Estado, que, aliás, é a tônica do “modo de governo” sob o neoliberalismo.⁸³ Ou seja, trata-se de um arcabouço legal para criar uma rede de instituições privadas, públicas e ONGs que porventura já realizam atividades nos eixos eleitos de redução das desigualdades entre homens e mulheres, a fim de dar visibilidade pública, reconhecimento e promover a troca de experiências entre os associados. No entanto, não incentiva novas ações por meio de cofinanciamento ou renúncias estatais, e não tem orçamento para além das verbas administrativas de manutenção do *website* e dos poucos encontros da rede, que hoje conta com a participação de trinta

83. Ver Dardot e Laval (2016).

instituições. Para o tamanho do desafio colocado pelo PNPM e pela realidade da desigualdade, discriminação e violência de gênero no Brasil, parece-nos que esta estratégia implicará resultado, no mínimo, insuficiente.

No entanto, mesmo esta proposta da rede parece ter seguido o mesmo caminho das demais iniciativas conduzidas pela SNPM, qual seja, o de descontinuidade ou paralisia. Até março de 2018, pouco mais de trinta organizações haviam pactuado sua adesão, em especial organizações do mundo privado e aquelas que já desenvolviam alguma ação na área de gênero e/ou mulheres. Nenhum plano de ações, contudo, foi formalizado, pois o processo de implementação da rede acabou sendo interrompido em função das inúmeras mudanças institucionais e de condução da secretaria, especialmente a partir de meados do ano com a proximidade do período eleitoral. A interrupção de iniciativas no campo das políticas para as mulheres não se deu apenas em relação à rede, ao PNPM e ao programa Mulher, Viver sem Violência – tal como já mencionado aqui. Iniciativas antigas e aparentemente consolidadas, como o programa Pró-Equidade de Gênero e o prêmio Construindo a Igualdade de Gênero, que funcionaram de maneira ininterrupta desde meados dos anos 2000, também foram interrompidos, e as últimas edições, lançadas, respectivamente, em 2015 e 2016, não foram concluídas. As poucas iniciativas lançadas pela secretaria entre 2017 e 2018, como os Espaços da Mulher Brasileira e os cursos de defesa pessoal, não passaram de propostas-piloto. Nesse sentido, o biênio 2017-2018 foi, de fato, um período de retrocessos no campo das políticas para as mulheres, marcado pela inoperância do Estado e pela descontinuidade de ações e políticas até então desenvolvidas, que não foram substituídas por outras iniciativas.

Quase como que reconhecendo este quadro, nos últimos dias da gestão Temer, o Ministério dos Direitos Humanos, ao qual a SNPM estava vinculada, lançou o Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres (Sinapom) e o Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica (PNaViD), por meio do Decreto nº 9.586, de 27 de novembro de 2018. O Sinapom – que tem como objetivo a ampliação e o fortalecimento das políticas desenvolvidas para as mulheres – dispõe sobre as competências de cada um dos entes federados na formulação e implementação de políticas públicas para mulheres, e estabelece, de forma importante, a competência da SNPM para atualizar e fortalecer o PNPM, bem como para convocar e realizar Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres com o intervalo máximo de quatro anos. As menções ao plano e à conferência são relevantes, na medida em que se constituem em um lastro normativo a sustentar as demandas sociais para que estes importantes instrumentos continuem orientando e subsidiando as ações governamentais no campo. Diante desta nova legislação, é de se esperar que o plano finalmente seja revisto e atualizado – ainda que não haja prazo para tanto –, e que uma nova conferência seja realizada até 2020 (já que a última teve lugar em 2016). O Sinapom, em suas primeiras formulações, previa a criação de um

Fundo Nacional de Políticas para as Mulheres, que reuniria recursos de diferentes origens para financiar as ações a serem desenvolvidas.⁸⁴ O sistema aprovado pelo decreto, contudo, não prevê a existência do fundo nem mesmo dispõe sobre outras formas de financiamento das políticas, constituindo-se, assim, em um conjunto de diretrizes e responsabilidades de nível político. Estas não necessariamente se concretizarão, especialmente ao se considerar o Novo Regime Fiscal estabelecido pela EC nº 95/2016 (também conhecida como teto de gastos), anteriormente mencionado, que limita os gastos no âmbito do governo federal e impacta, de forma direta e intensa, as despesas discricionárias do governo, em particular a partir do ano de 2018.⁸⁵

O PNaViD, da mesma forma, apresenta os princípios, os objetivos e as diretrizes da estratégia de enfrentamento da violência contra as mulheres sem, no entanto, apontar suas fontes de financiamento. É importante destacar que o PNaViD não só não faz qualquer referência ao PNPM ou mesmo à Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, lançada em 2011 pelo governo federal,⁸⁶ como também não avança nos marcos já constituídos. Há, portanto, clara sobreposição de iniciativas que só parecem encontrar justificativa diante da necessidade de se associar uma marca da gestão atual ao campo das políticas de enfrentamento da violência contra as mulheres. Resta acompanhar como estas iniciativas serão apropriadas pela nova gestão que chega ao poder em janeiro de 2019, trazendo consigo dúvidas e incertezas sobre a manutenção de políticas e programas para as mulheres e, em especial, para a promoção da igualdade de gênero, bem como sobre a observância de princípios tais quais aqueles dispostos nos próprios Sinapom e PNaVid, entre eles o da laicidade do Estado.

4.2 Políticas para mulheres rurais: 2016-2018, um biênio de ocaso

As diversas reformas e alterações administrativas conduzidas pela gestão Temer ao longo de seus dois anos de existência não impactaram apenas os programas sob responsabilidade da SNMP. No caso das políticas desenvolvidas para as mulheres rurais, tradicionalmente executadas no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a situação se repetiu de forma bastante similar. Logo de início, a MP nº 726/2016, que realizou a primeira reforma administrativa ainda mesmo antes do *impeachment* de Dilma Rousseff, levou à extinção do MDA e à transformação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Dessa forma, as incumbências do antigo MDA migraram para a nova pasta.

Poucos dias depois, por meio do Decreto nº 8.780, de 27 de maio de 2016, as competências e a estrutura que compunham o MDA e que haviam sido transferidas para o MDSA migraram para a Casa Civil da Presidência da República. Em 14 de

84. Ver: <<https://bit.ly/3474Zny>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

85. Para mais informações sobre o Novo Regime Fiscal, ver o capítulo introdutório deste periódico.

86. Disponível em: <<https://bit.ly/349Tj3m>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

junho de 2016, novo decreto, de número 8.786, determinou que a estrutura do extinto MDA ficaria subordinada ao Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, por meio da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), até a aprovação das novas Estruturas Regimentais da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Por fim, em setembro do mesmo ano, o Decreto nº 8.865, datado de 29 de setembro de 2016, promoveu uma quarta alteração na estrutura do órgão, confirmando que a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) faziam parte da estrutura da Casa Civil.

Todas essas idas e vindas denotam perda de prestígio da instituição dentro do aparato estatal e perda de prioridade da temática da agricultura familiar na agenda política do governo. Além disso, outro aspecto negativo é que essas alterações em nível macro implicam, tal como já apontado anteriormente, mudanças para dentro da estrutura ministerial, o que exige realocação de pessoal, redistribuição de tarefas e reorganização de equipes, com alterações de chefias. Muitas vezes, é necessário também redesenhar processos de trabalho, fluxos de tramitação de documentos e reordenamento de escalas de prioridade. Todos esses fatores tendem a dificultar o andamento das atividades desenvolvidas, gerando insegurança jurídica para as equipes de trabalho – que muitas vezes ficam acéfalas enquanto nomeações de terceiro escalão não são definidas – e atraso na entrega de *outputs* para a sociedade.

No caso do MDA, houve alterações importantes na estrutura organizacional da instituição após as reacomodações por que passou e que impactaram diretamente a implementação de programas e políticas para as mulheres rurais. Havia, no ministério, uma instância especificamente criada para propor e implementar políticas públicas para esse segmento da população. Denominada Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais e Quilombolas (DPMRQ), a área fora criada na primeira década dos anos 2000, primeiramente, como uma Assessoria Especial ligada ao gabinete do ministro, com constituição de equipe e designação de recursos para propor políticas para promoção de igualdade, por meio da realização de ações finalísticas e de medidas para transversalizar as relações de gênero nas políticas de desenvolvimento rural (Butto, 2010).

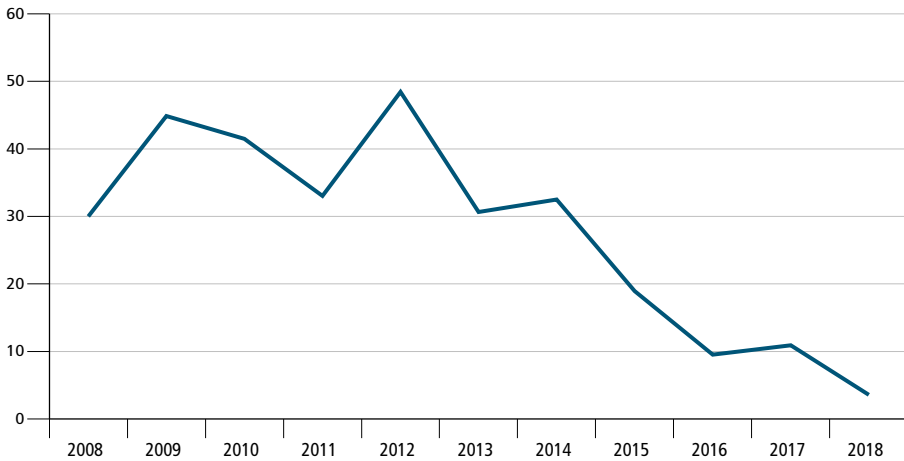
Ao longo de aproximadamente uma década, o setor floresceu e se consolidou enquanto mecanismo de diálogo permanente entre os movimentos sociais organizados de mulheres rurais, a burocracia estatal e atores políticos. Nesse processo, tornou-se uma diretoria e migrou para o âmbito da Secretaria Executiva da pasta, o que lhe colocava em uma posição hierárquica que tornava mais fluida a relação com as secretarias finalísticas do ministério, facilitando o tratamento das pautas transversais afetas à diretoria.

Após a reforma administrativa do governo Temer, a DPMRQ passou por duas alterações significativas: em primeiro lugar, a instância deixou de ser ligada à Secretaria Executiva do órgão, e passou a integrar a Subsecretaria de Desenvolvimento Rural, que substituiu a antiga Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Esse movimento de migração da DPMRQ para o seio de uma subsecretaria denota perda de prestígio e de relevância dentro da distribuição de instâncias no organograma do órgão. Além disso, a área passou também por um rebaixamento na estrutura hierárquica, deixando de ser uma diretoria e passando ao nível de coordenação geral. O fato de haver migrado para uma subsecretaria não implicaria, necessariamente, a necessidade de rebaixamento do nível de diretoria para o de coordenação geral; tratou-se de uma escolha deliberada, que traz como impactos imediatos uma maior dificuldade de articulação com outras áreas do órgão, e a mensagem simbólica de que aquelas pautas passaram a ocupar lugar de menor destaque dentro das prioridades institucionais.

Para além dessas mudanças, há que salientar também que a nova instância criada no âmbito da Subsecretaria de Desenvolvimento Rural abarca não apenas as questões relativas às mulheres rurais, mas também aquelas afetas aos povos e comunidades tradicionais e à juventude rural. Anteriormente, havia uma Coordenação Geral de Povos e Comunidades Tradicionais, ligada à Secretaria Executiva, e uma Assessoria de Juventude, ligada ao Gabinete do Ministro. Assim, em uma situação de menor hierarquia institucional, com menos cargos e abrangendo uma pauta ampliada, a atual Coordenação Geral de Mulheres Rurais, Juventude e Povos e Comunidades Tradicionais é a instância dentro da Sead responsável por desenvolver as políticas outrora levadas a cabo por três áreas independentes.

Um elemento que ilustra a importância que o setor tinha dentro da estrutura ministerial antes da realização da reforma administrativa em tela é o fato de que detinha dotação orçamentária própria, aspecto relevante inclusive para o acompanhamento da execução da política e para a comparação do montante destinado à pauta das mulheres rurais em relação ao total investido em outros temas tratados pelo ministério. A análise dos dados orçamentários da antiga diretoria revela um aspecto interessante. Em resumo, é possível observar dotações orçamentárias iniciais e autorizadas de valor relativamente elevado, entre R\$ 30 e R\$ 40 milhões, ao longo do período que vai de 2008 a 2014. A partir de 2015, contudo, os valores começam a cair consideravelmente, chegando ao menor valor da série histórica em 2018, quando o orçamento autorizado foi de apenas R\$ 3,5 milhões, praticamente 10% da média histórica, conforme o gráfico 2.

GRÁFICO 2
Valor orçamentário autorizado – DPMRQ/MDA (2008-2018)
 (Em R\$ milhões)



Fonte: Siop/Ministério da Economia.
 Elaboração das autoras.

A queda no montante orçamentário autorizado pode representar uma resposta à perda de prestígio e de poder. Mas nem sempre esta é a única explicação. Ela pode estar relacionada à baixa execução orçamentária por parte do órgão, pois pode passar para o Executivo a ideia de que se a instituição não é rotineiramente capaz de gastar o dinheiro recebido no ano anterior, possivelmente isso se deve a problemas de gestão em sua organização financeiro-orçamentária e tenderá a repetir níveis baixos de execução nos anos seguintes. Por mais que essa lógica possa soar razoável, há que se considerar também o aspecto do contingenciamento que o próprio governo federal costuma impor a seus órgãos. Muitas vezes, a baixa execução ocorre porque não há disponibilidade financeira, uma vez que os órgãos devem seguir os decretos de programação financeira e é comum haver contingenciamento ao longo do ano. Assim, se o dinheiro não está disponível, não é possível realizar pagamentos.

Quando se analisa a execução orçamentária de um ministério ou órgão com *status* ministerial, é possível ter a dimensão do contingenciamento e analisar o quanto de fato a instituição perdeu. Porém, no caso específico de uma diretoria inserida em um determinado órgão, não há como saber como o contingenciamento foi repassado para o seu orçamento, pois a autoridade máxima de cada órgão decide a alocação de seu orçamento de acordo com suas prioridades, o que pressupõe que possivelmente não haverá um corte linear entre as diversas áreas, ficando as mais prioritárias com parcelas superiores. Ainda que esta seja uma hipótese bastante razoável para explicar o baixo nível de execução da DPMRQ, os dados disponibilizados não permitem saber exatamente em que medida o contingenciamento afeta as políticas desenvolvidas para as mulheres rurais. Considerando essa limitação dos

dados, a análise da tabela 3 indica que a execução orçamentária da DPMRQ é, de fato, sistematicamente baixa quando se levam em conta os valores liquidados ao longo dos anos. De acordo com dados do Sistema Siga Brasil, ao se comparar o que foi autorizado ao que foi liquidado, obtém-se a informação de que a execução orçamentária girava em torno de 25%, à exceção de 2016, quando ficou em 67%⁸⁷ (tabela 3).

TABELA 3

Valores autorizados, valor liquidado e execução orçamentária – DPMRQ/MDA (2008-2018)

Ano	Valor autorizado (R\$)	Liquidado (R\$)	Nível de execução (%)
2008	30.000.000	2.243.219	7
2009	44.856.344	12.525.526	28
2010	41.491.700	5.809.160	14
2011	33.032.411	5.155.574	16
2012	48.430.900	7.615.114	16
2013	30.638.124	8.605.133	28
2014	32.500.000	11.465.151	35
2015	18.952.360	5.170.647	27
2016	9.522.883	6.387.526	67
2017	10.895.699	1.544.764	14
2018	3.584.000	792.271	22

Fonte: Siga Brasil/Senado Federal.
Elaboração das autoras.

Um outro aspecto que merece atenção quando se considera a execução orçamentária da unidade refere-se ao fato de que a maior parte das ações desenvolvidas eram executadas por meio da assinatura de convênios com entidades públicas e com organizações não governamentais sem fins lucrativos, além de contratos de repasse para prestação de assistência técnica para mulheres. A gestão desses mecanismos de repasse de recursos costuma ser lenta, pois, para a liberação de parcelas seguintes, é preciso comprovar os gastos das anteriores, e o processo de análise tende a ser vagaroso e bastante engessado. Assim, em algumas situações, a baixa execução orçamentária pode decorrer do atraso na liberação de parcelas dos instrumentos firmados entre a administração pública e entidades parceiras para a implementação da política pública, bem como de limitações legais de repasse aos entes subnacionais em função de inscrição nos cadastros de inadimplência do governo federal.

87. Quanto ao ano de 2016, é importante destacar que se tornou atípico porque, de acordo com as regras aprovadas na EC nº 95/2016, que instituiu teto de gastos para o governo, o cálculo dos limites de gastos teria o ano de 2016 como base, levando-se em conta o que foi pago naquele exercício, incluindo-se aí os restos a pagar pagos. Assim, naquele momento, o Executivo federal se esforçou para realizar a maior quantidade de pagamentos, a fim de estabelecer uma linha de base o mais confortável possível para os anos seguintes. Para 2017, os limites tiveram como base a despesa paga de 2016, reajustada em 6,52%, que foi a inflação prevista para o ano. A partir de 2018, o limite passou a ser corrigido pela inflação (de acordo com o IPCA) acumulada em doze meses até junho do ano anterior.

Retomando o debate em torno do corte orçamentário e da consequente diminuição no ritmo de entregas à sociedade, é interessante ilustrar a situação, com números, de uma das principais políticas públicas implementadas pela antiga diretoria. Para responder à demanda histórica das mulheres rurais por acesso a documentos civis e trabalhistas, o MDA criou, em 2004, o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR). O programa tem por objetivo garantir a efetivação da cidadania e acesso a políticas públicas para mulheres rurais, além de promover conscientização sobre a importância e utilidade da documentação civil e trabalhista, e de oferecer orientações para mulheres na reforma agrária, na agricultura familiar e na previdência social.

Os números relativos ao programa são robustos, à exceção dos dados de 2017. De acordo com informações disponibilizadas pelo Painel de Políticas da Sead,⁸⁸ disponível no sítio eletrônico da secretaria, entre 2006 e 2017, foram realizados 7.630 mutirões no país, com emissão de aproximadamente 3 milhões de documentos e beneficiando aproximadamente 1,4 milhão de mulheres.⁸⁹

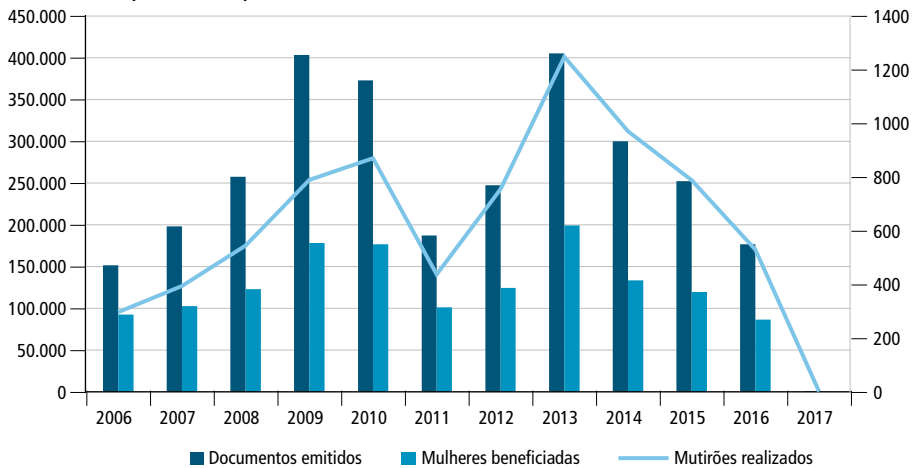
Chama atenção o fato de que, em 2017, foi realizado apenas um mutirão, que emitiu 803 documentos e beneficiou 377 mulheres. Como pode ser observado no gráfico 3, esses números são muito inferiores às médias dos anos anteriores da série histórica. Para se ter uma ideia da discrepância desses montantes em comparação a dados de anos anteriores, destacamos que, em 2013, ano em que houve o maior número de mulheres atendidas, esse total chegou a aproximadamente 200 mil. No mesmo ano, foram emitidos 405.507 documentos, e realizados 1.249 mutirões. Outro indicativo de que o programa pode estar sendo esvaziado vem da informação de que, dos 72 veículos do PNDTR utilizados para a realização dos mutirões, 36 – metade da frota – foram doados para o Incra. As duas lanchas que atendiam o programa na região Norte do país foram doadas para a Secretaria de Segurança do Pará. Para o ano de 2018, a Sead realizou termo de execução descentralizada (TED) para o Incra com a finalidade de atingir a meta de emissão de 21 mil documentos. Ressalta-se que esse total é consideravelmente inferior a todos os números da série histórica, cujo menor nível remonta ao ano de 2006, quando foram emitidos 151.490 documentos. Ou seja: se, em 2018, forem de fato emitidos 21 mil documentos, isso será equivalente a 13,86% do menor nível da série histórica do PNDTR.

88. O Painel de Políticas da Sead é produzido pela atual Diretoria de Gestão Estratégica, Monitoramento e Avaliação (DGMA), que anteriormente se denominava Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD), criado em 1997. Para consultar o painel, acessar: <<https://bit.ly/2t6sMaz>>.

89. Note-se que o total de mulheres beneficiadas não corresponde ao total de documentos emitidos. Isso se deve não apenas ao fato de o PNDTR também emitir documentação para homens, mas, além disso, ao fato de que uma mesma pessoa pode receber mais de um documento durante a realização dos mutirões.

GRÁFICO 3

Documentos emitidos, mulheres beneficiadas e mutirões realizados pelo PNDTR – Brasil (2006-2017)



Fonte: Painel de Políticas da Sead.
Elaboração das autoras.

O caso do PNDTR evidencia de forma bastante nítida como todo o conjunto de alterações vividas pelo setor impactam negativamente na entrega de resultados para a sociedade. Todos os aspectos anteriormente narrados contribuem, de uma forma ou de outra, para esse quadro de redução de *outputs*: as mudanças na arquitetura organizacional do órgão responsável pelas políticas em tela, o que demanda um tempo de adaptação ao novo *modus operandi* frente às reorganizações burocráticas derivadas desses processos de transformação; a perda de *status* da antiga diretoria, deslocada do âmbito da Secretaria Executiva para o seio de uma Subsecretaria Nacional; a perda de *status* hierárquico da área, que passou de diretoria para coordenação geral e sua junção com outras instâncias do antigo ministério; os cortes orçamentários contundentes ordenados pelo Executivo, além das questões ideológicas e de priorização de agenda do novo governo instituído a partir de 2016. Para 2019, o valor autorizado no orçamento governamental para as mulheres rurais é de apenas R\$ 500 mil. Aparentemente, portanto, não há previsão de retomada de investimentos nas políticas voltadas para esse público específico, o que representa uma considerável perda para a sociedade como um todo e para as mulheres do meio rural do país, em especial.

4.3 Políticas para a primeira infância

Acompanhar as políticas para as mulheres e para a igualdade de gênero implica incluir aquelas ações que têm influência sobre a vida das mulheres mesmo que não sejam diretamente para elas voltadas. A educação infantil é um direito das crianças e um dever do Estado; o acesso a creches e pré-escolas traz consequências importantes sobre a vida das famílias, e,

especialmente, para a vida das mulheres. Pois elas ainda são as principais responsáveis pelos cuidados das crianças pequenas – bem como das pessoas idosas, enfermas e com deficiência.

A responsabilização feminina pelo cuidado traz consequências importantes para a vida das mulheres, limitando seu acesso e permanência no espaço público: as mulheres participam menos do mercado de trabalho, têm ocupações de pior qualidade e encontram muitas dificuldades para estar presentes na esfera política. Com isso, possuem menores rendimentos e estão menos representadas nos espaços de poder e decisão.

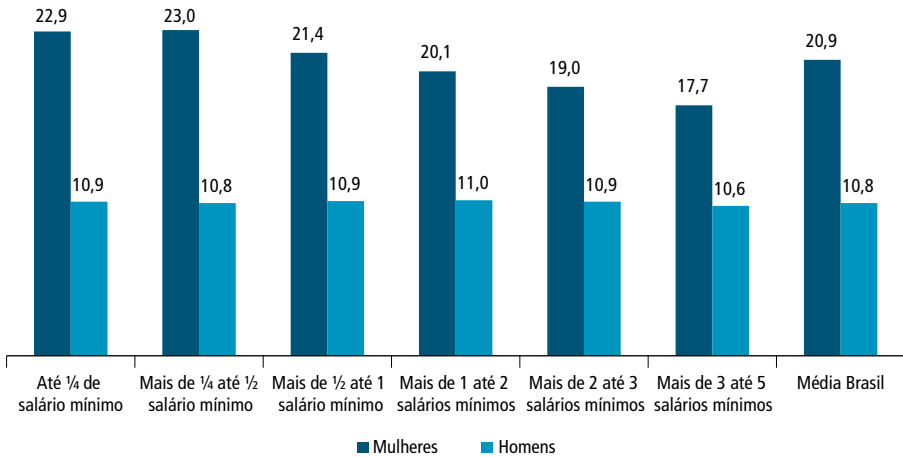
Os dados disponíveis na PNAD Contínua confirmam que, enquanto as mulheres dedicavam em média 20,9 horas por semana a atividades de afazeres domésticos e de cuidados, os homens despendiam 10,8 horas.⁹⁰ Apesar de existirem diferenças não desprezíveis se inseridos recortes de renda, de região, de idade ou de condição de atividade/ ocupação, o marcador de gênero, neste caso, é claramente o mais significativo.

Considerando-se somente as pessoas que afirmaram realizar esse tipo de atividade (92,6% das mulheres e 78,7% dos homens em 2017), tem-se, por exemplo, que aquelas mulheres que viviam em domicílios com renda *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo realizavam, em média, 22,9 horas de trabalho de cuidados e afazeres domésticos no domicílio por semana – enquanto os homens dessa faixa de rendimentos dedicaram-se em média 10,9 horas. No caso das mulheres dos domicílios mais pobres que estavam na força de trabalho, procurando emprego ou já empregadas, a média de horas de trabalho não remunerado por semana pouco varia, passando para 22,2. Ou seja, as mulheres seguem com uma enorme carga de trabalho doméstico e de cuidado não remunerado mesmo que estejam no mercado de trabalho quando, a princípio, teriam menos disponibilidade para o trabalho doméstico e de cuidados não remunerado. E esta carga está diretamente relacionada com a oferta – ou a ausência de oferta – de serviços públicos de cuidado adequados, como creches, hospitais, centros de acolhimento, atendimento domiciliar, entre muitos outros.

90. Dados de 2017 para todas as pessoas de 14 anos ou mais de idade na semana de referência.

GRÁFICO 4

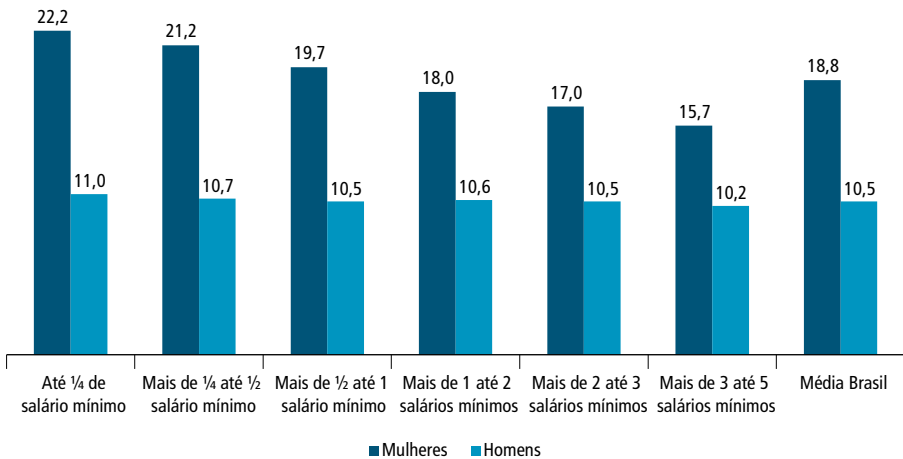
Média de horas de trabalho doméstico e de cuidado não remunerado, segundo renda domiciliar *per capita* e sexo (2017)



Fonte: PNAD Contínua/BGE.
Elaboração das autoras.

GRÁFICO 5

Média de horas de trabalho doméstico e de cuidado não remunerado da população inserida na força de trabalho, segundo renda domiciliar *per capita* e sexo (2017)



Fonte: PNAD Contínua/BGE.
Elaboração das autoras.

Os gráficos 4 e 5 mostram que o tempo dedicado pelas mulheres às atividades de afazeres domésticos e de cuidados é menor quanto maior a renda da família e que também diminui se a mulher participa do mercado de trabalho. Tudo indica que essa redução está relacionada à possibilidade de contratar serviços privados

de cuidado – sejam eles de creches ou escolas, sejam de babás, cuidadoras ou trabalhadoras domésticas. Também está relacionado ao número de filhos, outro indicador que influencia o tempo despendido pelas mulheres nessas atividades.

Os serviços voltados para crianças pequenas são parte importante do conjunto de serviços de cuidados a serem disponibilizados pelo Estado e que têm influência direta sobre a vida das mulheres. Por esta razão, há muitas décadas integram a pauta de demandas de organizações feministas e de mulheres no Brasil. Apesar de as políticas de cuidado não integrarem a agenda pública no país e de a perspectiva de gênero não ser incorporada ao desenho da política de educação infantil, houve avanços recentes na ampliação da oferta de creches, como se verá a seguir. Contudo, apesar de ainda serem bastante limitados, já estão sendo refreados. As mais recentes ações do governo federal neste campo parecem indicar precisamente uma aposta no fortalecimento do papel das famílias na prestação desses cuidados, tal como se poderá ver a seguir.

4.3.1 Educação infantil

A oferta pública de vagas na pré-escola – para crianças entre 4 e 5 anos – se tornou obrigatória no Brasil a partir de 2016, conforme previsto na EC nº 59, promulgada em 2009. Desde então, vem sendo expandida a oferta para este público: em 2017, já havia 91,7% das crianças com idade entre 4 e 5 anos frequentando escola (PNAD Contínua/IBGE).

Se a educação pré-escolar passou a ser vista como parte integrante da educação básica e se tornou obrigatória no Brasil, no caso das creches, voltadas para crianças de até 3 anos, o quadro é mais complexo. Apesar de a CF/1988 prever, em seu art. 208, ser dever do Estado garantir “a prestação de serviços de creche e pré-escola para crianças entre 0 e 6 anos de idade”, as creches foram durante muitas décadas consideradas política do âmbito da assistência social, e não da educação. São diversas as consequências desse histórico; entre elas, tem-se que a oferta é ainda hoje garantida por instituições públicas – administradas pelo poder municipal –, por instituições privadas, mas também por entidades conveniadas (comunitárias, confessionais ou filantrópicas). No caso destas últimas, trata-se de entidades de direito privado que ofertam vagas nos locais onde a oferta pública é insuficiente para atender à demanda.⁹¹ Neste arranjo, o poder público municipal repassa recursos para essas entidades e inclui as vagas por elas disponibilizadas no seu rol de vagas ofertadas à população.

Tendo em vista que, como previu a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1996, a educação infantil é responsabilidade dos municípios, e considerando-se as dificuldades, especialmente orçamentárias, encontradas por esses para atender a toda a demanda, em 2007 foi criado o Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância), voltado para

91. De acordo com Gama (2012, p. 133), “assiste-se à indefinição das fronteiras entre o público e o privado, mediante o paralelismo na provisão na educação infantil. A municipalização desse nível de ensino ainda é precária e não atinge os mais pobres”.

o repasse de recursos para as prefeituras destinados a construção, reforma e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas. O programa já passou por diferentes etapas desde o seu lançamento,⁹² tendo sido inserido, inclusive, no PAC 2 (Programa de Aceleração do Crescimento). Atualmente, o apoio se dá da seguinte forma: o governo federal fornece projeto arquitetônico, custeia a construção em terreno cedido pela prefeitura e equipa as unidades com móveis e eletrodomésticos. Em seguida, a gestão é municipal. Isso significa, portanto, que cabe à União o investimento inicial de recursos de capital – que só se dão uma única vez –, enquanto as prefeituras devem arcar com os gastos permanentes de pessoal e manutenção da estrutura física, o que se torna ainda mais desafiador diante de contextos em que, por exemplo, os municípios já se encontram no limite da contratação de pessoal tal como disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Creche e pré-escola foram incluídas como modalidades de ensino para a composição dos fundos de financiamento da educação em 2007, quando da instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização de Profissionais de Educação (Fundeb). Desde então, vêm sendo alterados os fatores de ponderação para o valor aluno/ano nessas modalidades. Um/a aluno/a dos anos iniciais do ensino fundamental de área urbana é a referência, tendo o valor igual a 1. A tabela 4 apresenta a evolução dos fatores de ponderação para creche e pré-escola.

TABELA 4
Parâmetros de ponderação para o valor aluno/ano do Fundeb (2008-2018)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Creche em tempo integral pública	1,10	1,10	1,10	1,20	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Creche em tempo integral conveniada	0,95	0,95	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
Creche em tempo parcial pública	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Creche em tempo parcial conveniada	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Pré-escola em tempo integral	1,15	1,20	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Pré-escola em tempo parcial	0,90	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Elaboração das autoras.

92. “Na primeira fase (do seu início, 2007, a meados de 2012), o FNDE disponibilizava os projetos das escolas infantis e os municípios eram responsáveis pela licitação, contratação, execução e fiscalização das construções. Os recursos destinados às obras eram repassados por meio de convênios, celebrados entre a Autarquia e os entes federados. Dessa maneira, as construções de 5.686 unidades infantis em alvenaria (metodologia convencional) foram pactuadas (...). A partir de meados de 2011, ele passou a ser contemplado com recursos oriundos da segunda etapa do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC 2), dando início à realização de transferências automáticas de recursos aos entes federativos a título de apoio financeiro para construção de unidades de educação infantil. (...) Na segunda fase (2012 a 2015), considerando o baixo desempenho até então alcançado, o FNDE centralizou o processo licitatório nacional voltado à construção integral das unidades infantis do Programa. Por meio de Sistema de Registro de Preços (SRP), a Autarquia deflagrou procedimentos de licitação ao final de 2012, para registrar empresas que construiriam as escolas, obedecendo às tipologias dos Projetos Padrão e utilizando-se de Metodologias Inovadoras de construção (MI). A adoção desses métodos tinha por objetivo reduzir o tempo de construção dos empreendimentos, entre outros. Os entes federados poderiam aderir às Atas de Registro de Preço licitadas e teriam a atribuição de contratar, executar e fiscalizar as obras. Nesse período foram pactuadas 3.604 obras por meio de MI. (...) A terceira etapa (2015 até o presente) é basicamente um retorno à primeira – os entes federativos têm o encargo de licitar, contratar, executar e fiscalizar as obras. É marcada pela disponibilização de novos projetos arquitetônicos baseados em métodos construtivos tradicionais” (Brasil, 2017b, p. 8-9).

Anualmente, é estipulado um valor por aluno/ano, considerando-se os diferenciais por modalidade e por UF. O aumento das ponderações para todas as diferentes modalidades de creche e pré-escola (com exceção das creches em tempo parcial conveniadas), especialmente entre os anos de 2009 e 2011, parece refletir um enfoque dado pelo governo federal – que converge com os demais programas adotados. Os recursos destinados a cada modalidade de ensino são complementados pelo governo federal sempre que o orçamento municipal ou estadual se mostra insuficiente.

Em 2011, foi também criada uma linha (ProInfância Manutenção) para repasse de recursos destinados àquelas unidades com crianças matriculadas mas que ainda não tenham sido captadas pelo Censo Escolar e que, portanto, não são contabilizadas para o cálculo do repasse do Fundeb.

Como possível resultado dos programas federais, verifica-se um aumento de 27 mil creches municipais, em 2010, para 40 mil, em 2017, e de 1,35 milhão de matrículas em creches municipais para 3,4 milhões em 2017 (Inep/MEC). O PNE tem como meta atender, no mínimo, 50% de crianças em creches até 2024. Em 2017, 32,7% estavam atendidas (PNAD Contínua/IBGE). O PNE também tinha a meta de universalizar o acesso à pré-escola até 2016, o que, como visto acima, ainda não foi alcançado, apesar de já termos superado os 90%. Como o governo federal não é o responsável direto pelo atendimento e como o acompanhamento das vagas ofertadas não é feito amiúde, não há disponível sequer a informação de quantas crianças foram beneficiadas pelas vagas viabilizadas por meio do programa ProInfância.⁹³

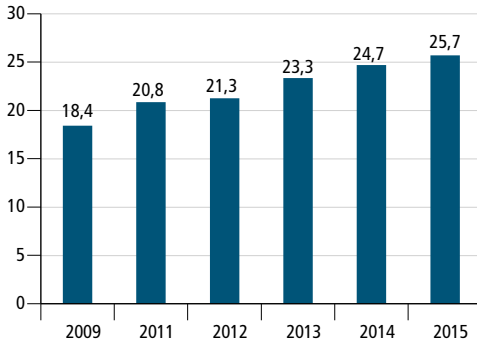
Tendo em vista todas as diferenças metodológicas existentes entre a descontinuada PNAD e a nova PNAD Contínua, não é possível ter uma série histórica que inclua os anos mais recentes, com todos os dados comparáveis entre si. Nota-se uma tendência de crescimento da proporção de crianças de 0 a 3 anos frequentando creche, mas a magnitude do aumento ocorrido entre os anos de 2015 e 2016 não é passível de mensuração. Pode-se dizer, no entanto, que o aumento na proporção de crianças de até 3 anos matriculadas em creche desde o início da política foi insuficiente, como pode ser visto nos gráficos 6A e 6B. Isto demonstra que se trata de uma meta desafiadora, que implica uma priorização por parte do governo federal e por parte das prefeituras, que permanentemente apresentam dificuldades de orçamento e de expansão do gasto com pagamento de pessoal. A manutenção do serviço de creche é bastante dispendiosa em termos de recursos humanos, mas não somente: não é possível que somente um/a profissional seja responsável por um grande número de crianças e o material exigido (refeições adequadas, fraldas e material de higiene, brinquedos e material pedagógico) é custoso.

93. A estimativa da Controladoria-Geral da União (CGU) é de que o ProInfância, desde o seu início, em 2007, tenha adicionado 499.056 vagas à educação infantil e aumentado em 17% o número de estabelecimentos escolares municipais (Brasil, 2017b, p. 14).

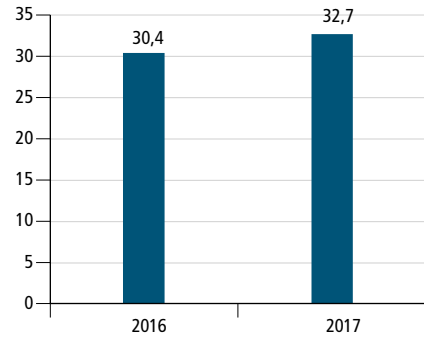
GRÁFICO 6

Proporção de crianças de 0 a 3 anos frequentando creche
(Em %)

6A – 2009-2015



6B – 2016-2017

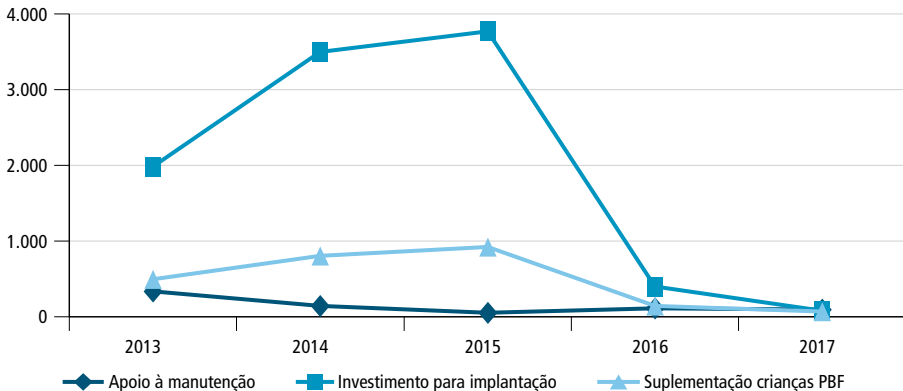


Fontes: PNAD e PNAD Contínua/IBGE.

Diante do fato de que as metas não foram alcançadas e, no caso das creches, não parecerem de fácil atingimento, há indícios de que a política deixou de ser prioridade do governo federal, principalmente após o ajuste fiscal de 2015.

Os gráficos 7 e 8 apresentam o orçamento da educação infantil nos anos recentes. É possível perceber o forte crescimento do orçamento autorizado para implantação de unidades entre os anos de 2013 e 2015, sucedido de uma forte queda em 2016 e em 2017. O ano com maior orçamento autorizado para investimento em creches e pré-escolas foi 2015, com R\$ 3,7 bilhões. Em 2017, somente R\$ 81 milhões foram autorizados, o que equivale a 2% do orçamento de 2015.

GRÁFICO 7

Orçamento autorizado para a educação infantil (2013-2017)
(Em R\$ milhões)

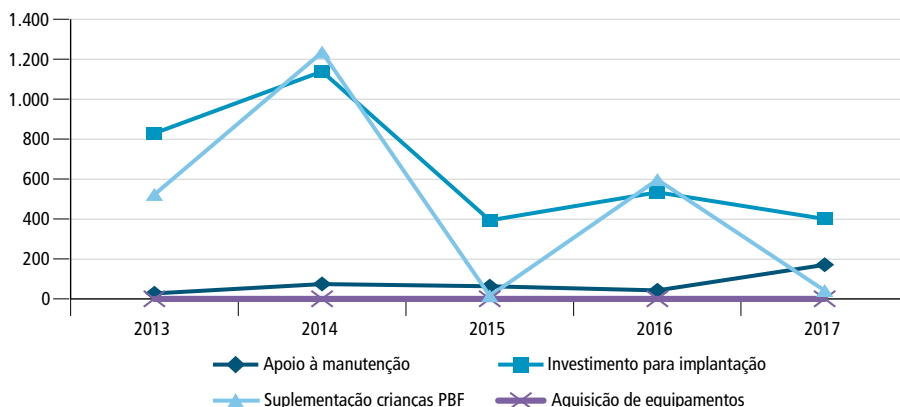
Fonte: Siasi Gerencial.

Obs.: 1. Foi considerado todo o orçamento autorizado na subfunção educação infantil.
2. Valores deflacionados para 2017 pela média do INPC.

Há fortes indícios, portanto, de que entre 2016 e 2017 não foram apoiadas novas unidades com recursos federais. O gráfico 8 apresenta os valores efetivamente pagos em cada uma das linhas, incluindo os chamados “restos a pagar” de anos anteriores. Na linha de investimento para implantação, em 2017 foram pagos R\$ 400 milhões, dos quais R\$ 390 milhões eram referentes a compromissos firmados em anos anteriores.⁹⁴

GRÁFICO 8

Orçamento pago – incluindo restos a pagar – da educação infantil (2013-2017)
(Em R\$ milhões)



Fonte: Siafi Gerencial.

Obs.: 1. Foi considerado todo o orçamento autorizado na subfunção educação infantil.

2. Valores deflacionados para 2017 pela média do INPC.

O enxugamento dos recursos federais para a implantação de novas creches mostra-se tão mais grave quanto maior se apresenta a demanda por novas vagas. Quando perguntadas sobre a razão de suas crianças entre 2 e 3 anos não frequentarem creche, 47% das famílias responderam ser por falta de vagas ou falta de creche próxima,⁹⁵ o que indica haver uma importante demanda reprimida por creches no país. Hoje, cerca de 7 milhões de crianças de até 3 anos estão fora da creche. Considerando-se a estimativa da demanda reprimida, tem-se que cerca de 3 milhões destas estariam à espera de uma vaga, o que se aproxima do número de crianças atualmente atendidas.⁹⁶ Ou seja, é preciso dobrar a capacidade de atendimento. Não se trata de tarefa simples ou de baixo custo, o que reforça a importância da retomada dos investimentos do governo federal nesta política.

94. O grande montante de restos a pagar pagos em 2016 também está relacionado à aprovação da EC nº 95/2016, que implanta um Novo Regime Fiscal, prevendo um limite anual de gastos para o governo federal para o período de vinte anos, a partir de 2017. O valor de referência para a definição do teto de gastos foi o valor pago em 2016 – explicações mais detalhadas desse tipo de “inchamento” do orçamento federal podem ser encontradas no capítulo introdutório deste periódico.

95. Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Entre os 47% também estão incluídas aquelas que apontaram “outro motivo”, mas excluídas todas as que afirmaram que a/s criança/s não frequentava/m creche por desejo da família.

96. De acordo com a PNAD Contínua/IBGE, haveria 3,1 milhões de crianças frequentando creche em 2017. De acordo com a Sinopse Estatística da Educação Básica 2017 (Inep/MEC), havia 3,4 milhões.

Outra questão relevante no que diz respeito ao acesso à educação infantil no Brasil são as diferenças encontradas de acordo com a renda da família da criança. O PNE apresenta, como uma das estratégias para o alcance da meta referente à educação infantil, “garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a dez por cento a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até três anos oriundas do quinto de renda familiar *per capita* mais elevado e as do quinto de renda familiar *per capita* mais baixo”. De acordo com a PNAD 2017, a taxa de frequência à creche das crianças de até 3 anos das famílias do quintil de renda mais alto era de 53,3%, enquanto no quintil mais baixo era de 23,5%. Reduzir esta distância implica um grande esforço por parte dos diferentes entes federativos e a expansão da oferta de creches nas áreas mais empobrecidas das cidades, sem falar em alguma estratégia de oferta dos serviços nas áreas rurais.⁹⁷

Das estratégias previstas no PNE para o alcance da meta referente à educação infantil, algumas cabem diretamente ao governo federal, como a implantação de avaliação dessa etapa de ensino. Em resumo, pode-se dizer que a atuação do governo federal na educação infantil organiza-se nas seguintes frentes: recursos para construção e aparelhamento; recursos complementares por matrícula (Fundeb e Brasil Carinhoso);⁹⁸ recursos para novas matrículas em novos estabelecimentos e para novas turmas; e assessoramento técnico-pedagógico. Neste último eixo, podem ser incluídas, entre outras, as ações voltadas para a qualidade da educação infantil, como a revisão dos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil e dos Parâmetros Básicos de Infraestrutura para instituições de Educação Infantil; levantamento da capacidade técnico-pedagógica dos estados para a implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC); elaboração de material sobre BNCC destinado a processo formativo dos professores da educação infantil; planejamento da Avaliação Nacional da Educação Infantil (Anei); e levantamento de estratégias de trabalho com o tema da parentalidade na educação. Este último, em conformidade com a estratégia 1.12 do PNE, que consiste em “implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até três anos de idade”, substancializada atualmente pelo programa Criança Feliz, objeto da subseção a seguir.

97. Entendemos que, tendo em vista a larga distância existente atualmente – 29,8 pontos percentuais (p.p.) –, a estratégia inserida no PNE se refere a reduzir para 10 p.p. a distância entre as crianças de famílias mais ricas e mais pobres no acesso à creche, e não “dez por cento”.

98. Com recursos do MDS executados pelo FNDE, o governo federal repassa um valor suplementar adicional para crianças do PBF ou do BPC – modalidade pessoa com deficiência (conforme resoluções do Conselho Deliberativo do FNDE; a última publicada foi a nº 15, de 6 de dezembro de 2017, que estabeleceu o montante de 2,65% do valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente para a educação infantil e para o Fundeb).

4.3.2 O programa Criança Feliz

O programa Criança Feliz, do Ministério do Desenvolvimento Social, lançado por meio do Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, tem por objetivo fortalecer os vínculos familiares entre cuidador e criança, a fim de se estimular o desenvolvimento infantil. Além disso, pretende identificar vulnerabilidades para encaminhar ações por meio de uma rede pública intersetorial: centros de referência da Assistência Social (Centro de Referência de Assistência Social – Cras; e Centro de Referência Especializado de Assistência Social – Creas), secretarias municipais de educação e serviços municipais de saúde, entre outros.

O programa consiste, basicamente, de visitas domiciliares realizadas por um profissional da área de assistência social do município, de nível técnico (visitador ou educador social), para apresentar ao cuidador brincadeiras e interações com as crianças de 0 a 3 anos de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família – PBF (famílias em pobreza) e com crianças de 0 a 6 anos beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC), ou seja, crianças em pobreza e com alguma deficiência. Além disso, o programa prevê visitas regulares, ao menos uma vez por semana, para propiciar momentos de observação do desenvolvimento da criança pelo visitador. Assim, o visitador deveria reconhecer quando a criança está doente e precisa de atenção médica, e compreender as recomendações sobre os cuidados para crianças recém-nascidas até os 5 anos de idade, além de se esperar que o profissional tenha conhecimento técnico da rede socioassistencial do município (Brasil, 2017a).

O programa Criança Feliz goza de grande apoio político, tendo o atual ministro Osmar Terra capitaneado a criação de programa similar no estado do Rio Grande do Sul enquanto secretário estadual de Saúde. Ademais, o programa foi a ação do MDS mais privilegiada do período, tendo o resto dos serviços socioassistenciais perdido orçamento em prol do crescimento do Criança Feliz (Ipea, 2018). Em seu primeiro ano de atuação, o programa teve R\$ 285 milhões de orçamento na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2017, tendo executado apenas R\$ 174,5 milhões naquele ano (61%). Para o ano de 2018, a LOA designou R\$ 600 milhões para o programa, ou seja, mais que duplicou seu orçamento. Enquanto isso, o orçamento dos serviços socioassistenciais do Sistema Único de Assistência Social (Suas), que tinham R\$ 1,95 bilhão em 2017, contaram com apenas R\$ 1,4 bilhão em 2018 (Ipea, 2019).

Sua metodologia de trabalho adapta e expande o modelo Cuidados para o Desenvolvimento da Criança (CDC), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e da Organização Pan-Americana da Saúde (Opas). Assim, é um modelo bastante próximo ao campo da saúde, o que entra em conflito com a delimitação de atuação específica da Assistência Social, bem como gera imensas dificuldades de conciliação com os serviços já garantidos pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em particular os programas de

atendimento integral e especial às famílias (Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – Paif; e Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – Paefi). Estes últimos já são realizados em diversos municípios, mas trabalham com preceitos bastante distintos da metodologia do Criança Feliz – priorizam o atendimento nos equipamentos (Cras e Creas), e não em domicílio, para justamente aproximar as famílias das diversas ofertas públicas; e têm como objetivo a autonomia e a emancipação das famílias, e menos a tutela estatal sobre elas; entre outros.

Talvez por essas ambiguidades estruturais, o programa tenha sido relativamente tímido, até o momento, no alcance das crianças que almeja cobrir. Até abril de 2018, o programa acompanhou 275 mil crianças e 37 mil gestantes em 2.044 municípios (Brasil, 2018). Considerando-se a já alta produtividade dos atuais 13 mil visitantes e 3 mil supervisores, para alcançar a meta de 3 milhões de crianças, divulgada pelo ministro Osmar Terra, o programa deverá empregar cerca de 174 mil profissionais em todo o país. A título de comparação, este número supera os atuais 171 mil professores de todas as universidades públicas do país, sejam federais, estaduais ou municipais (Inep, 2017).

Assim, o programa Criança Feliz poderá se constituir em um eixo extremamente relevante da política de assistência social no país. Do ponto de vista da desigualdade de gênero, atualmente o programa tem duas importantes inconsistências, com graves consequências. Primeiramente, ele é cego a gênero (*gender-blind*), pois, apesar de atuar justamente no cerne do fenômeno da divisão sexual do trabalho, tratando do cuidado e dos afazeres domésticos realizados primordialmente por mulheres, em particular mulheres pobres, o programa trata as famílias como entes homogêneos, desconsiderando as desigualdades entre homens e mulheres na provisão dos cuidados e, assim, sobrecarregando ainda mais aquelas que já são as atuais responsáveis por estes trabalhos. Segundo, o programa promete, a partir de um diagnóstico da situação da criança e da família, encaminhar o atendimento de suas necessidades aos serviços e transferências competentes por meio de ação intersetorial. Esta é uma tarefa que ainda não se iniciou e deve ter alcance limitado, em virtude da EC nº 95.

Como dito anteriormente, se o acesso a creches ainda é limitado no Brasil, no caso das famílias mais pobres, a situação é ainda pior. Nas famílias que têm rendimento abaixo de um quarto do salário mínimo, apenas 22,8% das crianças de 0 a 3 anos frequentavam creche em 2017, enquanto esse percentual é de 63,8% para os domicílios com rendimento *per capita* acima de cinco salários mínimos. Evidencia-se assim o já importante, e sem dúvida excessivo, papel que as mulheres pobres, na grande maioria negras, cumprem na educação e no cuidado de seus filhos.

Assim, se um programa objetiva trazer qualidade à interação entre cuidadores e filhos no domicílio, inicialmente precisaria reconhecer a realidade de imensa sobrecarga da dupla jornada feminina, incentivando uma mudança cultural de maior participação masculina no cuidado e nos afazeres domésticos. Deveria também atuar na redução da carga de cuidado familiar por meio do aumento da oferta de creches públicas, a fim de abrir espaço para o encontro desobrigado e lúdico entre os cuidadores e os filhos. A redução dos investimentos federais para creches e o aumento do orçamento destinado a um programa voltado a famílias pobres, para que estas cuidem de seus filhos em casa, parecem indicar precisamente a opção do Estado pela familiarização do cuidado, com toda a consequente sobrecarga que isto gera para as mulheres, em especial as mais pobres.

Ao ignorar a sobrecarga de trabalho remunerado e não remunerado das mulheres pobres, o programa Criança Feliz aciona, cristaliza e, possivelmente, adiciona mais trabalho de cuidado para aquelas que hoje já o realizam. Isto está nítido no quadro 3. Se o “cuidador” for a mãe, avó, tia, filha mais velha ou outras mulheres, serão elas a receber as visitas e a realizar as atividades propostas pelo programa. Objetivamente sabemos que, em geral, são essas mulheres que assumem o cuidado, por isso o programa cristaliza essa desigualdade de partida e corre o risco de ser pouco efetivo, pois não abre tempo, na já excessiva agenda de cuidado das mulheres pobres, para interações de maior qualidade.

O programa também não constituiu a devida capacidade institucional e os instrumentos, nem de sua própria metodologia, muito menos de uma possível rede intersetorial, para dar solução efetiva à raiz do problema de falta de tempo e qualidade para o cuidado, ficando restrito a uma “solução familiar” (Ipea, 2018). Se a solução efetivamente proposta pelo programa é desta forma restrita, parece responder ao diagnóstico de que o problema do desenvolvimento das crianças pobres é culpa exclusiva das famílias, em particular das mulheres, que delas cuidam.

Para que tenha sucesso, é premente que reduza o tempo dedicado por essas mulheres ao cuidado de seus dependentes, seja pela maior participação masculina no cuidado, seja pela oferta de melhores e mais serviços públicos de educação, saúde, transporte, entre outros. Ao contrário, o programa naturaliza o cuidado como tarefa primária daquelas que hoje já o realizam. Ou seja, reforça-se o familismo ao mesmo tempo que se dá suporte à desresponsabilização estatal promovida pela EC nº 95/2016.

QUADRO 3

Categorias e definições do programa Criança Feliz

Cuidado	Cuidador	Família
É parte constituinte do aprendizado das famílias e deve ser compreendido no contexto das sutilezas das interações humanas. Assim, o cuidado pode transformar os contatos e as interações entre o cuidador e a criança em oportunidades de fortalecimento de vínculos protetivos, em estímulos ao desenvolvimento de habilidades das famílias e das crianças e ao exercício de valores fundamentais ao convívio: afetividade, amorosidade, diálogo, respeito, carinho, gentileza, cooperação e reconhecimento de limites e possibilidades na relação com o outro.	É uma pessoa importante na vida da criança – aquela que alimenta, protege, dá afeto, se comunica e atende às suas necessidades, tais como mãe, pai, avó, tio e outros cuidadores.	É considerada a cuidadora primária da criança e o principal contexto de desenvolvimento da criança.

Fonte: Criança Feliz/Guia para visita domiciliar (Brasil, 2017a).

Não se está afirmando que não é preciso qualificar a interação entre cuidadores/as e crianças, que, aliás, é necessária para todos os níveis de renda e raças. Apenas se está afirmando que a solução apresentada pelo programa Criança Feliz é equivocada, pois reforça a tendência, já excessiva, de sobrecarga de trabalho não remunerado das mulheres pobres no cuidado e afazeres domésticos. Este equívoco dificulta ainda mais a sua presença qualificada no mercado de trabalho, reforçando sua indisponibilidade para mais horas de trabalho remunerado, inclusive para que obtenham maiores rendimentos. Além disso, o programa contribui para tomar ainda mais tempo dessas mulheres. Desta feita, o programa Criança Feliz, por meio de um reforço ao familismo enquanto estrutura de cuidado primária da sociedade (quadro 3), em nível micro, termina por desresponsabilizar os homens desta tarefa, e, em nível macro, auxilia na desresponsabilização do Estado, que tem seus marcos maiores na política de austeridade e de desregulamentação.

Para contornar tais equívocos, o programa teria de incorporar técnicas e atividades para o envolvimento massivo dos homens no cuidado e afazeres domésticos, com a qualidade pretendida. Ademais, seria preciso inaugurar instrumentos de financiamento para o efetivo apoio do programa ao atendimento dessas famílias nas estruturas subfinanciadas da saúde, educação, transporte e assistência social, entre outras, a fim de se proporcionarem soluções intersetoriais às diversas carências de tempo das mulheres e homens em situação de pobreza.

4.4 Acompanhamento dos PLs em tramitação no período 2016-2018

Para além do acompanhamento da atuação do Executivo direcionada para as mulheres, importa saber qual o estado da arte nos projetos que tramitam no Congresso Nacional sobre gênero e mulheres. Os dados apresentados a seguir foram construídos a partir de pesquisa realizada na página da Câmara dos Deputados.⁹⁹

99. Ver: <<https://bit.ly/36x5dWX>>.

Foram pesquisados PLs, projetos de decreto legislativo (PDCs), PECs, MPs e projetos de lei complementar (PLPs) em tramitação, utilizando-se como palavras-chave na busca os termos “mulher”, “mulheres”, “feminino” e “gênero”.

A pesquisa identificou 1.413 PLs utilizando os termos anteriores. Após leitura e análise da ementa e da explicação da ementa de todos esses projetos, foi realizado um novo filtro, selecionando os projetos apresentados entre 2016 e 2018. Esta busca resultou em 335 PLs. Por serem processos com temas bastante diversificados, os mesmos foram classificados a partir das categorias constantes da tabela 5.

TABELA 5
Número e distribuição dos PLs relativos ao tema gênero e/ou mulheres, apresentados entre 2016 e 2018, segundo categoria – Brasil

Categoria	Número de projetos	Distribuição (%)
Aborto e reprodução humana	9	2,7
Assédio, exploração e violência sexual	25	7,5
Economia do cuidado e terceira idade	3	0,9
Maternidade	80	23,9
Mulheres e mercado de trabalho	23	6,9
Prostituição	1	0,3
Publicidade	8	2,4
Saúde da mulher	22	6,6
Outros	85	25,4
Violência contra mulheres e Lei Maria da Penha	79	23,6
Total	335	100

Elaboração: Disoc/lpea.

Chama atenção que, doze anos após ser sancionada e ter entrado em vigor, a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) segue sendo objeto de atenção do Poder Legislativo. Entre 2016 e 2018, foram apresentados 56 PLs que propõem alterações na “letra da lei”. Entre as propostas mais polêmicas, encontra-se o PL nº 8.223/2017, de autoria do deputado Francisco Floriano (DEM/RJ).¹⁰⁰ Este projeto acrescenta um artigo na seção II da lei, que trata sobre as “Medidas protetivas de urgência que obrigam o agressor”, cujo conteúdo informa que “o descumprimento de medidas protetivas elencadas nesta lei não configura crime de desobediência”. Atualmente, o referido projeto foi apensado ao PL nº 6.433/2013 e aguarda parecer do relator na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) e na Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CMulher).

100. Em 2011, Floriano foi réu na Lei Maria da Penha, em ação penal em tramitação no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, por lesão corporal decorrente de violência doméstica, ao ser acusado de agredir a ex-esposa. O processo foi arquivado no mesmo ano a pedido da vítima.

Por seu turno, o PL nº 9.596/2018, de autoria da deputada Renata Abreu (Podemos/SP), também propõe alteração no art. 22 da Lei Maria da Penha, tornando o descumprimento de quaisquer medidas protetivas previstas crime que sujeite o agente às penas descritas no art. 330 do Código Penal (detenção, de quinze dias a seis meses, e multa). Ainda sobre medidas protetivas, o PL nº 6.872/2017, de autoria de Moses Rodrigues (PMDB/CE), altera o art. 330 do Código Penal e insere como crime de desobediência o descumprimento às medidas protetivas, além de estabelecer, na Lei Maria da Penha, que “a medida protetiva é independente da instauração de inquérito policial, investigação criminal ou processo penal”.

O PL nº 9.675/2018, por sua vez, propõe a inclusão de artigo no Código Penal, segundo o qual, caso a violência patrimonial seja cometida contra a mulher em contexto de violência doméstica, a isenção penal e imunidade matrimonial não deverão ser aplicadas. No que lhe concerne, o PL nº 9.930/2018 acrescenta ao art. 233 do código penal “a divulgação, sem consentimento, de foto, vídeo ou outros materiais relativos à intimidade de mulher” e insere este comportamento ao plano de proteção previsto na Lei Maria da Penha.

Um ponto de destaque é que estão em tramitação 32 PLs, propostos entre 2016 e 2018, que alteram e/ou incluem novas penas a partir de alterações no Código Penal, Lei das Contravenções Penais e Código de Processo Penal. A maioria destes projetos tipifica novos crimes e aumenta penas, ainda que existam projetos como o PL nº 7.037/2017, que propõe inserção de artigo no Código Penal que suspende a pena em razão da maternidade.¹⁰¹

Houve poucas iniciativas do Parlamento brasileiro para atender a outras demandas históricas e novas demandas do feminismo. Parece-nos que este fenômeno está ligado à composição do Parlamento desde as eleições de 2014. De acordo com levantamento realizado pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap), aumentou o número de militares, religiosos, ruralistas e outros segmentos mais identificados com pautas conservadoras, o que fez com que os representantes eleitos em 2014 fossem considerados os “mais conservadores” desde 1964.¹⁰²

De modo paralelo, discussões sobre feminismo, papéis de gênero e gênero estão mais presentes nos debates fora da academia e tornaram-se mais populares com a força que as redes sociais ganharam nesta década. Neste aspecto, é importante considerar o aumento de pessoas com acesso à internet. De acordo com a PNAD Contínua TIC 2016,¹⁰³ divulgada em fevereiro de 2018 pelo IBGE, cerca de 70% dos domicílios têm acesso à internet. O telefone móvel celular é o equipamento

101. A execução da pena privativa de liberdade não superior a quatro anos poderá ser suspensa pelo mesmo tempo da pena imposta acrescida de um terço, quando a condenada estiver gestante, lactante ou for mãe de criança de até 6 anos ou com deficiência. Para mais informações, consultar: <<https://bit.ly/2E8z9w0>>.

102. Ver: <<https://bit.ly/2RGAAoe2>>.

103. Ver: <<https://bit.ly/34981aM>>.

mais utilizado para acesso à internet; 94,2% dos usuários utilizam a internet para enviar ou receber mensagens de texto, voz ou imagens por aplicativos diferentes de *e-mail*; e 76,4% dos usuários acessam a internet para assistir a vídeos, inclusive programas, séries e filmes.

Com o grande alcance das informações por meio da internet, demandas feministas que outrora estavam restritas ao ambiente acadêmico ganharam destaque e atingiram maior público. Além das redes sociais, o tema foi mais popularizado quando celebridades do Brasil e de outros países se declararam feministas, produziram obras dentro da temática¹⁰⁴ e/ou participaram de campanhas publicitárias que destacaram o feminismo em seus anúncios. Consequentemente, demandas históricas, como igualdade salarial,¹⁰⁵ maior representatividade,¹⁰⁶ luta contra assédios¹⁰⁷ e direito ao aborto,¹⁰⁸ antes restritos a públicos menores, foram mais difundidas. Portanto, na esfera do debate público, a década tem sido marcada por considerável politização do tema *gênero*.

Essa politização se reflete em alguma medida no Parlamento. Nos últimos dois anos, foram apresentados dezenove novos projetos que legislam sobre a diversidade sexual/de gênero. Destes, quinze estabelecem dispositivos com o objetivo de ampliar direitos de populações historicamente marginalizadas por sua identidade de gênero/sexual e/ou criam penas para casos de discriminação ou preconceito de identidade de gênero ou orientação sexual. Os outros quatro projetos, porém, possuem visão oposta sobre o tema. O PL nº 9.742/2018, de autoria de Vinicius Carvalho, do Republicanos de São Paulo (PRB/SP), estabelece como contravenção penal a “utilização de espaços designados para uso exclusivo masculino ou feminino, por pessoas de sexo diverso”, em desobediência às normas estabelecidas, com previsão de pena de seis meses a um ano e multa. Ademais, com o objetivo de combater a chamada “ideologia de gênero”, o PL nº 9.948/2018, apresentado por Vinicius Carvalho (PRB/SP), propõe que o Ministério da Justiça realize a classificação indicativa de “programas, de qualquer espécie, que contenham questionamentos acerca das distinções biológicas existentes entre sexos, bem como o conceito tradicional e legal de família constantes na ideologia de gênero”. O PL nº 5.487/2016, de autoria de Professor Victório Galli (PSC/MT), propunha a proibição de orientação e distribuição de livros às escolas públicas que versem sobre “orientação à diversidade sexual de crianças e adolescentes”. Do mesmo autor é o PL nº 9.906/2018, que prevê que apenas os casados ou com união estável entre homem e mulher possam adotar menores de idade.

104. Ver: <<https://bit.ly/36ifKEY>> e <<https://bit.ly/2E3jAWq>>.

105. Ver: <<https://bit.ly/3a05NPr>> e <<https://bit.ly/2FJlmgf>>.

106. Ver: <<https://bit.ly/2PbSe7f>> e <<https://bit.ly/2roSZkf>>.

107. Ver: <<https://bit.ly/36igs56>> e <<https://bit.ly/34dRJhf>>.

108. Ver: <<https://bit.ly/2E6Gmga>> e <<https://bit.ly/2P6QM50>>.

Os PLs apresentados sobre aborto, por sua vez, propõem penas mais rigorosas para gestantes e para profissionais de saúde envolvidos no procedimento. Entre 2016 e 2018, foram apresentados cinco novos PLs relacionados ao aborto. Destes, três foram apresentados por Capitão Augusto (PR/SP) e propõem alterações no Código Penal com o objetivo de agravamento de pena. O PL nº 9.105/2017 “agrava a pena para o crime de aborto provocado sem o consentimento da gestante”, o PL nº 9.106/2017 “aumenta a pena do crime de aborto provocado por terceiro com o consentimento da gestante”, e o PL nº 9.107/2017 “aumenta a pena para o crime de aborto provocado por terceiro se, em consequência do aborto, a gestante sofrer lesão corporal grave”. Em outros dois projetos, os proponentes também se manifestam contrários à descriminalização do aborto. O PL nº 4.642/2016, apresentado pelo deputado Flavinho (PSB/SP), “dispõe sobre a prevenção e conscientização dos riscos e consequências relacionados ao aborto” e o PL nº 5.617/2016, apresentado pelo deputado pastor Marco Feliciano (PSC/SP), “institui o Dia Nacional de Conscientização Antiaborto”. Este recrudescimento do debate sobre a pauta do aborto no Parlamento foi uma das causas, alegadas pelos propositores da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 442,¹⁰⁹ da legitimidade em se recorrer ao Judiciário para avançar na discussão própria da descriminalização.

Por fim, é importante destacar que, ao final da 55ª legislatura, em 2018, a bancada feminina e as lideranças partidárias no Senado e na Câmara Legislativa acordaram pautas relacionadas ao evento “16 Dias de Ativismo pelo Fim da Violência contra as Mulheres”, apoiado pela ONU. Durante este período, completaram tramitação quatro PLs que têm como objetivo principal fornecer proteção às mulheres. O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 8/2016, de autoria do deputado Lincoln Portela (PR-MG), aumenta a pena para o feminicídio se o crime for cometido durante descumprimento das medidas protetivas de afastamento previstas na Lei Maria da Penha. De autoria do deputado João Arruda (MDB-PR), o PLC nº 18/2017 cria novo tipo penal para registro não autorizado da intimidade sexual e/ou montagem para incluir pessoa em cena de nudez ou ato sexual. A pena prevê detenção de seis meses a um ano e multa.

Outro projeto sancionado foi o PLC nº 5/2016, apresentado pelo deputado Carlos Bezerra (MDB-MT), que garante às mulheres com câncer de mama o direito à cirurgia plástica reparadora nos dois seios, mesmo se o câncer tiver se desenvolvido em apenas uma mama. Em relatório apresentado no Senado, a então senadora Marta Suplicy (Sem Partido-SP) defendia que o Sistema Único de Saúde (SUS) e planos de saúde deveriam arcar com as reconstruções de mamas, auréolas e mamilos, ainda que o tumor tivesse se manifestado em apenas uma mama. Segundo a então senadora, a proposta visa garantir simetria entre os seios e consequente aumento da qualidade de vida para mulheres que passaram pelo câncer. O quarto projeto, de autoria da senadora Simone Tebet (MDB-MS), é o PLS nº 64/2018,

109. Ver: <<https://bit.ly/36sPOXD>>.

que garante à presidiária gestante ou mãe responsável por crianças e/ou pessoas com deficiência o direito de cumprir a pena em regime domiciliar, desde que a condenada não tenha cometido “crimes com violência ou grave ameaça a pessoa”.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É a partir do contexto social e político aqui analisado, muito pouco promissor para as mulheres, que o ano de 2019 se inicia, trazendo consigo um novo governo eleito, um novo Congresso Nacional, com uma taxa de renovação de cerca de 50%, e desafios ainda mais significativos quando se trata de inserir na agenda pública as necessidades e os interesses das mulheres. A gestão Bolsonaro recebeu em suas mãos uma estrutura administrativa absolutamente enfraquecida: uma secretaria de mulheres frágil e inexistente na prática, com poucos recursos humanos, pouco orçamento e poucos resultados a apresentar. A paralisia que tomou conta da área atingiu outros setores do governo, como as políticas para mulheres rurais ou os serviços de educação infantil, como apontado neste texto, mas não apenas estes. Programas como o PBF, cujos impactos positivos já foram vastamente documentados sobre a vida das mulheres,¹¹⁰ também passaram por encolhimento no ano de 2017, como pode ser visto no capítulo de Assistência Social deste periódico, ainda que tenham voltado a crescer em 2018, ano eleitoral.

A grande questão é que não apenas houve uma interrupção das políticas para as mulheres, mas seu desmonte e abandono. Programas de impacto expressivo, como aqueles voltados para o enfrentamento da violência contra as mulheres, e programas de menor alcance – ainda que de longa duração na esfera pública –, como o Pró-Equidade de Gênero, foram abandonados. Toda a rede construída entre os órgãos governamentais da esfera federal e entre estes e os órgãos executivos subnacionais, que se deu a partir da instituição do PNPM, acabou desfeita, como consequência da inativação dos mecanismos de gestão e apoio à existência e à articulação destas instâncias. Os retrocessos se impuseram e mostraram, de forma evidente, que as conquistas alcançadas neste campo eram excessivamente frágeis. Ainda que outras áreas setoriais tenham também sofrido com este desmonte, que atingiu desde políticas historicamente consolidadas – como a trabalhista – até áreas mais jovens e frágeis institucionalmente, mas com muito mais sustentação social – como o PBF –, no que se refere às políticas para as mulheres, o cenário foi ainda mais intenso. Isso porque este é um campo com pouco lastro normativo, com muito personalismo e pouca sustentabilidade institucional e política (e, por que não dizer, mesmo social). Se o fim de uma política como o PBF gera ampla mobilização social contrária, mesmo de alas mais conservadoras, o fim de políticas que busquem promover a igualdade de gênero ou a autonomia das mulheres encontra, ao contrário, acolhimento em parcela significativa da sociedade.

110. Ver, por exemplo, Bartholo, Passos e Fontoura (2017).

Ao mesmo tempo, e não coincidentemente, as esferas legislativas foram sendo tomadas pelo conservadorismo e pelas pautas morais, avançando por discussões como o Mesp, a criminalização do aborto, a redução da maioria penal, entre outras matérias, tornando a discussão destes temas cada vez mais difícil para os movimentos feministas e as mulheres preocupadas com suas condições de vida e de igualdade na sociedade brasileira. Importante destacar que estes movimentos nas esferas do Legislativo e do Executivo se dirigem a um vasto segmento da população, e são, ao mesmo tempo, alimentados por uma parcela expressiva da opinião pública, que, ao longo dos últimos anos, passou a defender abertamente bandeiras conservadoras. Isso se refletiu nos resultados do pleito de 2018, em que se elegeu, segundo análise do Diap, o Congresso mais conservador dos últimos quarenta anos.

Esse fortalecimento da onda conservadora, porém, veio acompanhado de contramovimentos que se expressaram, por exemplo, na maior eleição de mulheres e negros da história, na eleição inédita de mulheres transexuais e de mandatos coletivos e populares. Ao mesmo tempo, a mobilização feminista – em suas mais diferentes faces – segue intensa e fortalecida por meio das plataformas digitais e das redes sociais, levando às ruas, ao longo dos últimos anos, milhares de mulheres que se manifestaram sobre o contexto social e político do país. O novo período que se avizinha traz desafios importantes para as mulheres e para a incorporação de suas agendas nas esferas do Executivo e do Legislativo. Ao mesmo tempo, traz também interessantes possibilidades de reação, sendo fundamental acompanhar, nos próximos anos, o peso que cada uma destas posições terá na balança que define o jogo político.

REFERÊNCIAS

- BARTHOLO, L.; PASSOS, L.; FONTOURA, N. **Bolsa Família, autonomia e equidade de gênero**: o que indicam as pesquisas nacionais? Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2331).
- BERGAMIM JUNIOR, G. Plano de Educação de SP é aprovado na Câmara sem menções a diversidade sexual. **Folha.uol.com.br**, 25 ago. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/36hujJ6>>.
- BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. **The new spirit of capitalism**. [s.l.]: Verso, 2018.
- BORBA, F. M.; NOGUEIRA, A. J. A. Violência eleitoral no Brasil: o perfil político e social de candidatos assassinados entre 1998 e 2016. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 42., 2018, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...Caxambu: ANPOCS**, 2018.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social. **Criança Feliz**: guia para visita domiciliar. Brasília: MDS, jun. 2017a. Disponível em: <<https://bit.ly/38w7iE0>>.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Relatório de avaliação da execução de programa de governo nº 80**: implantação de escolas para educação infantil. Brasília: CGU, dez. 2017b.

_____. Ministério da Educação. **Minuta de parecer e projeto de resolução – voto em pedido de vista**. Brasília: MEC, dez. 2017c. Disponível em: <<https://bit.ly/2Yz47H3>>.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social. **Caderno de Resultados 2016/2018**. Brasília: MDS, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/38u42Jp>>.

BRITTO, P.; REIS, L. Por pressão, planos de educação de 8 Estados excluem ‘ideologia de gênero’. **Folha.uol.com.br**, 25 jun. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/352WhrW>>.

BROWN, W. **Undoing the demos**: neoliberalism’s stealth revolution. New York: Zone Books, 2015.

BUTTO, A. Políticas para as mulheres rurais: autonomia e cidadania. **Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero**, Brasília, dez. 2010, p. 89-100. Disponível em: <<https://bit.ly/2t8hjau>>.

BUTLER, J. **Bodies that matter**: on the discursive limits of “sex”. New York: Routledge, 1993.

_____. **Problemas de gênero**: feminismo e subversão da identidade. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2003. 236 p.

CARDOSO, A. Informality and public policies to overcome it – the case of Brazil. **Sociologia & Antropologia**, Rio de Janeiro, v. 6, p. 321-349, 2016.

CARVALHO, S. S. Uma visão geral sobre a reforma trabalhista. **Boletim Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise**, n. 63, out. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/34dQ9LY>>.

CASTRO, B. Trabalho perpétuo: o viés de gênero e o ideal de juventude no capitalismo flexível. **Lua Nova**, São Paulo, n. 99, p. 169-199, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2PDAD6P>>.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. Nota do CFP sobre a suspensão do kit do projeto Escola sem Homofobia. **Site.cpf.org.br**, 27 maio 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2t204rh>>.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

FÓRUM 21 *et al.* **Austeridade e retrocesso – finanças públicas e política fiscal no Brasil**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2016. 1. ed. Disponível em: <<https://bit.ly/36qSVPO>>.

GAMA, A. **O conflito entre trabalho e responsabilidades familiares no Brasil: reflexões sobre os direitos do trabalho e a Política de Educação Infantil**. 2012. Tese (Doutorado) – Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2012.

GOMES, L. P. V. Elegendo mulheres: ideologia partidária, feminismo e inclusão de mulheres na política. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 7, n. 1, 2016.

GORDON, L. The New Feminist Scholarship on the Welfare State. *In*: GORDON, L. (Org.). **Women, the State, and Welfare**. [s.l.]: The University of Wisconsin Press, 1990.

HIRATA, H.; KÉRGOAT, D. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 132, p. 595-609, set./dez. 2007.

HOMENS e mulheres nunca votaram de forma tão diferente no Brasil. **Veja.com**, 30 set. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2E5MyoG>>.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Superior – notas estatísticas**. Brasília: Inep, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2t6mHL7>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Rede de enfrentamento à violência contra as mulheres. *In*: **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2YCGKfW>>.

_____. Assistência social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 25, 2018.

_____. Assistência social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 26, 2019. No prelo.

KARAMESSINI, M. Introduction – women’s vulnerability to recession and austerity: a different crisis, a different context. *In*: KARAMESSINI, M.; RUBERY, J. (Eds.). **Women and austerity: the economic crisis and the future for gender equality**. [s.l.]: Routledge, 2014.

LIMA, F. Luiza Trajano lidera debate sobre pauta feminina com presidencialéveis. **Folha.uol.com.br**, 16 ago. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2siuCo7>>.

LOURO, G. (Org.). **O corpo educado: pedagogias da sexualidade**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2001. p. 151-172.

MATOS, M.; PARADIS, C. G. Desafios à despatriarcalização do Estado brasileiro. **Cadernos Pagu**, n. 43, p. 57-118, 2014.

MIGUEL, L. F. Da “doutrinação marxista” à “ideologia de gênero” – Escola Sem Partido e as leis da mordação no parlamento brasileiro”. **Revista Direito e Práxis**, v. 7, n. 15, p. 590-621, 2016.

PAIVA, A. *et al.* **O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 27). Disponível em: <<https://bit.ly/2E9YhCQ>>.

PÉRIVIER, H. Recession, austerity and gender: a comparison of eight European labour markets. **International Labour Review**, v. 157, n. 1, 2018.

PIRES, M. C. C. **Análise da PEC 55**. [s.l.]: Ipea, 2016. (Nota Técnica – Carta de Conjuntura, n. 33). Disponível em: <<https://bit.ly/3580Ot3>>.

PROTESTOS contra Bolsonaro ocorrem em 26 estados e DF; atos a favor, em 16. **G1.globo.com**, 29 set. 2018. Disponível em: <<https://glo.bo/2rnKK84>>.

ROSSI, A.; DIAS CARNEIRO, J.; GRAGNANI, J. #EleNão: A manifestação histórica liderada por mulheres no Brasil vista por quatro ângulos. **BBC.com**, 30 set. 2018. Disponível em: <<https://bbc.in/36ioKKv>>.

RUBERY, J. From ‘women and recession’ to ‘women and austerity’: a framework for analysis. *In*: KARAMESSINI, M.; RUBERY, J. (Eds.). **Women and austerity: the economic crisis and the future for gender equality**. [s.l.]: Routledge, 2014.

TRONTO, J. **Caring democracy: markets, equality and justice**. [s.l.]: New York University Press, 2013.

UNESCO aprova a distribuição de *kits* contra a homofobia nas escolas. **G1.globo.com**, 23 fev. 2011. Disponível em: <<https://glo.bo/2t3qpW5>>.

VIEIRA, F. **Crise econômica, austeridade fiscal e saúde: que lições podem ser aprendidas?** Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 26). Disponível em: <<https://bit.ly/2YLbv48>>.

VIEIRA, F.; BENEVIDES, R. **Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**. Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 28). Disponível em: <<https://bit.ly/2Pe7gJi>>.

O DESEMPENHO RECENTE DAS POLÍTICAS DE COMPRAS PÚBLICAS DA PRODUÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR

1 APRESENTAÇÃO

Desde meados da década de 1990, o conjunto de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural no país passou a incorporar ações específicas destinadas à agricultura familiar. Embora nunca tenham chegado a ocupar o centro da agenda de governo para o setor rural, essas ações vêm desempenhando papel importante na estruturação produtiva dos agricultores familiares e na conformação de uma perspectiva de desenvolvimento rural alternativa à pauta econômica do agronegócio.

Na primeira fase, as políticas públicas voltadas à agricultura familiar reproduziam – em menor escala de recursos e com condições diferenciadas de acesso – as grandes políticas de crédito agrícola (público e subsidiado), que, desde os anos 1970, têm sido a principal diretriz do apoio do Estado ao setor. A criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1995, marca o início de uma política de crédito especificamente dirigida aos agricultores familiares, operada em paralelo aos planos safras que atendem à agricultura patronal.

No segundo momento, políticas públicas direcionadas ao atendimento de demandas mais específicas da agricultura familiar foram delineadas. Esse é o caso das políticas de compras públicas, formuladas com a dupla atribuição de incentivar a agricultura familiar, por meio da formação de canais institucionais de apoio à comercialização, e de garantir assistência alimentar às populações em situação de risco, mediante a destinação de alimentos da agricultura familiar a entidades da rede socioassistencial, a equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional, bem como a redes pública e filantrópica de ensino. Com esses objetivos fundamentais, desde 2003 – ano de criação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) – a compra pública da produção dos agricultores familiares passa a integrar a pauta das políticas públicas voltadas a esse setor (Brasil, 2003).

Ao longo dos anos 2000, o PAA conquistou posição central na estratégia de fomento à agricultura familiar. Mais que representar uma complementação à política de créditos – ao abrir um mercado institucional aos pequenos produtores e ampliar sua autonomia em relação aos atravessadores –, mostrou-se importante vetor de estruturação

produtiva das famílias rurais, tornando-se referência internacional de política pública brasileira bem-sucedida. A promessa de compra, a sustentação de preços, a destinação dos produtos a entidades socioassistenciais, o estímulo à diversificação de gêneros alimentícios e a promoção do associativismo como condição de escala para a comercialização vêm contribuindo tanto para a garantia de renda e segurança a alimentar das famílias como para, em sentido mais amplo, a organização dos produtores e a dinamização de circuitos mais regionalizados de produção e consumo de alimentos. Em outras palavras, de um lado, o programa passou a ser importante instrumento da política agrícola e, de outro lado, da política de segurança alimentar do país.

Dando continuidade à estratégia inaugurada pelo PAA, a Lei nº 11.947/2009 abriu uma nova frente de compra pública da produção da agricultura familiar ao estabelecer que, no mínimo, 30% do valor repassado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a estados e municípios para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) deveriam ser usados na compra de alimentos de produtores familiares (Brasil, 2009). Alternativa local ao abastecimento alimentar das escolas – que, em muitos casos, recebiam os produtos de fornecedores de outros municípios ou estados e com grande percentual de processados na cesta de alimentos –, o PNAE também promoveu importante estímulo aos circuitos curtos de comercialização, permitindo que mais alimentos *in natura* viessem compor a provisão regular da merenda nos estabelecimentos de ensino.

Apesar das virtudes e das avaliações favoráveis que as políticas de compra pública da produção agrofamiliar apresentaram, os quinze anos de experiência não foram suficientes para ampliar significativamente suas escalas, que atingiram um público aquém das metas inicialmente planejadas. A nota que se segue avalia a trajetória dessas políticas, procurando sublinhar o significado das mudanças de rota e as perspectivas para os próximos anos.

Assim, a seção 2 analisa a evolução do PAA desde sua instituição, ressaltando-se que os recursos orçamentários aplicados no programa caíram continuamente a partir de 2013, o que comprometeu seriamente seus resultados. Diante da persistência do cenário fiscal restritivo, entretanto, a mais recente modalidade do PAA, Compra Institucional, criada em 2012, cresceu significativamente e ocupou parte do espaço esvaziado. Conforme será apresentado, tal modalidade confere, na verdade, autorização a estados, municípios e órgãos federais da administração direta e indireta para a compra de alimentos da agricultura familiar com dispensa de licitação. Os recursos financeiros são do próprio órgão adquirente, e, portanto, sua execução prescinde de recursos orçamentários específicos do programa. Na seção 3, esta nota destaca a relevância das aquisições de alimentos da agricultura familiar realizadas no âmbito do PNAE, mas ressalta que o volume de recursos destinado ainda está aquém do potencial e sua trajetória de crescimento é lenta. Por fim, a seção 4 apresenta algumas considerações finais a respeito do desempenho recente das políticas de compras públicas da produção da agricultura familiar.

2 PAA: CRESCIMENTO INTERROMPIDO E PERSPECTIVAS

O PAA atua de forma bastante diversificada, seja por suas diferentes modalidades de ação, por suas fontes de recursos, ou, ainda, pelos agentes que o executam na ponta. Tal diversidade – sintetizada no quadro 1, a seguir – responde a demandas específicas da política, reconhecidas ao longo de sua trajetória institucional, e a orientações estratégicas relacionadas à sua gestão.

QUADRO 1
Modalidades, fonte de recursos e executores do PAA

Modalidade	Fonte de recursos	Executor
Compra com Doação Simultânea	Secretaria Especial do Desenvolvimento Social/ Ministério da Cidadania	Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), estados e municípios
Incentivo à Produção e Consumo de Leite (PAA Leite)	Secretaria Especial do Desenvolvimento Social/ Ministério da Cidadania	Estados da região Nordeste e norte de Minas Gerais
Aquisição de Sementes	Secretaria Especial do Desenvolvimento Social/ Ministério da Cidadania	Conab
Compra Direta da Agricultura Familiar	Secretaria Especial do Desenvolvimento Social/ Ministério da Cidadania e Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário /Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Sead/Mapa)	Conab
Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar	Sead/Mapa	Conab
Compra Institucional	Órgãos públicos municipais, estaduais ou federais, com recursos financeiros próprios	Órgãos públicos municipais, estaduais ou federais

Fonte: Secretaria Especial do Desenvolvimento Social/Ministério da Cidadania. Disponível em: <<http://twixar.me/5xxk>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

Elaboração dos autores.

A principal modalidade do programa (Compra com Doação Simultânea, que concentra a maior proporção de agricultores fornecedores) objetiva atender a demandas locais de suplementação alimentar. Os produtos adquiridos dos agricultores familiares são doados às pessoas em situação de insegurança alimentar, por meio de rede socioassistencial ou equipamentos públicos de segurança alimentar e da rede pública e filantrópica de ensino. Para isso, conta com recursos da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania e é operada por meio de parcerias desse ministério com a Conab – via termo de execução descentralizada (TED) –, ou com governos de estados e municípios – por meio de celebração de termo de adesão.¹

A segunda modalidade com volume expressivo de agricultores participantes é o PAA Leite, que tem o objetivo de aumentar o consumo de leite nas famílias

1. Até 2012, o PAA foi executado pelos estados, pelo Distrito Federal (DF) e pelos municípios, por meio de convênios com o antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – atual Secretaria Especial do Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania. Com a Lei nº 12.512/2011 (Brasil, 2011), regulamentada pelo Decreto nº 7.775/2012 (Brasil, 2012), abriu-se a possibilidade de execução do PAA mediante a celebração de termo de adesão, dispensada à formalização de convênio.

em situação de vulnerabilidade social por meio de sua distribuição gratuita, além de incentivar a produção leiteira pelos agricultores familiares, para fortalecer o setor produtivo local. A modalidade opera com recursos da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania e tem sua cobertura circunscrita aos estados da região Nordeste e ao norte de Minas Gerais. As famílias beneficiárias do programa podem receber até sete litros de leite por semana, tendo prioridade aquelas com perfil do Bolsa Família e indivíduos atendidos pela rede de assistência social, por equipamentos públicos de alimentação e nutrição.

As três demais modalidades que operam com recursos orçamentários específicos do PAA (Aquisição de Sementes, Compra Direta da Agricultura Familiar e Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar) têm peso relativamente pequeno no programa. A Aquisição de Sementes começou a funcionar em 2015, com recursos da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania. Seu objetivo é adquirir sementes da agricultura familiar – vedada a aquisição de sementes geneticamente modificadas –, para que estas sejam destinadas a agricultores familiares inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais, mulheres, assentados, povos indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais. A modalidade Compra Direta da Agricultura Familiar – executada com recursos do Ministério da Cidadania e da Sead do Mapa e operacionalizada por meio da Conab – já teve participação mais relevante no programa, mas sua atribuição original (a de ser um instrumento de compra pública) foi alterada em 2014, quando passou a funcionar exclusivamente como política de sustentação de preços, acionável apenas quando os níveis de preço do mercado ficam aquém de certo patamar (Brasil, 2014). Por fim, o Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar consiste em política de apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações da agricultura familiar, com o objetivo de posterior comercialização e devolução de recursos ao poder público. A operacionalização cabe à Conab, a partir de TED firmado com a Sead.

A última modalidade do quadro 1, Compra Institucional, diferencia-se das demais por prescindir de recursos orçamentários específicos do PAA. Foi instituída em 2012, com a finalidade de autorizar e incentivar estados, o DF e municípios – além de órgãos federais – a também comprar alimentos da agricultura familiar, com recursos financeiros próprios, dispensando-se a licitação para atendimento às demandas regulares de consumo de alimentos. Podem ser abastecidos hospitais, quartéis, presídios, restaurantes universitários, refeitórios de creches e escolas filantrópicas, entre outros exemplos. Como se argumentará adiante, essa modalidade tem ampliado consideravelmente sua participação no programa.²

2. Para uma descrição mais acurada das modalidades do PAA, ver Ipea (2013; 2014).

2.1 Evolução dos recursos aplicados com orçamento específico do PAA e seus reflexos na política

A evolução dos recursos aplicados no PAA revela que o programa cresceu continuamente ao longo dos seus primeiros dez anos de operação, mas a partir de então esse crescimento foi interrompido. Em 2013, ano da inflexão de sua trajetória, uma série de ajustes internos na Conab e uma redefinição do desenho institucional da política executada pelo antigo MDS – atual Secretaria Especial do Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania – foram determinantes para explicar a acentuada queda de desempenho do programa. Foi verificada diminuição de 47,2% dos recursos investidos nesse ano em relação ao ano anterior e uma baixa de 49,8% no número total de produtores familiares que participavam como beneficiários fornecedores do programa.

Conforme analisam Galiza e Valadares (2015), as mudanças na Conab objetivavam aperfeiçoar e padronizar os controles administrativos do programa. Ao longo dos dez anos anteriores, seu crescimento ocorreu simultaneamente à construção de aparato legal e burocrático para respaldá-lo. A estrutura operacional para monitorá-lo e fiscalizá-lo foi montada, nesse contexto, em resposta aos desafios e às lacunas despontados, muitas vezes colocados pelos próprios órgãos de controle. Assim, se a forte expansão do PAA Conab teve efeito fundamental para sua consolidação, a iniciativa de repactuar os processos internos para oferecer condições administrativas e legais que sustentassem seu crescimento foi reconhecida pela Conab como igualmente essencial, a despeito das restrições que tal medida acarretou à execução de 2013.

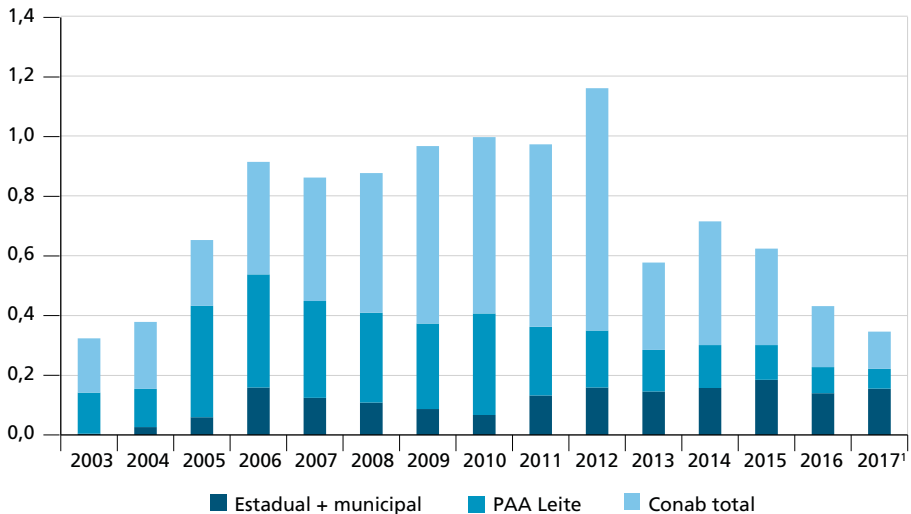
A retomada do crescimento após 2013, entretanto, não ocorreu. A estratégia da Conab foi acompanhada por uma nova diretriz do antigo MDS, principal fonte de recursos e instância normatizadora do programa: privilegiar ações do PAA executadas diretamente por estados e municípios, eliminando a necessidade de celebrar convênios com esses entes e substituindo tais instrumentos por termos de adesão. A substituição dos convênios por termos de adesão implicou redução significativa dos trâmites burocráticos e da necessidade de acompanhamento e de controle das ações realizadas pelos entes federados por parte do ministério.³ O programa redirecionou, assim, sua estratégia, e o papel da Conab nessa nova configuração foi reduzido.

Além disso, o baixo dinamismo da economia a partir de 2014 e o austero regime fiscal implementado a partir de 2015 comprometeram seriamente a recuperação do PAA após o “freio de arrumação” de 2013. Desde então, a evolução do PAA não se

3. Para uma análise mais detalhada sobre essas mudanças institucionais e seus impactos, ver Galiza e Valadares (2015).

restabeleceu. Atualmente, o programa apresenta execução próxima aos primeiros anos de sua instituição, quando o esforço para colocá-lo em operação ainda era o problema central na gestão da política (gráfico 1).

GRÁFICO 1
Evolução dos recursos aplicados pelo PAA (2003-2017)
(Em R\$ milhões)



Fonte: *Relatório de Fiscalização* do Tribunal de Contas da União (TCU), resultados da Conab e do PAA Data.

Nota: ¹ Valores em reais de 2017, atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Obs.: Os dados referentes aos anos compreendidos entre 2003 e 2010 do PAA Leite e do PAA estadual + municipal têm como fonte o *Relatório de Fiscalização* do TCU (2013) e o PAA Conab Total, o relatório de resultados da Conab (Brasil, 2017). A partir de 2011, a fonte de todas as informações é o PAA Data.

Além da significativa redução dos recursos aplicados no programa desde 2013, é possível observar, no gráfico 1, também, a importante mudança mencionada na forma de execução da política. Em 2012, quando o programa obteve seu melhor desempenho, a Conab respondia por 70% do total de recursos aplicados no programa, enquanto em 2017 essa participação foi de apenas 36%. Tal reorientação altera sensivelmente a maneira como a política é operacionalizada. No PAA Conab, as compras públicas são realizadas por meio de propostas de participação de *cooperativas e associações da agricultura familiar*, que os pequenos produtores constituem para viabilizar seu ingresso no programa, não apenas com vistas à ampliação da escala da produção, mas também com efeitos importantes sobre sua auto-organização e a estruturação produtiva dos agricultores. Tais propostas de participação são celebradas entre as cooperativas e associações e a Conab, em consonância com os TEDs. Por sua vez, nos PAAs estadual e municipal, as compras são realizadas por meio de prefeituras e governos estaduais, a partir da seleção de *agricultores familiares individuais*, que são pagos em cartão magnético diretamente pelo ministério, no caso das operações por intermédio dos termos de adesão.

Em outras palavras, a redução na participação da Conab aponta para a consolidação de um desenho institucional no qual perdem protagonismo as associações de pequenos produtores e suas respectivas redes locais de doação de alimentos, e passam a assumir posição central – como unidades executoras – as instâncias municipais e estaduais de governo. Nesse processo, o governo federal tende cada vez mais a restringir sua atuação à normatização e à execução orçamentária, deixando, aos governos estaduais e municipais aderentes ao programa, a tarefa de articulá-lo na ponta, selecionando os agricultores beneficiários, definindo as unidades receptoras dos produtos e prestando apoio logístico às entregas. Além disso, é também de responsabilidade dos estados e das prefeituras participantes fazer o registro correto e tempestivo no sistema informatizado de gestão do PAA (SISPAA) de todas as informações necessárias para que o ministério autorize o pagamento aos beneficiários, e é, igualmente, responsabilidade exclusiva das unidades executoras fiscalizar, supervisionar, emitir e guardar toda a documentação fiscal referente à operacionalização do programa. Em outras palavras, o novo desenho operacional não desburocratizou o PAA, apenas aprofundou o processo de descentralização, transferindo para as unidades executoras não somente a responsabilidade pela execução da política, mas também por seu planejamento, sua administração e sua fiscalização.

A evolução dos recursos aplicados no programa por modalidade revela mais detalhes sobre a dinâmica do PAA no período mais recente, quando se deu a inflexão em sua trajetória de crescimento. A tabela 1 mostra que o total de recursos aplicados nesse programa em 2017 (R\$ 346,4 milhões) foi 70% inferior ao de 2012 e 20% inferior ao de 2016. A redução do total de recursos aplicados nas operações do PAA Conab em 2017 foi de 85%, em relação a 2012, e de 39%, no que concerne a 2014. A modalidade Doação Simultânea operada pela Conab – a que responde pela maior quantidade de recursos e pelo maior número de agricultores beneficiados – registrou queda de 82% de 2012 para 2017. No quadro global de retração das ações do programa, apenas o PAA municipal teve crescimento: 9% no período analisado.

TABELA 1
Evolução dos recursos aplicados no PAA por linha/modalidade (2012-2017)
(Em R\$ milhões)¹

Linhas/modalidade	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017-2012 (%)
PAA Conab	812,4	292,8	414,5	323,4	204,4	124,7	-85
Doação Simultânea	547,1	230,1	351,3	271,4	190,3	98,2	-82
Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar	131,7	37,3	39,0	23,4	9,9	4,9	-96
Compra Direta da Agricultura Familiar	133,6	25,4	24,2	12,5	0,0	16,6	-88
Aquisição de Sementes	0,0	0,0	0,0	16,1	4,1	5,0	-

(Continua)

(Continuação)

Linhas/modalidade	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017-2012 (%)
PAA municipal	82,6	52,4	78,5	101,3	81,6	90,1 ²	+9
PAA estadual	76,6	93,2	79,0	83,8	58,1	65,2 ²	-14,8
PAA Leite	190,7	139,6	143,9	116,3	87,7	66,4	-65
Total	1.162,3	578,0	715,9	624,8	431,8	346,4	-70

Fontes: Dados da Conab. Relatórios de Execução do PAA (2012 a 2016). Disponível em: <<http://twixar.me/NxxK>>. Dados dos PAAs municipal, estadual e Leite: PAA Data. Disponível em <<http://twixar.me/CxxK>>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Dados deflacionados para valores de 2017 a partir do IPCA anual médio.

² Até o fechamento desta nota, a informação disponível sobre o PAA municipal e o PAA estadual era preliminar e agregada. A desagregação da informação no PAA municipal e PAA estadual apresentada na tabela é uma estimativa a partir da participação percentual dessas duas linhas em 2016, quando 58% dos recursos para estados e municípios foram para as prefeituras e 42% foram para os governos estaduais.

A retração das ações do PAA Conab – e, em particular, da modalidade Doação Simultânea operada sob essa linha, ainda que venha a ser atenuada em alguma medida pelo crescimento dessa modalidade na linha do PAA municipal – denota mudança importante nos rumos do programa. A Doação Simultânea da Conab atende produtores menos estruturados, para os quais a garantia da compra pública da produção funciona como indutor de organização da atividade produtiva. Se, como apontam os dados, a Conab segue efetivamente perdendo espaço no PAA, essa modalidade – continuada pelas linhas dos PAAs municipal e estadual – envolve regras diferentes de participação que, se tornando predominantes, devem imprimir um desenho diverso ao programa.

Conforme foi dito, para praticarem a Doação Simultânea sob operação pela Conab, os produtores precisam engajar-se em cooperativas ou associações e inscrever uma proposta de participação, definindo as entidades locais (escolas, asilos e creches) em que serão entregues os alimentos; tais condições tenderiam, em tese, a promover a auto-organização dos produtores, gerar uma escala maior de produção e estimular arranjos produtivos locais. Na Doação Simultânea operada por municípios e estados, os produtores podem participar individualmente, entregando sua produção em um centro de distribuição local e recebendo pagamento direto por meio de cartão bancário.

Caso essa linha de operação da Doação Simultânea venha prevalecer no PAA, pode-se supor que, sem a indução à auto-organização, os produtores individuais já mais bem-estruturados devem ampliar sua participação relativa no programa, embora seja oportuno reconhecer que o fortalecimento de institucionalidades locais (estados e municípios) na cogestão do PAA também pode ser benéfico para o futuro da política pública de aquisições de alimentos, ainda que sob dependência de recursos federais. De todo modo, esse eventual efeito positivo somente ganhará relevância caso seja revertida a trajetória de redução acentuada das ações do programa.

Do ponto de vista das fontes dos recursos operados pela Conab, é possível observar duas tendências. Em primeiro lugar, a participação do antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – atual Sead – tornou-se praticamente residual

no programa: desde 2013, os recursos oriundos do então MDA restringem-se ao financiamento da modalidade Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar. A partir do Decreto nº 7.775/2012, a modalidade passou a restringir a possibilidade de quitação do apoio financeiro dado aos produtores por meio da destinação da produção aos estoques públicos – liquidação física ou entrega dos produtos –, estabelecendo, pois, uma nova prática administrativa, que veio a consolidar-se de fato com a Lei nº 8.293/2014 (Brasil, 2014). Reforçando conjectura já considerada em estudo anterior (Galiza e Valadares, 2015), os dados parecem apontar que a definição do pagamento financeiro como forma exclusiva de quitação do Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar afastou da modalidade os produtores rurais, em virtude do receio de que a participação nesta implicasse a contração de uma dívida.⁴

A tabela 2, a seguir, mostra como a queda dos recursos aplicados no PAA repercutiu sobre o número de agricultores que fornecem alimentos. Os dados apontam que, de 2012 a 2017, o total de produtores participantes se reduziu em 64%. No período, todas as linhas e modalidades, à exceção do PAA municipal, experimentaram alguma redução. Em conjunto, o PAA Conab perdeu 85% do total de agricultores participantes (de 128,8 mil para 18,7 mil) em suas modalidades.

TABELA 2
Número de participantes do PAA por linha/modalidade (2012-2017)

Linhas/ modalidade	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017- 2012 (%)
PAA Conab	128.804	41.412	51.228	38.794	29.318	18.688	-85
Doação Simultânea	95.123	33.749	43.859	33.396	27.826	15.275	-84
Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar	11.464	4.218	4.559	2.778	1.223	676	-94
Compra Direta da Agricultura Familiar	22.217	3.445	2.810	1.559	0	2.353	-89
Aquisição de Sementes	0	0	0	1.061	269	384	-
PAA municipal	17.192	14.210	18.060	19.660	19.338	21.145 ¹	23
PAA estadual	18.753	21.785	22.308	17.993	14.923	16.614 ¹	-11
PAA Leite	28.254	20.051	22.475	19.757	13.216	12.499	-56
Total	193.003	97.458	114.071	96.204	76.795	68.946	-64

Fontes: Conab. Disponível em: <<http://twixar.me/rDJ1>>; Brasil. Disponível em: <<http://twixar.me/ffJ1>>. Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Até o fechamento desta nota, a informação disponível sobre o PAA municipal e o PAA estadual era preliminar e agregada. A desagregação da informação no PAA municipal e no PAA estadual apresentada na tabela é uma estimativa a partir da participação percentual dessas duas linhas em 2016, quando 56% dos participantes eram do PAA municipal e 44%, do PAA estadual.

4. Segundo o relatório da Conab, tal alteração teve por objetivo definir melhor o papel dessa modalidade no PAA, uma vez que a possibilidade de liquidação física do débito decorrente do apoio financeiro à formação de estoque a fazia funcionar como uma espécie de *doação simultânea* com pagamento adiantado à entrega. Para mais informações, ver o resultado das ações da Conab em 2013. Disponível em: <<http://twixar.me/rxxK>>.

Se as linhas operadas pela Conab foram as que assinalaram as mais fortes reduções, a única linha que cresceu e se manteve estável no período foi o PAA municipal, operado sob a modalidade Doação Simultânea: uma alta de 23% do número de agricultores participantes entre 2012 e 2017. O PAA estadual, em contrapartida, teve redução de 11% no total de produtores. Aparentemente, tal tendência inversa parece explicar-se pelos processos distintos com que essas linhas realizaram a transição da execução da política via convênio para a execução por meio de termo de adesão, iniciada por volta de 2013.⁵

Conforme o PAA Data, 2013 foi último ano em que o PAA municipal operou por convênio – quando, dos 14,2 mil agricultores dessa linha, 10,7 mil já participavam via termo de adesão –, funcionando exclusivamente por termo de adesão a partir de 2014; por sua vez, no PAA estadual, quase metade dos agricultores estavam vinculados por convênio ao programa em 2014, sem que, no biênio seguinte, quando os convênios caíram a menos de 3% do total de operações, as participações via termo de adesão compensassem a redução.

Duas hipóteses podem ser aventadas para explicar, ainda que em parte, tal comportamento. Em primeiro lugar, a participação de estados e municípios via termo de adesão transfere a esses entes, como unidades executoras do programa, um conjunto de responsabilidades – atendimento à chamada pública lançada pelo MDS, seleção e cadastramento de fornecedores e entidades que receberão os alimentos, apoio à logística de distribuição, guarda da documentação de compra e doação, entre outras – que envolveria considerável carga de trabalho burocrático sem participação na gestão dos recursos, uma vez que – nas operações por termo de adesão – a realização do pagamento pelo MDS se dá diretamente ao agricultor, por meio de cartão bancário específico.⁶ Isso pode significar também, em segundo lugar, que governos estaduais, cuja esfera de prioridades tende a ser, em geral, mais distanciada das questões relativas à agricultura familiar, tenham atuação menos efetiva em um programa voltado a esse público que os governos municipais; sobretudo os de pequenos municípios, mais marcados pela ruralidade e cujas administrações seriam, em tese, mais sensíveis às demandas do campo. Além disso, pode-se supor que, com a redução do papel da Conab como operadora do programa, a linha PAA municipal – mais aderente às dinâmicas produtivas locais – absorveu em parte a intermediação das operações de Doação Simultânea que já estavam em curso sob execução das associações de produtores.

Outras duas modalidades listadas na tabela 2 merecem esclarecimento à parte, pela ausência de beneficiários em alguns anos: a linha PAA Aquisição de Sementes e a modalidade Compra Direta da Agricultura Familiar. Conforme mencionado, o PAA

5. Por efeito da Lei nº 12.512/2011, regulamentada pelo Decreto nº 7.775/2012.

6. Nas operações por convênio, os governos estaduais e municipais recebem os recursos federais para compra de alimentos e assumem a responsabilidade pela operacionalização.

Aquisição de Sementes não registrou beneficiários em 2013 e 2014, porque somente a partir desse último ano, com o Decreto nº 8.293, foi oficialmente implementado (Brasil, 2014). A Compra Direta da Agricultura Familiar – como já exposto anteriormente também – teve sua atribuição original alterada por esse decreto e passou a funcionar exclusivamente como política de sustentação de preços; mudança que explica parte da redução contínua das operações feitas sob essa modalidade.

A redução dos recursos aplicados pelo PAA no período recente acarretou também perdas significativas na quantidade de alimentos adquiridos. Em 2012, por exemplo, esse programa adquiriu 529 mil toneladas de alimentos. Desde então, o total de alimentos adquiridos caiu para 164,7 mil toneladas, em 2013; 226,1 mil toneladas em 2014; 190,1 mil toneladas em 2015; 134,0 mil toneladas, em 2016; e 128,6 mil toneladas em 2017, o pior resultado do período, 76% menor que o verificado em 2012.⁷

As reduções em relação ao PAA Leite⁸ foram igualmente expressivas. As tabelas 1 e 2 já apontam para as perdas em termos de recursos aplicados – de R\$ 190,7 milhões, em 2012, para R\$ 66,4 milhões, em 2017, redução de 65% – e para a diminuição do número de fornecedores – de 28,3 mil, em 2012, para 12,5 mil, em 2017, baixa de 56% no período. Os dados referentes à quantidade adquirida seguem a mesma tendência: em 2012, 178,1 milhões de litros de leite foram comprados e distribuídos pelo programa. Em 2017, essa quantidade caiu para 14,7 milhões de litros, queda de 92%.

Uma vez que a dinâmica de operações do PAA Leite envolve atores políticos e grupos econômicos de maior peso, seja por favorecer a visibilidade dos governos locais encarregados da distribuição do leite à população carente, seja por criar incentivos aos grandes laticínios que concentram o beneficiamento do produto, essa linha poderia mostrar-se mais resistente às perdas orçamentárias sofridas pelo programa.

2.2 Evolução dos recursos aplicados na modalidade Compra Institucional

O Decreto nº 7.775/2012 incluiu a modalidade Compra Institucional no PAA. Sua diferença em relação às demais reside no fato de que, por meio desta, estados, municípios e órgãos federais puderam começar a adquirir alimentos da agricultura familiar com seus próprios recursos financeiros. Hospitais, quartéis, presídios, restaurantes universitários e outras instituições – com demandas regulares de

7. Fonte: os dados referentes ao período compreendido entre 2012 e 2016 são do PAA Data. A informação de 2017 é do *Relatório de Gestão do Exercício – 2017*, da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar (Sesan) do MDS (Brasil, 2018, p. 48).

8. O PAA Leite é financiado pelo MDS e operado por convênios com governos estaduais. O programa cobre a região Nordeste e municípios do norte de Minas Gerais. Os estados são encarregados de contratar os laticínios que realizam a coleta, a pasteurização, o acondicionamento e o transporte do leite para os pontos de distribuição. Podem participar, como fornecedores, agricultores familiares com capacidade máxima de produção de até 150l/dia. Podem cadastrar-se como beneficiárias as famílias que tenham renda *per capita* de até meio salário mínimo e, entre seus membros, crianças de 2 a 7 anos, nutrizes ou idosos.

alimentos – tornaram-se beneficiários consumidores dessa modalidade. O órgão define a demanda e divulga-a em um edital de chamada pública, e os empreendedores de agricultura familiar – associações e cooperativas, que disponham de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) jurídica – submetem suas propostas de venda, com os produtos a preço de mercado, para serem habilitados e passarem a fornecer alimentos à instituição compradora.

Inicialmente, o valor máximo, por unidade familiar, era de R\$ 8 mil/ano. A partir do Decreto nº 8.293/2014, esse valor foi elevado a R\$ 20 mil, por família, por órgão comprador. Ao mesmo tempo, o valor máximo a ser recebido por cada organização de produtores – respeitado o limite por unidade familiar – foi fixado em R\$ 6 milhões. O aumento expressivo do limite de participação dos produtores nessa modalidade (de R\$ 8 mil a 20 mil/ano), em prazo curto, pode ser indício da direção que deve tomar a política de aquisição pública de alimentos e reforça, em princípio, as tendências de desfederalização das operações e de concentração nos segmentos mais estruturados da agricultura familiar.

Segundo o *Relatório de Execução – 2017* do MDS (Brasil, 2017), que apresentou não somente os resultados da Compra Institucional coordenada por esse ministério, mas também os dos programas estaduais de aquisição de alimentos da agricultura familiar,⁹ o volume de recursos gastos na aquisição de alimentos da agricultura familiar via Compra Institucional aumentou em 7,2 vezes de 2012 a 2017, chegando a R\$ 86,7 milhões nesse último ano; no biênio 2016-2017, o crescimento dos recursos do PAA Compra Institucional foi da ordem de 52%. Em relação aos recursos aplicados pelas modalidades operadas com orçamento específico do PAA, os valores do PAA Compra Institucional saltaram de 1%, em 2012, para 25%, em 2017.

TABELA 3

Evolução dos recursos aplicados no PAA pela modalidade Compra Institucional e dos recursos aplicados com orçamento específico do PAA (2012-2017)

PAA por tipo de recurso	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017-2012 (%)
PAA Compra Institucional (A) (R\$ milhões) ¹	12,0	30,4	43,8	50,5	57,1	86,7	620
PAA – recursos orçamentários específicos (B) (R\$ milhões)	1.162,3	578,0	715,9	624,8	431,8	346,4	-70
A/B (%)	1	5	6	8	13	25	-

Fonte: *Relatório de Execução – 2017*, PAA modalidade Compra Institucional 2017 (Brasil, 2017).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Dados deflacionados para valores de 2017, a partir do IPCA anual médio.

9. Operados em São Paulo (Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social), no DF (Programa de Aquisição da Produção da Agricultura), no Rio Grande do Sul (Compra Pública), em Minas Gerais (Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar) e em outros estados.

O retrato dos órgãos executores – que desembolsam recursos próprios para aquisição de alimentos – da Compra Institucional ilustra não apenas a destinação que a produção agrícola familiar vem tendo no âmbito dos órgãos federais – e de suas representações em UFs e municípios, em quartéis, escolas e hospitais –, mas, especialmente, o peso significativo das compras realizadas pelos estados. Com efeito, em 2016, o então MDS respondeu por 33,7% do total das compras, seguido pelo Ministério da Defesa (MD), com 28,4%, pelo Ministério da Educação (MEC), com 17,29%, e pelo Ministério da Saúde (MS), com 4,1%; o governo de São Paulo, porém, arcou com 14,8% do total dos recursos gastos na modalidade.

O quadro de 2017 é ligeiramente diverso, com acentuação da contribuição dos estados na execução orçamentária: o MD aplicou 28,3% dos recursos, seguido pelo MDS, com 16,4%, e pelo MEC, com pouco mais de 1%. No entanto, os governos de Alagoas, com 24%, de São Paulo, com 14,4%, e do DF, com 9,7%, responderam, juntos, por praticamente metade do total gasto. A confirmar-se nos exercícios posteriores, essa tendência à descentralização na execução da Compra Institucional com a criação de órgãos e legislação própria em nível estadual, pode tornar-se um vetor essencial da continuidade do programa em um contexto de crise econômica e de perda de institucionalidade das políticas de desenvolvimento rural na esfera federal.

O último biênio registrou também aumento no número de empreendimentos da agricultura familiar como beneficiários fornecedores da modalidade:¹⁰ em 2016, 79 empreendimentos (cooperativas e associações)¹¹ da agricultura familiar comercializaram seus produtos pela modalidade Compra Institucional; em 2017, esse número se elevou a 129.¹² No entanto, a oferta parece ainda bastante concentrada nos estados da região Sul: de 2012 a 2015, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul – sempre com maior peso sobre este último – responderam por 48% do total de empreendimentos de agricultura familiar participantes do PAA Compra Institucional; em 2016, eram 52%; em 2017, 36%. Esse perfil de oferta, com predomínio dos estados sulistas, sugere que o setor da agricultura familiar mais estruturada tem sido o principal beneficiário da Compra Institucional. Tal tendência emula, de certo modo, a trajetória do PAA Conab até 2010, quando a maior parte dos recursos era destinada aos estados do Sul, com maior peso relativo das modalidades de Compra Direta da Agricultura Familiar e Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar, em geral acessadas pela agricultura familiar mais dinâmica economicamente.

10. De 2012 a 2015, 102 empreendimentos da agricultura familiar foram beneficiários fornecedores do programa. Até o fechamento da redação deste texto, não foi possível obter a informação desagregada por ano para esse período. Para mais informações, ver Brasil (2016b).

11. Para mais informações, ver Brasil (2016a).

12. Para mais informações, ver Brasil (2017, p. 18).

Sem dúvida, é importante que a modalidade Compra Institucional seja fortalecida como política pública de aquisição de alimentos que propicia, à agricultura familiar mais consolidada, alternativa de comercialização da produção capaz de garantir a esse setor maior segurança econômica e de protegê-lo contra as oscilações de mercado. O que parece pouco provável, dado o perfil da oferta do PAA Compra Institucional, é que este seja capaz de absorver os pequenos produtores – mais empobrecidos, concentrados na região Nordeste do país –, que vêm perdendo espaço no programa em virtude do encolhimento da modalidade Doação Simultânea do PAA Conab. Vale lembrar, a título de comparação, que essa modalidade opera com valores significativamente inferiores aos limites da Compra Institucional: R\$ 6,5 mil por família/ano, R\$ 2 milhões por organização/ano.

3 PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Ao estabelecer as diretrizes para a garantia do direito à educação, a Constituição Federal prevê, no inciso VII do art. 208, a obrigação de o Estado prover uma série de medidas suplementares de atendimento ao estudante do ensino básico público, com vistas a lhe fornecer alimentação, material didático, transporte e assistência à saúde. O PNAE é uma dessas medidas, configurando a política pública que operacionaliza o repasse de recursos federais para a alimentação escolar.

O PNAE é regido pela Lei nº 11.947/2009 (Brasil, 2009). Tem por objetivo oferecer ações de educação alimentar e nutricional e fornecer refeições que supram as necessidades nutricionais dos alunos da educação básica, a fim de auxiliar no desenvolvimento da aprendizagem, no rendimento escolar e na formação de hábitos alimentares saudáveis (art. 4º da lei). O programa estabelece um arranjo institucional entre União, estados e municípios, pelo qual a primeira repassa recursos federais do FNDE para os demais adquirirem produtos alimentícios para as escolas.

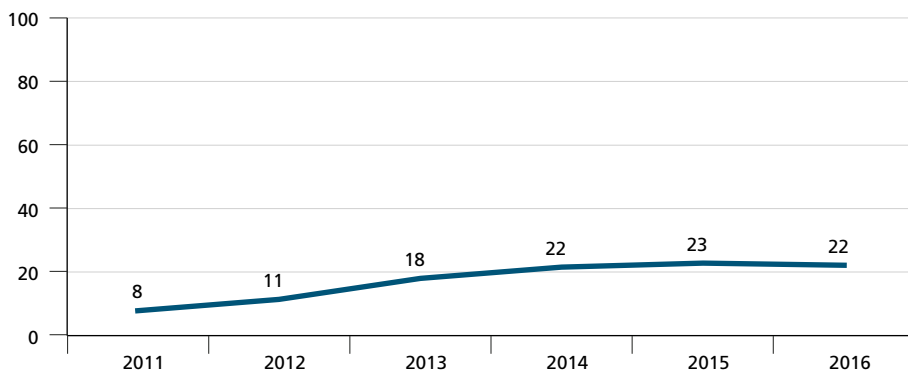
A alimentação escolar deve atender a uma série de princípios que se referem à alimentação saudável e adequada, à segurança alimentar e nutricional, ao respeito à cultura e aos hábitos alimentares locais, bem como à priorização de gêneros alimentícios produzidos localmente, advindos da agricultura familiar. A fim de possibilitar a participação da agricultura familiar no processo de obtenção de alimentos, a lei estabelece que ao menos 30% dos recursos repassados pelo FNDE para a alimentação escolar devem ser destinados para aquisição de gêneros alimentícios produzidos por agricultores familiares, com prioridade para comunidades tradicionais e assentamentos da reforma agrária (Brasil, 2009). Cria-se, desse modo, marco institucional voltado para a geração de círculo virtuoso entre produção e consumo locais de alimentos, o que permite, no lado da produção, o acesso da agricultura familiar a um importante canal de comercialização com promissores incrementos da renda local e, no lado do consumo, o acesso de crianças e jovens à alimentação saudável, nutritiva e diversificada.

As aquisições de alimentos da agricultura familiar, no âmbito do PNAE, são feitas pelas denominadas entidades executoras: secretarias estaduais de educação, municípios e escolas federais, que podem descentralizar a aquisição para as organizações sem fins lucrativos, que representam a comunidade escolar, chamadas de unidades executoras. Podem se habilitar como fornecedores aqueles agricultores com DAP emitida pelo governo federal. A participação pode ser individual ou coletiva, por meio de associações ou cooperativas. O processo de compra é efetuado com dispensa de licitação, bastando a realização de chamada pública de projetos de fornecimento. A seleção dos projetos deve seguir a diretriz de priorização de circuitos curtos de produção. Dessa forma, avaliam-se primeiramente os projetos oriundos do município em que a unidade executora está sediada, podendo-se em seguida avaliar projetos de âmbitos territorial, estadual e nacional, nessa ordem.

A concepção da aquisição de alimentos da agricultura familiar, no âmbito do PNAE, para a alimentação escolar configura cenários importantes para o desenvolvimento desse segmento no Brasil, com potencial de dinamização de economias locais e de incremento de renda de pequenos produtores, sobretudo em regiões predominantemente rurais. No entanto, com base nos dados de implementação do programa em municípios e estados entre 2011 e 2016,¹³ a aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar vem apresentando evolução lenta. Em termos gerais, no primeiro ano da série, o volume de recursos destinados à compra de alimentos oriundos da agricultura familiar foi de 8% do total realizado pelo PNAE. No último exercício, a proporção ficou em 22%; portanto abaixo do mínimo estipulado pela lei.

GRÁFICO 2

Recursos gerais do PNAE para aquisição da agricultura familiar (2011-2016)
(Em %)



Fonte: FNDE. Disponível em: <<http://twixar.me/MRhn>>.

13. Os dados utilizados para a análise foram extraídos do portal do FNDE, no site disponível em: <<http://twixar.me/MRhn>>. No momento da análise, estavam disponibilizadas informações referentes aos exercícios de 2011 a 2016, atualizados até 12 de abril de 2018.

Atendo-se ao exercício de 2016, e desagregando-se a execução geral do PNAE por grandes regiões, a região Sul é a única que consegue cumprir o mínimo legal, utilizando 33% dos recursos do programa para aquisição de alimentos da agricultura familiar. As regiões Sudeste e Centro-Oeste apresentaram os menores percentuais: 18% e 19%, respectivamente.

TABELA 4

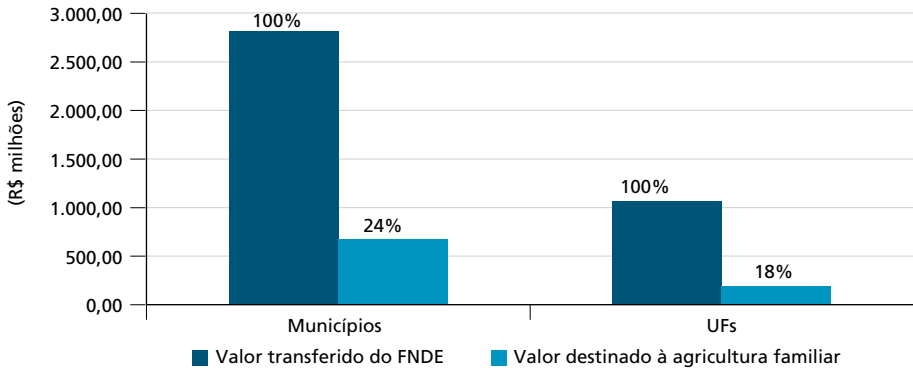
Repasso do PNAE para estados e municípios – Grandes Regiões (2016)

Rótulos de linha	Valor transferido do FNDE (R\$)	Aquisições da agricultura familiar (R\$)	Agricultura familiar (%)
Centro-Oeste	295.491.778,46	57.125.149,16	19
Nordeste	1.208.260.370,08	266.876.545,06	22
Norte	412.162.629,94	106.681.886,64	26
Sudeste	1.463.116.780,66	263.543.037,12	18
Sul	503.641.725,17	164.550.521,57	33
Total geral	3.882.673.284,31	858.777.139,55	22

Fonte: FNDE. Disponível em: <<http://twixar.me/MRhn>>.

Ao direcionar a análise para atuação por tipo de entidade executora, nota-se que, do total de recursos repassados pela União no âmbito do PNAE, os municípios detêm em torno de 70% e as Unidades da Federação (UFs) ficam com cerca de 30%, o que se deve ao maior contingente de estudantes atendidos pela rede municipal de ensino. Em geral, os municípios tendem a aplicar maior percentual do que recebem para a agricultura familiar (em torno de 20%), enquanto os estados aplicam 12% no total de série histórica. Vê-se pouca evolução no número de UFs que conseguiram cumprir ou ultrapassar o mínimo legal. Nos dois primeiros anos da série, nenhum estado cumpriu o piso de destinação de recursos para aquisição da agricultura familiar. Nos demais exercícios, houve pequena oscilação, que nunca passou de quatro estados. Em 2016, somente Acre, Amazonas, Ceará e Roraima destinaram ao menos 30% dos recursos do PNAE para a agricultura familiar. Entre os municípios, mais da metade ainda não havia cumprido o mínimo legal, apesar de se ter evoluído de patamar de 27%, em 2011, para 45%, em 2016, em relação à proporção de municípios que cumpriram a cota mínima. Dos 2.331 municípios que cumpriram o mínimo legal em 2016, quase 90% estão localizados nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste.

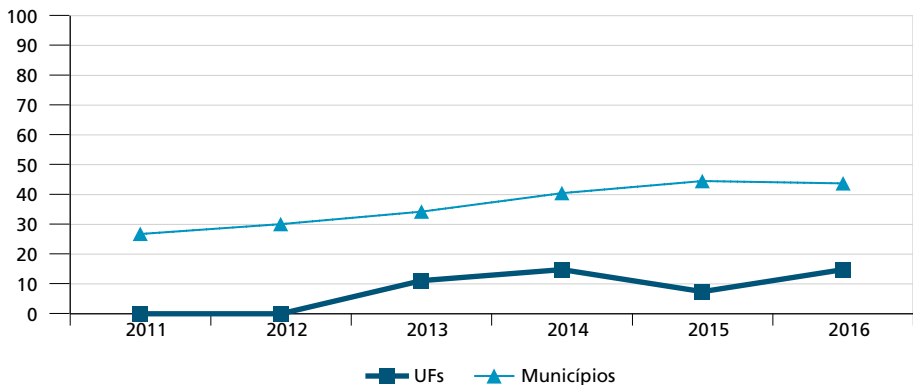
GRÁFICO 3
Repasso do FNDE, total e destinado à agricultura familiar, por tipo de entidade executora (2016)



Fonte: FNDE. Disponível em: <<http://twixar.me/MRhn>>.

Em 2011, cerca de dois quintos dos municípios não utilizaram qualquer recurso do PNAE para aquisição de alimentos produzidos por agricultores familiares. Essa proporção vem decrescendo durante o período considerado, apresentando percentual de 15% no exercício de 2016. Por sua vez, a proporção de municípios que executaram todo o recurso do programa para agricultura familiar é bastante baixa, mantendo-se na faixa de 1% durante os últimos quatro anos. A região Sul é a que concentra a maior parte desses municípios: 36, em total de 59. Também é a região que apresenta o menor percentual de municípios que não adquiriram qualquer produto da agricultura familiar em 2016. Nesse quesito, as regiões Sudeste e Nordeste apresentaram os maiores índices: 40% e 33%, respectivamente.

GRÁFICO 4
Proporção de municípios e UFs que cumpriu o mínimo legal para aquisição de alimentos da agricultura familiar no âmbito do PNAE (2011-2016)
 (Em %)



Fonte: FNDE. Disponível em: <<http://twixar.me/MRhn>>.

Em 2016, foram assinados, em todo o Brasil, 40.485 contratos de fornecimento de alimentos pela agricultura familiar às escolas. Destes, pouco mais de 35 mil foram contratos individuais ou em grupos informais. Os restantes foram realizados com associações ou cooperativas de agricultores. O valor médio nacional dos contratos individuais foi de R\$ 6.647,33, variando de R\$ 4.466,59, no Rio Grande do Sul, a R\$ 10.247,33, no Amazonas. Com relação aos contratos efetuados mediante associações e cooperativas, o valor médio nacional foi de R\$ 122.905,22, com variação de R\$ 52.389,16, na Paraíba, a R\$ 1,4 milhão, em Roraima, estado que apresenta média muito elevada no que concerne aos demais, cujos valores médios não ultrapassaram a cifra de R\$ 450 mil.

A fim de estimar o quantitativo de produtores atendidos pelo PNAE, dividiu-se o valor de cada contrato firmado com associação ou cooperativa pelo valor médio dos contratos individuais da respectiva UF.¹⁴ Dessa forma, chegou-se ao número presumido de 88.574 produtores que forneceram alimentos para o programa por meio de suas associações ou cooperativas. Somado ao número de contratos individuais, tem-se estimativa de 123.987 agricultores familiares que comercializaram alimentos no âmbito do PNAE em 2016. Considerando-se que a destinação dos recursos do programa em todo o Brasil para a agricultura familiar nesse ano ficou na faixa dos 20% e que não há limite máximo para compra de alimentos oriundos desse segmento da agricultura, os recursos repassados pelo FNDE para a alimentação escolar apresentam potencial de beneficiar um número cinco vezes maior ao que foi efetivamente cumprido, caso fossem utilizados integralmente em compras da agricultura familiar.

TABELA 5
Agricultores familiares fornecedores de alimentos no âmbito do PNAE (2016)

Região	Agricultores familiares fornecedores		
	Associações e cooperativas	Contratos individuais	Total
Centro-Oeste	5.109	2.296	7.405
Norte	9.105	3.238	12.343
Nordeste	22.834	12.068	34.902
Sul	24.896	8.127	33.023
Sudeste	26.630	9.684	36.314
Total	88.574	35.413	123.987

Fonte: FNDE. Disponível em: <<http://twixar.me/MRhn>>.

A integração da agricultura familiar na rede de fornecimento de alimentação escolar ainda não foi consolidada, apesar de transcorridos sete anos do marco legal que estabelece um piso dos recursos do PNAE para esse segmento. A despeito da

14. Para o DF, foi utilizado valor médio nacional, uma vez que essa UF não apresentou contratos individuais em 2016.

obrigatoriedade da utilização de pelo menos 30% dos recursos do PNAE para adquirir produtos da agricultura familiar, o cumprimento dessa normativa evolui lentamente. A maior parte dos estados e municípios permanece sem cumprir o mínimo legal. A agricultura familiar representa 85% dos estabelecimentos agropecuários. É responsável por grande parte dos alimentos que chegam à mesa do cidadão brasileiro. Produz 70% do feijão, 87% da mandioca e 58% do leite. Responde por 58% dos efetivos de suínos e por 50% das aves.¹⁵ Não há, a princípio, problema de oferta. É necessário identificar e resolver os gargalos relacionados aos arranjos institucionais, aos processos de aquisição de alimentos e à própria estruturação dos agricultores, a fim de propiciar a expansão dessa importante política.

Por fim, cumpre frisar que a merenda escolar desempenha papel fundamental na segurança alimentar e nutricional de crianças e adolescentes, que, por vezes, têm, na alimentação recebida na escola, sua principal refeição diária. A participação da agricultura familiar no PNAE amplia o acesso desse público a uma alimentação menos processada e mais saudável.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como mostram os dados deste estudo, as políticas de compras públicas da agricultura familiar experimentaram, nos últimos anos, estagnação com viés de declínio; mais acentuada no caso do PAA, mais tênue no caso do PNAE.

No caso desse último programa, pode-se evocar a redução, a partir de 2012, do total de estudantes atendidos pela rede pública como reflexo de um movimento demográfico, mas os dados das compras dos produtos da agricultura familiar apontam que, no último biênio, se reduziu tanto a proporção de municípios que adquirem – em qualquer quantidade – alimentos dos agricultores familiares (de 83%, em 2015, para 81%, em 2016) quanto a proporção dos municípios que adquirem essa produção respeitando a cota de 30% (de 44%, em 2015, para 42%, em 2016). A reiteração dessa tendência nos anos seguintes pode ser tomada como indicativo inquietante para o futuro das compras de produtos da agricultura familiar no âmbito do programa.

Outra preocupação oportuna diz respeito à dificuldade que a grande maioria dos municípios tem ao cumprir a cota de 30%. As informações analisadas revelam que a agricultura familiar mais estruturada empresarialmente – geograficamente localizada na região Sul do país e, na maioria das vezes, organizada em associações ou cooperativas – tem acesso privilegiado ao programa. Por sua vez, os agricultores familiares mais empobrecidos, que representam a maioria dos agricultores familiares, não conseguem participar.

15. Informações disponíveis em: <<http://twixar.me/S251>>.

Esse é justamente o processo que aparentemente tem ocorrido no PAA. Com a redução da participação da Conab na política, diminui-se também seu papel de articular e incentivar os agricultores familiares a organizarem-se e fortalecerem-se para integrar as políticas de compras públicas. Se, de fato, a execução do PAA Conab envolve complicações logísticas e burocráticas que acabam por absorver excessivamente a gestão federal do programa, é preciso ter em conta, contudo, que a Doação Simultânea operada pela Conab se revelou, ao longo dos anos recentes, instrumento eficaz de estruturação produtiva de pequenos agricultores. Organizados em associações a partir da perspectiva de compra da produção, os beneficiários dessa modalidade contribuíram significativamente para ampliar em nível local a oferta de alimentos.

Assim, tanto a redução do volume de recursos quanto a do total de fornecedores beneficiários do programa, sobretudo na modalidade Doação Simultânea – que assiste o maior número deles e os grupos mais vulneráveis da agricultura familiar –, deve ser encarada com preocupação. Não se desconsidera a relevância das demais modalidades do PAA; em especial, a Compra Institucional, que atende majoritariamente à agricultura familiar mais economicamente estruturada. Mas seria desejável que o PAA, considerado em seu conjunto, se consolidasse em todas as suas modalidades, atendendo aos variados perfis produtivos da agricultura familiar. Antes disso e urgentemente, seria essencial que o programa voltasse a crescer em recursos e número de beneficiários.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 3 jul. 2003.

_____. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 17 jun. 2009.

_____. Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. **Diário Oficial**, Brasília, 17 out. 2011.

_____. Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. **Diário Oficial**, 5 jul. 2012.

_____. Decreto nº 8.293, de 12 de agosto de 2014. Altera o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, que dispõe sobre o Programa de Aquisição de Alimentos. **Diário Oficial**, Brasília, 13 ago. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Programa de Aquisição de Alimentos: modalidade Compra Institucional. **Relatório de Execução – 2016**. Brasília: MDS, 2016a. Disponível em: <<http://twixar.me/v6xK>>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Compras da agricultura familiar órgãos públicos**: modalidade Compra Institucional do PAA (2012-2015). Brasília: MDS, jul. 2016b. Disponível em: <<http://twixar.me/p251>>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Programa de Aquisição de Alimentos: modalidade Compra Institucional. **Relatório de Execução – 2017**. Brasília: MDS, 2017. Disponível em: <<http://twixar.me/w6xK>>.

_____. **Relatório de gestão do exercício de 2017**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social/Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2018. Disponível em: <<http://twixar.me/yDJ1>>.

GALIZA, M.; VALADARES, A. **A trajetória recente do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)**: uma análise das mudanças normativas e institucionais que deram nova inflexão ao programa. Brasília: Ipea, 2015. (Nota Técnica, n. 21).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, n. 21, cap. 7, 2013.

_____. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, n. 22, cap. 7, 2014.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Fiscalização TC nº 010.395/2013-0**. Brasília: TCU, 2013.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Amanda Ramos Marques (estagiária)

Hellen Pereira de Oliveira Fonseca (estagiária)

Ingrid Verena Sampaio Cerqueira Sodré (estagiária)

Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL