

## 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

Erik Alencar de Figueiredo

### Diretor de Desenvolvimento Institucional

André Sampaio Zuvanov

### Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flavio Lyrio Carneiro

### Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti

### Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Junior

### Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

João Maria de Oliveira

### Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Herton Ellery Araújo

### Diretor de Estudos Internacionais

Paulo de Andrade Jacinto

### Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social (substituto)

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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 (editor)

Eduardo Luiz Zen

Helder Rogério Sant'ana Ferreira

José Aparecido Carlos Ribeiro

Luana Simões Pinheiro (editora)

Luciana Mendes Santos Servo

Marcelo Galiza Pereira de Souza

Rodrigo Pucci de Sá e Benevides

Sandro Pereira Silva

#### Colaboradores

Previdência Social	Graziela Ansiliero Fábio Monteiro Vaz
Assistência Social	Andrea Barreto de Paiva Marina Brito Pinheiro Elaine Cristina Licio Denise do Carmo Direito
Saúde	Edvaldo Batista de Sá Fabiola Sulpino Vieira Luciana Mendes Santos Servo Rodrigo Pucci de Sá e Benevides Sandra Silva Paulsen Sergio Francisco Piola
Educação	Milko Matijascic Carolina Esther Kotovicz Rolon Sérgio Luiz Doscher da Fonseca
Cultura	Frederico A. Barbosa da Silva Juliana Veloso Sá
Trabalho e Renda	Sandro Pereira Silva Carlos Henrique Corseuil Felipe Russo
Desenvolvimento Rural	Alexandre Valadares Fábio Alves Lilian Bastian Sandro Pereira Silva
Igualdade Racial	Fernanda Lira Goes Francisco Moraes da C. Marques Angelica Kelly de Abreu Danilo Sales do Nascimento França
Igualdade de Gênero	Carolina Pereira Tokarski Krislane de Andrade Matias Luana Pinheiro Ranna Mirthes Sousa Correa
Povos Indígenas	Frederico A. Barbosa da Silva Isabella Cristina Lunelli
<b>Notas de Política Social</b>	
A Pandemia da Covid-19 na Vida de Crianças e Adolescentes no Brasil: efeitos secundários e o financiamento de políticas públicas	Enid Rocha Valéria Rezende
A Evolução da Pobreza Monetária no Brasil no Século XXI	Pedro H. G. Ferreira de Souza
O Combate à Fome de Vargas a Bolsonaro	Nathalie Beghin
Estabilidade no Serviço Público e sua Relação com Democracia e Estado de Bem-Estar Social	Gabriela Lotta Marcello Baird
O Processo de Regularização das Terras Públicas Federais: instrumentos legislativos, expansão fundiária e especulação	Lilian Bastian Alexandre Valadares Fábio Alves Sandro Pereira Silva

# POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise



Brasília, 2022

Políticas sociais : acompanhamento e análise, v. 1 -  
(jun. 2000 - ). – Brasília : Ipea, 2000 –  
v. : il.

Semestral  
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&section=38&Itemid=363](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&section=38&Itemid=363)> ou siga o caminho de navegação *Início > Publicações > Políticas Sociais*.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO 1</b> PREVIDÊNCIA SOCIAL .....	17
<b>CAPÍTULO 2</b> ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	57
<b>CAPÍTULO 3</b> SAÚDE .....	111
<b>CAPÍTULO 4</b> EDUCAÇÃO.....	167
<b>CAPÍTULO 5</b> CULTURA .....	207
<b>CAPÍTULO 6</b> TRABALHO E RENDA.....	263
<b>CAPÍTULO 7</b> DESENVOLVIMENTO RURAL .....	301
<b>CAPÍTULO 8</b> IGUALDADE RACIAL.....	341
<b>CAPÍTULO 9</b> IGUALDADE DE GÊNERO .....	397
<b>CAPÍTULO 10</b> POVOS INDÍGENAS .....	465

**NOTAS DE POLÍTICA SOCIAL .....517**

**NOTA DE POLÍTICA SOCIAL 1**

A PANDEMIA DA COVID-19 NA VIDA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL: EFEITOS SECUNDÁRIOS E O FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....519  
Enid Rocha  
Valéria Rezende

**NOTA DE POLÍTICA SOCIAL 2**

A EVOLUÇÃO DA POBREZA MONETÁRIA NO BRASIL NO SÉCULO XXI .....539  
Pedro H. G. Ferreira de Souza

**NOTA DE POLÍTICA SOCIAL 3**

O COMBATE À FOME DE VARGAS A BOLSONARO .....567  
Nathalie Beghin

**NOTA DE POLÍTICA SOCIAL 4**

ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO E SUA RELAÇÃO COM DEMOCRACIA E ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL .....595  
Gabriela Lotta  
Marcello Baird

**NOTA DE POLÍTICA SOCIAL 5**

O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO DAS TERRAS PÚBLICAS FEDERAIS: INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS, EXPANSÃO FUNDIÁRIA E ESPECULAÇÃO .....607  
Lilian Bastian  
Alexandre Valadares  
Fábio Alves  
Sandro Pereira Silva

## APRESENTAÇÃO<sup>1</sup>

Este número do boletim *Políticas sociais: acompanhamento e análise* traz dez capítulos setoriais, dedicados a avaliar, sob perspectivas metodológicas variadas, a execução das políticas públicas no período recente, ainda bastante marcado pelos efeitos socioeconômicos da pandemia da covid-19. Recapitulando parte do esforço técnico realizado no número anterior, que buscou monitorar e compreender a direção das ações governamentais no combate à pandemia, esta edição acrescenta uma nova camada àqueles diagnósticos iniciais e procura avançar para uma análise da gradual retomada da dinâmica de normalidade das políticas públicas em uma conjuntura pós-vacinação. Compõem este número os capítulos de *Previdência social, Assistência social, Saúde, Educação, Cultura, Trabalho e renda, Desenvolvimento rural, Igualdade racial, Igualdade de gênero e Povos indígenas*.

O capítulo *Previdência social*, focado em 2020, registra o contínuo aumento da despesa previdenciária e a deterioração do resultado financeiro do sistema, compreendendo os números dos Regime Geral de Previdência Social (RGPS), Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e regimes especiais dos militares. Os indicadores de atividade e ocupação – taxa de desemprego e taxa de participação – são analisados a partir dos efeitos da pandemia da covid-19 e complementados com a apresentação das principais medidas adotadas pelo governo federal para mitigar rebatimentos negativos no mercado de trabalho, base essencial das receitas previdenciárias. São também abordados os efeitos sobre os níveis de cobertura da população, agravados pela necessidade de atendimento aos segurados em um contexto de isolamento social e de restrição dos serviços presenciais. O texto ainda oferece um panorama da cobertura social no país, entre idosos e ocupados em idade ativa, conjugando a proteção oferecida pelos benefícios previdenciários e pelos benefícios assistenciais de prestação continuada – não perfeitamente dissociáveis na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, fonte de dados dos indicadores estudados –, bem como um retrato do estoque e do fluxo de benefícios concedidos no país no ano.

Discutindo os efeitos da crise da covid-19 sobre o desenho das políticas de transferência de renda e do Sistema Único de Assistência Social (Suas), o capítulo *Assistência social* mostra como os benefícios socioassistenciais e os programas

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps29/apresentacao>

de transferência de renda foram o esteio da atuação estatal diante do choque econômico vivido por um enorme número de famílias no contexto da pandemia. O texto aponta, em contrapartida, que a reedição, em 2021, das regras do Auxílio Emergencial, adotando critérios mais rígidos de elegibilidade, pode ter tirado a força do impacto do benefício sobre a redução temporária da pobreza, verificada em 2020. Em relação ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), o capítulo relembra as idas e vindas das alterações dos critérios de acesso e a regulamentação do Auxílio-Inclusão, voltado à inserção de pessoas com deficiência no mercado de trabalho. Por fim, é dado destaque ao desafio imposto à manutenção e à necessária expansão de serviços socioassistenciais representado pelo surgimento de novas demandas de proteção social diante da covid-19, em um contexto de redução dos recursos orçamentários.

O capítulo *Saúde* aborda as políticas implementadas entre 2019 e meados de 2021. Se, no primeiro terço desse período, as questões fundamentais ligavam-se às mudanças na organização e no financiamento da atenção primária à saúde e da saúde mental, a eclosão da pandemia da covid-19, no começo de 2020, causou uma reordenação emergencial das prioridades da agenda da saúde no país. O texto discute como a resposta à crise sanitária esteve condicionada por problemas estruturais de desigualdade no acesso aos serviços de saúde, pelo subfinanciamento crônico do Sistema Único de Saúde (SUS) e por dificuldades de organização da rede regionalizada de atenção à saúde. Problemas relacionados a regulações de leitos de unidade de terapia intensiva, filas, desigualdades na oferta de recursos humanos, restrições de acesso à atenção especializada, entre outros, somaram-se aos novos desafios impostos pela pandemia, incluindo a demanda por reabilitação e cuidados de longo prazo. Apesar de todos os desafios enfrentados pelo SUS nesse contexto, o sistema mostrou sua importância como política de Estado e seu caráter estratégico para o país. A conclusão do capítulo indica que, a despeito do amplo reconhecimento social do SUS durante a pandemia, a solução para seus problemas históricos passa por sua priorização política, com ampliação de seu financiamento e aperfeiçoamento de sua gestão.

Também refletindo sobre os desafios trazidos pela covid-19 para a área, o capítulo *Educação* analisa os efeitos da adoção do ensino emergencial remoto, aprofundando a análise da edição de número 28 deste boletim, agora enriquecida por informações trazidas pela PNAD Covid-19 e pelo suplemento *Resposta educacional à pandemia de covid-19*, do Censo Escolar, ambos referentes a 2020. Os dados revelaram desigualdades regionais e geracionais significativas no acesso ao ensino emergencial remoto: moradores das regiões mais carentes e os alunos mais velhos apresentaram menores taxas de acesso. Todavia, o motivo predominante para a não realização das atividades escolares remotas diz respeito à renda familiar *per capita* dos estudantes: para aqueles com renda *per capita* mais baixa,

a indisponibilidade doméstica de equipamentos eletrônicos (computadores ou *smartphones*) é um problema central para o acompanhamento das aulas *on-line*, ainda que não o único. Os resultados mais frágeis observados nas regiões e famílias mais vulneráveis refletem um cenário em que as moradias são precárias e, em geral, não existe um espaço adequado ao estudo dos alunos. Os dados do Censo Escolar mostraram, por sua vez, que, durante o período de suspensão das aulas presenciais, 95,2% das escolas adotaram alguma estratégia não presencial de ensino, ainda que subsistam desigualdades expressivas entre as regiões e redes de ensino, seja no que diz respeito ao uso da internet como meio de ensino-aprendizagem, seja em relação à disponibilidade de recursos, pessoal qualificado e infraestrutura para colocar em prática essa estratégia. O capítulo destaca, ainda, o engajamento das instituições federais de ensino superior (Ifes) em atividades de combate à pandemia, com pesquisas para desenvolvimento de vacinas, apoio à comunidade e produção de insumos de proteção como máscaras e álcool em gel. Por fim, o texto enfocou as ações do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que suplementou o orçamento das escolas públicas de educação básica para a preparação ao retorno das aulas presenciais em 2020.

O capítulo *Cultura* inicia com uma análise da Lei Aldir Blanc, cujo desenho emergencial inicial – voltado ao apoio aos agentes e produtores culturais durante a pandemia – acabou por engendrar uma estrutura de fomento que, ao ser implementada, levantou questões relacionadas às capacidades administrativas e competências das esferas de governo na coordenação de políticas públicas no setor. O texto avança, em seguida, para uma discussão das iniciativas legislativas recentes da área cultural, tendo, como pano de fundo, uma análise das funções – administrativas, políticas e simbólicas – exercidas pelas principais instituições federais de cultura do país: a Fundação Nacional de Artes, a Fundação Cultural Palmares, a Fundação Biblioteca Nacional, a Fundação Casa de Rui Barbosa, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, a Agência Nacional de Cinema e o Instituto Brasileiro de Museus. O texto aponta que as instituições federais perderam recursos e *status*, mas que mobilizações sociais em favor do setor e iniciativas normativas assumidas pelo Parlamento acabaram por induzir a transferência de recursos da União aos entes federativos para a promoção cultural. Indicadores ou medidas de gasto em cada nível de governo, com especial atenção para os efeitos de composição e os problemas de desenho decorrentes da estrutura interna do orçamento federal, são explorados, nas seções finais do texto, à luz do debate sobre a institucionalização do Sistema Nacional de Cultura.

O capítulo *Trabalho e renda* analisa os impactos da pandemia sobre o mercado de trabalho e as possíveis trajetórias de recuperação da dinâmica econômica. O texto mostra que, após atingir o maior nível da série no primeiro trimestre de 2021 (14,9%), a taxa de desocupação sofreu sucessivos recuos, chegando ao quarto

trimestre em 11,1%, graças ao crescimento da população ocupada, especialmente em ocupações informais. Ademais, outros indicadores de mercado de trabalho se mantêm em níveis socialmente preocupantes, como a taxa de subocupação – indivíduos com jornada semanal inferior a quarenta horas e que desejam trabalhar mais –, desemprego por desalento – indivíduos em idade ativa que deixam de buscar emprego – e desemprego de longo prazo – indivíduos desempregados há mais de um ano. Em termos de renda, os dados finais de 2021 indicavam a reaproximação da renda efetiva média do trabalho em relação à habitual, embora esse retorno ocorresse em níveis salariais inferiores àqueles observados antes da pandemia. O capítulo discute ainda o percurso legislativo da Medida Provisória (MP) nº 1.045/2021, uma reedição da MP nº 936/2020, cujas medidas autorizavam a redução proporcional de jornada de trabalho e de salários, a suspensão temporária do contrato de trabalho e o pagamento de um benefício complementar custeado pelo Tesouro. Embora ela tenha sido rechaçada no Senado Federal, o estudo de seus dispositivos permite notar que a tônica das mudanças recentemente propostas para o mercado de trabalho segue o sentido da flexibilização de garantias trabalhistas e da redução do espectro de atuação da Justiça do Trabalho. As partes finais do capítulo dedicam-se à análise da estrutura de financiamento e operacionalização dos programas que compõem o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR). Os dados mostram que a trajetória financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) se relaciona a fatores externos à sua gestão, associados, sobretudo, a decisões de política fiscal, que causaram perdas significativas de receitas e comprometeram sua capacidade de suprir demandas programáticas ou expandir seu potencial de proteção social.

O capítulo *Desenvolvimento rural* aborda assuntos que ocuparam a agenda política do debate público sobre a agricultura familiar e a produção de alimentos no país desde a pandemia da covid-19. Sua parte inicial discute a errática trajetória dos projetos de lei que, desde o primeiro semestre de 2020, tentaram assegurar aos agricultores familiares o acesso ao Auxílio Emergencial e às políticas de apoio econômico e produtivo com fins de mitigar as perdas sofridas com a crise sanitária. Na sequência, o texto sumariza os resultados de pesquisas recentes que apontam para o agravamento da situação de insegurança alimentar no país. A seção dedicada ao acompanhamento das políticas examina três importantes programas: o Programa Fomento Rural, o benefício Garantia-Safra e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). A análise revela que essas políticas tiveram papel importante na estruturação do apoio financeiro destinado à agricultura familiar, diante das perdas econômicas e produtivas sofridas com a covid-19. O último bloco do texto ressalta a importância de se garantir instrumentos de proteção à renda e à capacidade produtiva da agricultura familiar e reflete sobre os danos socioeconômicos causados pelo modelo agrícola dominante no país.

O capítulo *Igualdade racial* versa sobre os efeitos na vida estudantil e na situação educacional da população negra, com foco nos primeiros anos de pandemia da covid-19. São abordados os impactos desiguais da pandemia sobre os estudantes negros e brancos, da educação básica ao ensino superior, com dados relativos ao biênio 2020-2021. O capítulo aborda também o marco, completado em agosto de 2022, da primeira década de vigência da Lei nº 12.711/2012, a Lei de Cotas, voltada ao ingresso de alunos negros em Ifes. Uma vez que a Lei de Cotas estipula o prazo de dez anos para sua revisão, a política de cotas é analisada, no capítulo, com olhar no acompanhamento, na avaliação e nas recomendações. Além da constatação de que os dados oficiais sobre ingressos e egressos cotistas são insuficientes, o texto observa que estas limitações também se dão em relação à existência de bases oficiais de informação, como o Sistema de Monitoramento de Políticas Étnico-Raciais (Simope), que permitam acompanhar continuamente a execução da política, bloqueando, assim, abordagens mais completas sobre a implantação da lei. Por fim, o capítulo analisa os eventuais efeitos dos projetos de lei relacionados à política de cotas em discussão no Congresso Nacional.

O capítulo *Igualdade de gênero* traz uma reflexão sobre o contexto desafiador das políticas para mulheres a partir de dois elementos centrais: o processo de desmonte desta agenda enquanto política setorial e transversal – com a redução dos orçamentos, dos instrumentos normativos e de gestão – e os impactos do segundo ano da pandemia da covid-19 sobre as mulheres e a desigualdade de gênero. O capítulo destaca como as insuficientes respostas do Estado às crises econômica e sanitária decorrentes da pandemia do coronavírus levaram a um aprofundamento das desigualdades estruturais de gênero no país, em especial nos campos do trabalho, da saúde e da violência. O aumento, em proporções inéditas, das taxas de inatividade femininas, bem como das suas jornadas de trabalho doméstico e de cuidados não remunerado, além do aumento da violência doméstica e familiar e da concentração de parcela expressiva das mortes maternas por covid-19 entre as gestantes e puérperas brasileiras, são alguns dos temas em destaque. O texto se debruça ainda sobre o projeto institucional de construção de uma “nova política para as mulheres”, com base em uma moralidade religiosa e conservadora, na centralidade da família heteronormativa e nuclear e no reforço de valores tradicionais de gênero. Tal projeto teve como pressuposto a desconstrução da estrutura programática que dava sustentação às políticas desenvolvidas, desde os anos 2000, para mulheres. Por fim, o capítulo aponta que não houve, efetivamente, a construção de novas ações e políticas para as mulheres que pudessem dar respostas aos desafios enfrentados por este grupo nos últimos anos: diante de um cenário de baixíssima execução orçamentária e poucos resultados, os anos de 2019 e 2020 ficaram marcados por um expressivo vazio no que se refere à agenda de gênero ou de mulheres no governo federal.

O capítulo *Povos indígenas* analisa o processo que desenhou a atual política indigenista no país, destacando as conexões entre a promoção de direitos e as capacidades institucionais do órgão indigenista, a Fundação Nacional do Índio (Funai). Tal abordagem aponta as tensões entre os princípios constitucionalizados de proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas e as orientações da atual gestão governamental, consubstanciada em um conjunto de fatos e orientações manifestadas na esfera pública que reduziram capacidades de atuação sistemática na proteção de direitos territoriais e sociais desses povos. Em sua segunda parte, o texto propõe mostrar como distintos referenciais da política indigenista são incorporados à administração pública, sem deixar de expressar tensões internas, em especial quando o direcionamento da agenda governamental é permeado por contradições e ambiguidades. A parte final do capítulo correlaciona dados vinculados à análise das capacidades institucionais, descreve o processo de fragilização do órgão estatal indigenista e procura demonstrar a inconsistência e a desestabilização das políticas públicas relativas aos direitos e às garantias constitucionalizadas dos povos indígenas no Brasil.

Em complemento aos capítulos setoriais que tradicionalmente compõem o boletim, esta edição volta a trazer um conjunto de notas de políticas sociais, que aprofundam aspectos ligados ao acompanhamento de políticas sociais ou oferecem reflexões sobre temas pertinentes a essas políticas, ampliando, portanto, o conhecimento da conjuntura – social, econômica e institucional – em que elas são formuladas e implementadas. Cinco notas integram esta edição e cumprem, diante da variedade de seus assuntos e de suas abordagens, mais uma vez o papel de alargar a contextualização das políticas analisadas nos capítulos regulares do boletim e de, ao mesmo tempo, trazer a leitores e leitoras um olhar diferenciado sobre as questões sociais que perfazem a longa história das desigualdades no país.

A primeira delas, *A pandemia da covid-19 na vida de crianças e adolescentes no Brasil: efeitos secundários e o financiamento de políticas públicas*, de autoria de Enid Rocha e Valéria Rezende, aborda, sempre sob o contexto da crise sanitária, o aumento da pobreza e da fome entre crianças e adolescentes, os problemas relativos à evasão escolar e ao acompanhamento das aulas a distância e o agravamento da violência contra menores de idade no contexto familiar. Tais análises são, na segunda parte do texto, cotejadas com os dados de financiamento das políticas públicas destinadas a essa população: as informações mostram que, a despeito da gravidade do quadro socioeconômico observado na pandemia e da duração de suas consequências, tais políticas registraram uma estagnação ou diminuição dos recursos propostos na lei orçamentária de 2022. A conclusão da nota aponta para a necessidade de estabelecer uma coordenação de ações, envolvendo as áreas de assistência social, educação, saúde, segurança alimentar e proteção dos direitos humanos, para responder aos

graves problemas que a pandemia legou ao país, sem perder de vista a dimensão estrutural das carências socioeconômicas que já atingiam boa parte da população de crianças e adolescentes brasileiros antes da covid-19.

A segunda nota, *A evolução da pobreza monetária no Brasil no século XXI*, de Pedro H. G. Ferreira de Souza, busca consolidar os conhecimentos e as evidências disponíveis sobre a trajetória recente da pobreza monetária, a fim de formular um diagnóstico da situação social brasileira atual. O estudo analisa a evolução dos dados de pobreza entre 2001 e 2020, esmiuçando o efeito que as transferências sociais do programa Bolsa Família e do Auxílio Emergencial tiveram sobre o comportamento da renda dos segmentos populacionais mais pobres, e delinea uma perspectiva para os resultados de 2021 e 2022. Em linhas gerais, o autor aponta que a queda no nível de ocupação e a perda alarmante dos rendimentos do trabalho entre a parcela mais pauperizada da população, sobretudo no início da pandemia, desenhavam um cenário de provável aumento das taxas de pobreza no biênio 2021-2022, em comparação com dados de 2020. Esse agravamento se explicaria pela insuficiência da retomada da atividade econômica em 2021, pela persistente dificuldade do grupamento social mais pobre em se estabilizar no mercado de trabalho e pela então redução do valor das transferências do Auxílio Emergencial (2021) e do Auxílio Brasil (primeiro semestre de 2022), em comparação com o benefício pago pelo Auxílio Emergencial em 2020. Em contrapartida, a manutenção e a abrangência das transferências – coadunadas pela recuperação do mercado de trabalho – tornariam improvável um aumento mais intenso da taxa de pobreza, tendo por parâmetro os números de 2019. A parte final do texto evoca o compromisso, assumido pelo país na Agenda 2030, de erradicar a pobreza extrema até o fim da década, destacando que, para alcançar tal objetivo nos sete anos que restam até lá, seria necessário avançar no combate à pobreza a um ritmo próximo do que foi feito entre 2004 e 2014. No entanto, diante de um cenário externo menos favorável economicamente, com perspectivas modestas de crescimento e com a baixa inserção dos pobres no mercado de trabalho, o estudo conclui que as transferências sociais de renda deverão desempenhar papel ainda maior na estratégia de superação da miséria.

A terceira nota, *O combate à fome de Vargas a Bolsonaro*, assinada por Nathalie Beghin, empreende uma recapitulação histórica, iniciada na segunda metade da década de 1930, das políticas de segurança alimentar e nutricional (SAN) construídas no país ao longo de quase nove décadas. A autora segmenta a história dessas políticas em cinco períodos: o primeiro deles – de 1930 a 1960 – marcado pelas preocupações em torno do *deficit* calórico da alimentação dos trabalhadores; o segundo, durante o regime militar, que identificou a desnutrição infantil como expressão de um problema alimentar mais grave; o terceiro, na década de 1990,

que pôs em evidência a insuficiência de renda para aquisição de uma cesta básica; o quarto, iniciado com os anos 2000, que lançou luz sobre as condições de produção e acesso a alimentos e que – já em um quinto momento, que se estende até nossos dias – culminou com a constitucionalização do direito humano à alimentação adequada e saudável. A nota chama a atenção para o fato de que as sucessivas estratégias de respostas dos governos à fome pouco incidiram nas causas estruturais da alimentação inadequada e, no mais das vezes, se restringiram à adoção de ações compensatórias. Apesar disso, conquistas importantes puderam ser alcançadas, como a erradicação da desnutrição infantil como problema de saúde pública e a eliminação da fome de caráter endêmico, nos anos 2000. A parte final do texto adverte, porém, para a fragilidade dessas conquistas, destacando a tendência de alta dos indicadores de insegurança alimentar, captada mesmo antes da pandemia e agravada por esta, e o processo de desarticulação orçamentária e institucional sofrido pelos programas de SAN nos últimos anos.

A quarta nota, *Estabilidade no serviço público e sua relação com democracia e Estado de bem-estar social*, de Gabriela Lotta e Marcello Baird, propõe, como argumento central, que a estabilidade dos servidores públicos é um componente importante da qualidade democrática de um Estado, não apenas na medida em que a conservação de um quadro técnico na estrutura governamental assegura a continuidade das políticas públicas, mas, sobretudo, na medida em que os serviços públicos são, de maneira geral, vias por meio das quais se realizam os princípios legais e isonômicos que regem a vida constitucional de um país. Reconhecendo a pertinência do debate que sinaliza para a necessidade de reavaliar a estabilidade de algumas funções na administração pública, os autores apontam, entretanto, que tal revisão deve ser feita com base em evidências científicas e em amplo debate com a sociedade, sem excluir o aperfeiçoamento dos instrumentos legais e institucionais já previstos para qualificar o desempenho dos servidores, capacitá-los e, eventualmente, penalizar condutas inadequadas. A nota alude a exemplos recentes, extraídos da profunda crise vivenciada pelo país durante a pandemia da covid-19, para assinalar como a presença de um quadro estável de servidores atuando contra a pandemia – e na manutenção de serviços emergenciais em geral – se mostrou absolutamente essencial para o enfrentamento das dificuldades socioeconômicas que o país atravessou entre 2020 e 2021.

Por fim, a quinta nota, *O processo de regularização das terras públicas federais: instrumentos legislativos, expansão fundiária e especulação*, de autoria de Lilian Bastian, Alexandre Valadares, Fábio Alves e Sandro Pereira Silva, intenta desvelar as recentes alterações na política de regularização fundiária brasileira, revelando que as pressões do agronegócio para o aumento do estoque de terras no mercado fundiário têm encontrado espaço importante na agenda legislativa. O conjunto de proposições normativas analisado indica duas principais “táticas” por meio das

quais essa estratégia tem avançado: o enfraquecimento do estatuto protetivo de terras indígenas (TIs) e das áreas de preservação ambiental (sobretudo unidades de conservação – UCs); e a transferência de terras da União ao domínio privado via regularização de posses. Tal estratégia reduz o patrimônio fundiário público e/ou fortalece o controle privado dos usos do território, geralmente legitimada por uma narrativa que valoriza a “segurança jurídica” e o “aproveitamento produtivo” dessas terras. A nota alerta, entretanto, que os riscos sociais e ambientais desse processo são elevados. A subtração do patrimônio fundiário público reduz a capacidade do Estado de realizar políticas territoriais e, inversamente, fortalece a dinâmica concentradora do mercado de terras, perpetuando injustiças e aprofundando ainda mais as desigualdades no acesso à terra no país.

Dando continuidade à já longa tradição do boletim de apresentar um panorama diverso, crítico e atualizado das políticas sociais do país, abrangendo aspectos institucionais, conjunturais e orçamentários, esta edição dá um passo além das análises dominadas pela crise sanitária da covid-19, que compuseram a publicação anterior, de número 28, para delinear um cenário socioeconômico em que os efeitos da crise se conjugam com os primeiros caminhos de recuperação da ação estatal em outras frentes. À medida que se observam sinais promissores de controle da pandemia, consolidados por uma ampla estratégia de vacinação, os históricos problemas sociais do país, estruturados sob a forma de persistentes desigualdades – no acesso a serviços de saúde e educação, no mercado de trabalho, no acesso à terra, de gênero, raça etc. –, voltam ao centro das preocupações, com a relevância e o sentido de urgência que merecem ter. Uma boa leitura!

Conselho Editorial



## PREVIDÊNCIA SOCIAL<sup>1</sup>

### 1 APRESENTAÇÃO

A pandemia de covid-19 marcou o ano de 2020. Trata-se de uma doença respiratória aguda causada pelo coronavírus da Sars-COV-2, que, após ter sido identificada pela primeira vez em dezembro de 2019, se espalhou globalmente e levou a Organização Mundial da Saúde (OMS) a declarar o surto uma pandemia, constituindo uma emergência de saúde pública de âmbito internacional. Sua alta taxa de contágio e a inexistência, ao menos em um primeiro momento, de protocolos e medicamentos estabelecidos para seu tratamento implicou o emprego massivo de medidas de prevenção e de isolamento social para evitar o colapso dos serviços de saúde.<sup>2</sup> Para além das questões sanitárias, a pandemia gerou impactos sociais, econômicos e em diversas outras esferas, em escala internacional. No Brasil não foi diferente, e, como um dos países onde a pandemia se instalou e evoluiu de maneira mais contundente, sua população sofreu seus efeitos mais perversos, a começar pela tragédia humana medida pelas milhares de vidas perdidas.

Em razão da pandemia, decretada no país em março de 2020 (Decreto Legislativo nº 6/2020), e das medidas necessárias a seu enfrentamento como emergência de saúde pública, nos termos da Lei nº 13.979/2020, diversas ações foram implantadas para mitigar seus efeitos sobre trabalhadores e setores produtivos. Entre estas medidas, com distintas durações e níveis de efetividade, destacam-se:

- a criação de um orçamento especial, contemplando, entre outras ações, mais recursos para a saúde pública;
- o adiamento e/ou o parcelamento do pagamento de impostos, contribuições sociais e débitos com o setor público;
- a oferta e/ou o estímulo à oferta de crédito, com redução de juros e exigências;
- a renegociação e/ou o adiamento dos vencimentos de dívidas bancárias e financiamentos (inclusive imobiliários e educacionais);

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps29/previdenciasocial>

2. Dados e indicadores oficiais sobre a pandemia disponíveis em: <<https://bit.ly/30moqkJ>>.

- a postergação de reajustes e a proibição temporária de cancelamentos de planos de saúde de inadimplentes;
- a isenção temporária de contas de luz e o adiamento do pagamento de água, luz e gás de inadimplentes;
- as medidas trabalhistas para manutenção de rendimentos e postos de trabalho formais; e
- o pagamento do Auxílio Emergencial, benefício criado para garantir uma renda mínima aos brasileiros em situação mais vulnerável durante a pandemia de covid-19.

No campo previdenciário, várias ações foram implantadas, como:

- medidas administrativas para contornar e minimizar o impacto da implantação do teletrabalho no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), implantado no contexto do isolamento social preconizado para evitar a propagação de casos via atendimento presencial;
- flexibilização temporária das exigências para o requerimento e a concessão de benefícios por incapacidade, particularmente relevantes em uma emergência sanitária; e
- suspensão temporária da prova de vida anual, normalmente obrigatória para a manutenção dos benefícios do INSS.

A seção 2 deste capítulo, *Fatos relevantes*, traz uma breve descrição dessas medidas. A seção 3, *Acompanhamento da política previdenciária*, trata da evolução dos principais indicadores de cobertura previdenciária entre os trabalhadores ocupados e entre os idosos – tomando-se os períodos cobertos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – e da evolução do resultado previdenciário (despesas, receitas e saldos anuais) do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) – União, estados e municípios. A última seção, *Considerações finais*, sintetiza os principais temas e resultados abordados ao longo do texto, circunscritos ao ano de 2020.

## 2 FATOS RELEVANTES

### 2.1 Pandemia de covid-19: contexto e medidas legais e administrativas no âmbito do INSS

Em razão da pandemia do novo coronavírus, o atendimento presencial do INSS foi temporariamente suspenso em março de 2020, e havia previsão de reabertura das agências em julho de 2020, mas isso acabou acontecendo apenas em setembro daquele

ano. A reabertura foi adiada, inclusive por meio de decisão judicial, principalmente em razão de questionamentos, por parte de servidores administrativos e médicos peritos, quanto à segurança dessa retomada, diante dos níveis ainda alarmantes de casos confirmados e de óbitos registrados. A reabertura, efetivamente implantada em 24 de setembro de 2020, foi paulatina e inicialmente restrita aos segurados com atendimento agendado. Até esta data, o atendimento ficou restrito ao INSS Digital, via aplicativo Meu INSS, uma solução multidispositivos para acesso aos serviços da instituição por parte de segurados e beneficiários.

O INSS Digital consiste em um fluxo de atendimento relativamente novo, combinando aspectos presenciais e remotos, desenhado, a princípio, para reduzir os gargalos de atendimento gerados pela insuficiência de servidores e de agências físicas do INSS. Esse modelo de atendimento envolve: geração de processos eletrônicos, via digitalização de documentos; agendamento e concessão de benefícios e prestação de serviços pela internet, diretamente ao interessado ou por meio de entidade representativa que tenha celebrado acordo de cooperação técnica com o INSS; e distribuição das demandas entre as unidades de atendimento responsáveis pela análise dos processos, para otimizar as horas de trabalho disponíveis nas áreas de retaguarda do INSS.

Claro que, diante do perfil heterogêneo de segurados e beneficiários que requerem atendimento, há críticas contra seu uso generalizado no país, ainda que, durante a pandemia, esta tenha sido uma alternativa necessária para preservar a saúde de servidores e usuários. Na tentativa de resguardar os direitos dos segurados e beneficiários, o INSS implantou medidas administrativas para minimizar o impacto da implantação do teletrabalho, por exemplo: a dispensa de autenticação de cópias de documentos específicos nas unidades de atendimento, por prazo determinado; a suspensão dos prazos para cumprimento de exigências que não puderem ser cumpridas remotamente; e a autorização aos agentes bancários para pagamento de benefícios e prova de vida por meio de procurador ou representante legal, sem o prévio cadastramento no INSS.

Em relação a este último ponto, também para facilitar o acesso e a comodidade dos beneficiários, o instituto iniciou um projeto-piloto da prova de vida por biometria facial, lembrando que sua realização anual, nas agências bancárias onde o benefício é pago, é normalmente condição obrigatória para a manutenção de benefícios continuados – como aposentadorias, pensões por morte e benefícios assistenciais de prestação continuada.<sup>3</sup> A prova de vida digital é feita nos aplicativos do Governo Digital e Meu INSS, com o uso da câmera do celular dos beneficiários; contudo, em um primeiro momento, a prova de vida digital foi disponibilizada para uma parcela diminuta do universo considerado. Dado o alcance restrito desta

---

3. Caso o segurado não possa comparecer, algum representante legal pode fazê-lo em seu lugar.

estratégia experimental, a exigibilidade da prova de vida acabou sendo suspensa até setembro de 2020.<sup>4</sup>

Outra medida bastante relevante no contexto pandêmico, e diante da paralisação temporária do atendimento presencial, foi a antecipação do pagamento de um salário mínimo para os requerentes de auxílio-doença – Portaria Conjunta da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho (SEPRT)/INSS nº 9.381/2020 –, durante o período de até três meses ou até a realização de perícia médica, o que ocorresse primeiro, condicionada ao cumprimento da carência exigida para a elegibilidade (auxílio-doença acidentário: nenhuma; auxílio-doença previdenciário: doze meses) e à apresentação de atestado médico. Caso reconhecido em definitivo o direito do segurado ao auxílio-doença, seu valor seria devido a partir da data de início do benefício, deduzindo-se as antecipações pagas. O restante do valor, para aqueles com direito a mais de um salário mínimo, seria pago posteriormente, após a retomada do atendimento presencial e da realização de perícias médicas, quando seriam emitidas as orientações de como proceder para solicitar a diferença de valores.<sup>5</sup>

Em atendimento à Ação Civil Pública nº 2005.33.00.020219-8, os pedidos de prorrogação de auxílio-doença passaram a ser feitos automaticamente pelo INSS durante o fechamento das agências, conforme estabelecido na Portaria INSS nº 552/2020. Os pedidos de prorrogação passaram a ser efetivados de forma automática a partir da solicitação, por trinta dias ou até que a perícia médica presencial retornasse, estabelecido o limite a seis pedidos e mantida a antecipação máxima de três meses (incluindo as possíveis prorrogações). Ainda com o intuito de resguardar os direitos dos segurados, o INSS passou a prorrogar automaticamente os auxílios-doença concedidos por decisão judicial, ou em que a última ação tenha sido de estabelecimento, ou, ainda, por meio de recurso médico.

Como medida auxiliar à preservação da renda das famílias, houve antecipação da primeira (abril) e da segunda (maio) parcelas do 13º benefício de aposentados e pensionistas do RGPS. Nessa mesma linha de suavização do consumo,<sup>6</sup> houve redução da taxa de juros e aumento do prazo máximo para pagamento de

4. A exigência foi retomada posteriormente, ao longo de 2021. Ainda em 2021, no entanto, a Lei nº 14.199/2021 suspendeu, até 31 de dezembro de 2021, a comprovação de vida para os beneficiários do INSS. Em 2022, por meio da Portaria do Ministério do Trabalho e Previdência (MTP) nº 220, de 2 de fevereiro de 2022, ficou vedado ao INSS a exigência de comprovação presencial de vida quando esta implicar o deslocamento dos beneficiários de suas próprias residências a unidades do INSS ou à instituição financeira pagadora do benefício. Com as mudanças, o procedimento para a comprovação de vida dos segurados passará a ser feito por meio do cruzamento entre as bases de dados dos governos federal, estadual e municipal, bem como outras que se fizerem necessárias. Quando não for possível essa comprovação via batimentos automáticos de registros, o beneficiário será notificado, no mês anterior ao de seu aniversário, sobre a necessidade de realização do procedimento, preferencialmente, por meio eletrônico.

5. Mesmo que o benefício não seja convertido, após a análise para confirmação, não há cobrança dos valores recebidos na antecipação, exceto nos casos em que for comprovada a emissão ou a apresentação de atestado falso ou que contenha informação falsa.

6. Conceito empregado para designar a manutenção de um padrão regular de consumo ao longo do tempo, normalmente no decorrer do ciclo de vida, reduzindo variações causadas por choques negativos, transitórios e/ou permanentes, no rendimento das famílias.

empréstimos consignados para aposentados e pensionistas do RGPS.<sup>7</sup> Há que se avaliar, no tempo, se estas medidas incentivaram o endividamento dos segurados, voluntariamente ou por pressão familiar, ou sobrecarregaram os beneficiários com o ônus da compensação de perdas no rendimento familiar, mas elas podem ter sido necessárias no esforço emergencial para mitigar os efeitos mais imediatos sobre a composição da renda das famílias brasileiras.

Ainda no âmbito do INSS, mas já no campo assistencial, foram adotadas medidas legais e administrativas para garantir o acesso e a manutenção dos Benefícios de Prestação Continuada (BPCs), previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). A Lei nº 13.982/2020 promoveu alterações nos critérios de elegibilidade ao BPC, prevendo:

- a possibilidade de desconto de benefícios sociais (previdenciários e BPC) de até um salário mínimo do cálculo da renda familiar *per capita* (RFPC) usada como critério de elegibilidade ao BPC (medida tornada permanente, mesmo pós-pandemia, nos termos da Portaria nº 1.282/2021);
- temporariamente, até 31 de dezembro de 2020, a flexibilização do limite da renda familiar *per capita* de um quarto para meio salário mínimo, vinculada à verificação de outros fatores de vulnerabilidade e de critérios de funcionalidade (medida tornada permanente pela Lei nº 14.176/2021); e
- também por tempo limitado, o adiantamento de R\$ 600,00 do valor do benefício para aqueles que ainda não tivessem seus requerimentos analisados e despachados.

Em relação à operacionalização do BPC, como destacam Paiva e Pinheiro (2021), houve: i) temporariamente, previsão de manutenção (e reversão de suspensão) do pagamento do benefício, inclusive para aqueles ainda não inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), medida que recentemente se tornou obrigatória para seus beneficiários; ii) flexibilização temporária nas formalidades para a apresentação dos requerimentos, incluindo a dispensa de formulários relacionados à composição e à renda familiar, extraídas do Cadastro Único, e da apresentação de documentos originais, sendo aceitas cópias validadas via procedimentos simplificados; iii) também com prazo limitado, permissão para que sejam concomitantes (não encadeadas) as análises da renda, da situação social e da condição médica dos potenciais candidatos ao BPC para pessoa com deficiência (PcD); e iv) incorporação normativa de deduções (antes viabilizadas por orientações internas do INSS) no cálculo da renda familiar *per capita*, incluindo medicamentos e outros itens necessários e não oferecidos pela rede pública de saúde.

---

7. Sobre este último ponto, recomendado pelo Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), ver a Resolução CNPS nº 1.338, de 17 de março de 2020 (Brasil, 2020a).

## 2.2 Pandemia de covid-19: medidas para a proteção de empregos e preservação de rendimentos

A Medida Provisória (MP) nº 927/2020 (com vigência expirada em 19 de julho de 2020) dispôs sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública, entre as quais: a adoção do teletrabalho; a antecipação de férias individuais; a concessão de férias coletivas; o aproveitamento e a antecipação de feriados; a instituição de banco de horas; o direcionamento do trabalhador para a qualificação (revogado pela MP nº 928/2020); o diferimento e o parcelamento do recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) de empregados e trabalhadores domésticos (valores de abril a junho pagos de julho a dezembro, em seis parcelas, sem multas ou encargos); e a suspensão de exigências administrativas em saúde e segurança do trabalho, objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.378.

Em seguida, em abril de 2020, foi publicada a MP nº 936/2020, convertida na Lei nº 14.020/2020, que instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda. Voltada ao setor privado e ao emprego doméstico formais, a referida lei permitiu, entre outras medidas: i) o pagamento do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm); ii) a redução proporcional de jornadas de trabalho e de salários; e iii) a suspensão temporária dos contratos de trabalho. O Ministério da Economia (Portarias nºs 139/2020, 150/2020 e 245/2020) prorrogou o prazo para o recolhimento das contribuições para o financiamento da seguridade social, incluindo a contribuição previdenciária patronal (CPP), com vencimento em abril, maio e junho. O prazo para pagamento de tributos apurados no âmbito do Simples Nacional, relativos aos períodos de apuração de março, abril e maio (vencimento em abril, maio e junho, respectivamente), foi prorrogado pelo Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN) – Resoluções CGSN nºs 152/2020 e 154/2020 (Brasil, 2020b; 2020c).

O Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e o BEm possuem implicações tanto para o RGPS quanto para os segurados contemplados por suas regras. A Lei nº 14.020/2020 permitiu que patrão e empregado entrassem em um acordo para a suspensão temporária dos contratos de trabalho ou para a redução da jornada de trabalho e, conseqüentemente, do salário. Essa redução poderia ser de 25%, 50% ou 70% da jornada e do salário, cabendo ao governo federal complementar o valor via concessão e pagamento do BEm.<sup>8</sup> Além dessa redução com a folha de salários, o empregador ficava desobrigado de pagar o INSS parcialmente ou integralmente, respectivamente, quando o salário estivesse reduzido ou o contrato totalmente suspenso, gerando mais uma economia para

8. O valor do BEm, previsto inicialmente para durar até 180 dias, equivalia ao que seria pago como seguro-desemprego, caso tivesse havido demissão, e dar-se-ia conforme a porcentagem da redução do salário, chegando a 100% do valor estimado para o benefício àqueles em suspensão de contrato.

o empreendimento, mas também perda de receitas para o RGPS. Nos casos em que a redução carga horária/salário fosse de 25%, 50% ou 70%, a contribuição previdenciária deveria ser recolhida pelo empregador conforme a porcentagem da redução, de forma proporcional. Sob a ótica do empregado, a vantagem seria a manutenção do vínculo empregatício; a desvantagem, o período sem recolhimento previdenciário (em caso de suspensão de contrato) ou com recolhimento reduzido (em caso de redução de jornada de trabalho).<sup>9</sup>

A Lei nº 13.982/2020, também datando do mês de abril, estabeleceu o pagamento de Auxílio Emergencial, no valor de R\$ 600,00 mensais, por até três meses, ao trabalhador maior de 18 anos sem emprego formal ativo, que não fosse titular de benefício previdenciário, assistencial ou de seguro-desemprego, desde que sua renda familiar mensal *per capita* fosse de até meio salário mínimo ou sua renda familiar mensal fosse de até três salários mínimos. A medida focou, portanto, os empregados informais e os autônomos, contemplando o microempreendedor individual (MEI) e os demais contribuintes individuais do RGPS. O recebimento do benefício foi limitado a dois membros da família, e a mulher provedora de família monoparental poderia receber duas cotas. Os beneficiários que tiveram o Auxílio Emergencial aos trabalhadores informais aprovado, e que atenderam aos requisitos mais restritivos estabelecidos na MP nº 1.000/2020, ainda puderam acessar a extensão do Auxílio Emergencial, em até quatro parcelas no valor de R\$ 300,00 (máximo de duas cotas por família), com data limite de 31 de dezembro de 2020. A mesma Lei nº 13.982/2020, em seu art. 5º, autoriza as empresas a deduzirem de suas contribuições devidas à previdência social os valores pagos em relação aos quinze primeiros dias de salário do trabalhador afastado por enfermidade causada pela covid-19, observado o limite do teto do RGPS.

### 3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA

#### 3.1 Evolução da cobertura previdenciária

##### 3.1.1 População ocupada

A análise a seguir se baseia na PNAD Contínua (primeira visita: 2012-2019 e quinta visita: 2020).<sup>10</sup> Mensura-se a proporção de trabalhadores ocupados protegidos – contribuintes da previdência social, segurados especiais – SE (ou temporariamente

9. Nos casos de suspensão (recolhimento zerado) ou de redução de jornada com corte capaz de reduzir o salário de contribuição a valor inferior ao salário mínimo (gerando recolhimentos inferiores ao recolhimento mínimo mensal), a eventual contabilização das competências afetadas, como tempo de contribuição, dependeria de contribuições autônomas (voluntárias), complementares ou substitutivas, por parte do empregado. Essa contribuição voluntária também pode ser realizada apenas para complementar o valor do salário de contribuição, afetado pela redução proporcional, ainda que o valor base para o recolhimento supere o mínimo legal.

10. A PNAD Contínua visita os domicílios selecionados por cinco vezes, durante cinco trimestres consecutivos. As bases anuais da pesquisa são geradas a partir das primeiras e das quintas visitas realizadas.

equiparados a eles, como os autônomos rurais que prestam serviços a empresas e os empregados rurais sem carteira) ou trabalhadores não enquadrados nas categorias anteriores que declaram receber benefícios previdenciários ou BPC, previstos na Loas –, com idade entre 16 e 64 anos. O recorte etário mais elevado – diante do tradicional limite de 59 anos, usado em versões anteriores do periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* – se deve a adequações à Emenda Constitucional (EC) nº 103/2019, que tende a elevar as idades típicas de aposentadoria no país.

Os indicadores são tipicamente calculados com base na população ocupada oficial (PO), seguindo os critérios estabelecidos pelo IBGE, e na população ocupada expandida (POE), conforme metodologia definida em Ansiliero, Constanzi e Cifuentes (2021), para a incorporação de *outras formas de trabalho* na PNAD Contínua (captadas apenas pela quinta visita).<sup>11</sup> A POE inclui aqueles que na PNAD Contínua não compõem a PO e que, na extinta PNAD Anual, estariam classificados como ocupados na produção para o próprio consumo e na construção para o próprio uso.<sup>12</sup> Em 2020, contudo, em razão da pandemia, os levantamentos na PNAD Contínua não captaram os quesitos que compõem a seção de *outras formas de trabalho*, impossibilitando a atualização dos indicadores mensurados com base no conceito da POE.

Ressalte-se que o uso da PO não altera expressivamente o indicador de proteção, mas desconsidera um volume significativo de segurados especiais que afetam mais positivamente a cobertura no Norte e no Nordeste.<sup>13</sup> A série histórica da PO retrocede a 2012, mas com base nos registros da primeira visita, visto que, para este recorte, as informações necessárias constam do questionário base utilizado em todo o período (2012-2020), ainda que com alterações pontuais. A cobertura da PO pode variar, em um mesmo ano, entre a primeira e a quinta visita, mas as

11. A Lei nº 11.718/2008 redefiniu o tratamento dado ao tempo de atividade do trabalhador rural, empregado com e sem carteira, e do contribuinte individual rural, e estabeleceu normas transitórias sobre a aposentadoria destes segurados. Até 2020, a legislação deixou margem para que estas categorias de trabalhadores pudessem ser enquadradas, para fins de aposentadoria por idade, em condição análoga à de segurados especiais. A partir de 2021, os autônomos rurais que prestem serviços a empresas e os empregados rurais sem carteira que declarem não contribuir devem ser considerados desprotegidos. A melhor adaptação às regras implica, apenas a partir de 2021, deixar de contabilizar estes trabalhadores como temporariamente equiparados aos SE – diferentemente do que propuseram Ansiliero, Constanzi e Fernandes (2019), que sugeriram sua aplicação imediata, para harmonização da série histórica.

12. A PNAD Contínua não capta informações de contribuição para ocupados em outros trabalhos não incluídos na conceituação oficial de ocupação. Entretanto, tomando-se como referência a PNAD Anual, a proporção de ocupados contribuintes neste grupo tende a ser diminuta e pouco afeta os indicadores.

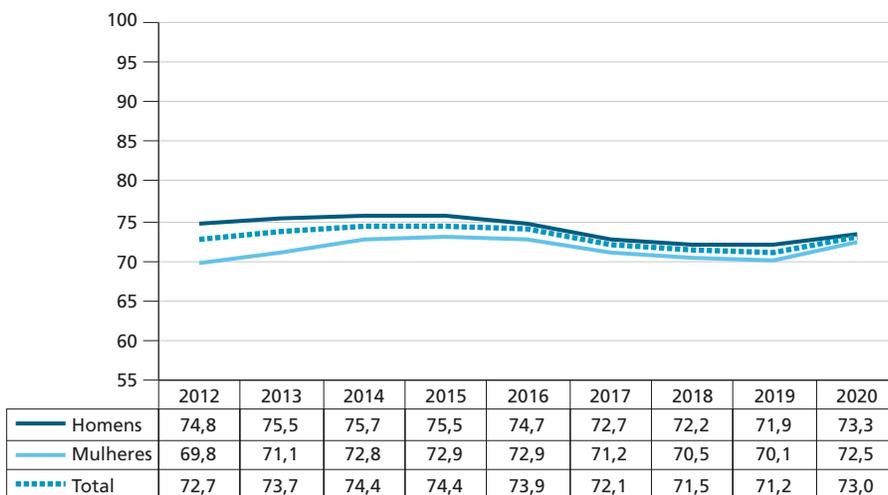
13. Essa estratégia é importante para a melhor captação dos segurados especiais, segurados obrigatórios do RGPS para os quais há poucos registros administrativos capazes de identificá-los durante a vida ativa. Trata-se daquele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros (desde que não empregados permanentes): i) explora atividade rural e faz desta seu principal meio de vida; ii) faz da pesca profissão habitual ou principal meio de vida (pescador artesanal ou a este assemelhado); e iii) comprovadamente trabalha com o grupo familiar respectivo (cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 anos de idade ou a este equiparado, do segurado especial). Sua contribuição é obrigatória, mas está sujeita à eventual comercialização da produção, e, portanto, a qualidade de segurado pode ser mantida sem filiação prévia ou aportes contributivos. O recolhimento destas eventuais contribuições é normalmente sub-rogado ao adquirente da produção, de modo que não raro o segurado especial deixa de ter a contribuição registrada em seu nome.

diferenças não comprometem análises de tendência, sendo desejável apenas que as comparações diretas dentro de um mesmo ano sejam feitas com base na mesma visita.<sup>14</sup> Este critério foi desconsiderado excepcionalmente em razão de reponderação, pelo IBGE, das pesquisas do período 2012-2019 (primeira visita), somado ao fato de que, até a conclusão deste texto, apenas a PNAD Contínua de 2020 (quinta visita) havia sido divulgada.

GRÁFICO 1

**Taxa de proteção social da população ocupada oficial no Brasil (2012-2020)**

(Em %)



Fontes: Para o período 2012-2019, PNAD Contínua – primeira entrevista (reponderada em 2021); para 2020, PNAD Contínua – quinta entrevista. Disponíveis em: <<https://bit.ly/3vA1VQL>>.

Elaboração: Ipea.

Obs.: 1. PO: 2012-2019, primeira visita; 2020, quinta visita.

2. Homens e mulheres com idade entre 16 e 64 anos.

14. Houve alteração no questionário da primeira visita a partir do quarto trimestre de 2015. Até então, a parte relativa a *rendimentos de outras fontes* identificava separadamente os rendimentos de aposentadorias (V50011) e pensão por morte (V50021) pagas por institutos de previdência públicos; desde o quarto trimestre de 2015, estas informações estão unificadas em um único quesito (V5004A, para recebimento de aposentadoria e/ou pensão). Situação análoga ocorre nos benefícios temporários, em que as variáveis V4006 (motivos para afastamento temporário de ocupados do trabalho, com filtro por doença, acidente ou maternidade) e V4007 (informação de recebimento ou não de pagamento durante este afastamento) foram substituídas pela variável V4006A (motivos para afastamento temporário de ocupados do trabalho, com o mesmo filtro anterior) a partir do quarto trimestre de 2015. Também para o BPC, a variável utilizada até o terceiro trimestre de 2015 (V50091) foi substituída por outra nas edições subsequentes (V5001A). Nestes casos, a consolidação para 2015 exige a combinação das três variáveis, o que pode ter gerado algum problema de harmonização entre os dois períodos. O questionário da PNAD Contínua também mudou a conceituação da categoria de trabalhador auxiliar familiar (desde o quarto trimestre de 2015), que compõe o conceito de trabalho em ocupação, expandindo-o e gerando alguma perda de comparabilidade na série histórica. Até o terceiro trimestre de 2015, o trabalho sem remuneração direta ao trabalhador somente era considerado trabalho em ocupação se fosse em ajuda na atividade econômica de membro do domicílio; desde o quarto trimestre daquele ano, o trabalhador familiar auxiliar é tomado como a pessoa que trabalhou sem remuneração, em ajuda na atividade econômica de membro da unidade domiciliar ou de parente que residia em outra unidade domiciliar – ou seja, há alguma perda de comparabilidade na série. Disponível em: <<https://bit.ly/3ze75W2>>.

Na série histórica disponível (2012-2020), há elevação da cobertura até 2014, aparente estabilidade em 2015 e queda entre 2016-2019, afetada em 2020 pelos desdobramentos da pandemia de covid-19. O comportamento negativo registrado no quadriênio 2016-2019 é captado por ambas as séries da PNAD Contínua, baseadas na PO e na POE, bem como a tendência de convergência na proporção de homens e mulheres ocupados protegidos. Em 2020, ao contrário do que indicaria o senso comum, não houve deterioração expressiva na proporção de protegidos pela PO, mas, sim, no volume de ocupados contando com este tipo de proteção social e, principalmente, na quantidade de ocupados – ou seja, não se trata de resultado a ser comemorado, pois significa que o indicador de proteção aumentou possivelmente às custas de maior desemprego e menor nível de participação entre segmentos mais vulneráveis da população em idade ativa.<sup>15</sup>

Em 2020, de acordo com a PNAD Contínua, existiam no país, oficialmente (PO: quinta visita), 83,8 milhões de pessoas ocupadas com idade entre 16 e 64 anos. Este contingente, quando contraposto ao subgrupo de ocupados protegidos nesta mesma faixa etária, resulta em uma taxa de proteção de 73,0%. O contingente de ocupados desprotegidos alcançava a grandeza de aproximadamente 23 milhões de pessoas, com predominância masculina.

Esses indicadores contrastam com aqueles observados em 2019 (PO, primeira visita), quando, a despeito de um contingente de ocupados consideravelmente maior (91,5 milhões), a taxa de proteção registrada foi 1,8 pontos percentuais inferior (71,2%). Por sexo, a taxa de proteção entre os homens em 2019 e 2020 foi de 71,9% e 73,3%, respectivamente, e entre as mulheres foi de 70,1% e 72,5%, respectivamente.

---

15. Para uma análise mais robusta sobre variações nos indicadores de ocupação e desocupação durante 2020, recomenda-se a leitura do capítulo *Trabalho e renda*, do periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 28 (Corseuil, Russo e Silva, 2021).

**TABELA 1**  
**População ocupada oficial por categorias de proteção, segundo sexo – Brasil (2019 e 2020)**

Categorias	2019						2020					
	Homens		Mulheres		Total	%	Homens		Mulheres		Total	%
	%		%			%	%		%		%	
Contribuintes RGPS (A)	29.725.770	57,1	21.616.838	54,8	51.342.608	56,1	28.283.977	58,3	19.797.029	56,1	48.081.006	57,4
Contribuintes RPPS (B)	3.299.291	6,3	4.129.005	10,5	7.428.296	8,1	3.433.806	7,1	4.182.304	11,9	7.616.110	9,1
Militares	775.356	1,5	81.937	0,2	857.293	0,9	781.149	1,6	84.128	0,2	865.277	1,0
Estatutários	2.523.935	4,8	4.047.068	10,3	6.571.003	7,2	2.652.657	5,5	4.098.176	11,6	6.750.833	8,1
Segurados especiais e trabalhadores rurais equiparados (RGPS) (C)	3.887.067	7,5	1.112.963	2,8	5.000.030	5,5	3.514.247	7,2	1.017.518	2,9	4.531.765	5,4
Beneficiários não contribuintes (D)	548.012	1,1	824.875	2,1	1.372.887	1,5	374.071	0,8	594.477	1,7	968.548	1,2
Não beneficiários e não contribuintes (E)	14.609.528	28,1	11.794.443	29,9	26.403.971	28,8	12.942.323	26,7	9.690.480	27,5	22.632.803	27,0
Total (E = A + B + C + D + E)	52.069.668	100,0	39.478.124	100,0	91.547.792	100,0	48.548.424	100,0	35.281.808	100,0	83.830.232	100,0
Trabalhadores socialmente protegidos (A + B + C + D)	37.460.140	71,9	27.683.681	70,1	65.143.821	71,2	35.606.101	73,3	25.591.328	72,5	61.197.429	73,0
Trabalhadores socialmente desprotegidos (F)	14.609.528	28,1	11.794.443	29,9	26.403.971	28,8	12.942.323	26,7	9.690.480	27,5	22.632.803	27,0

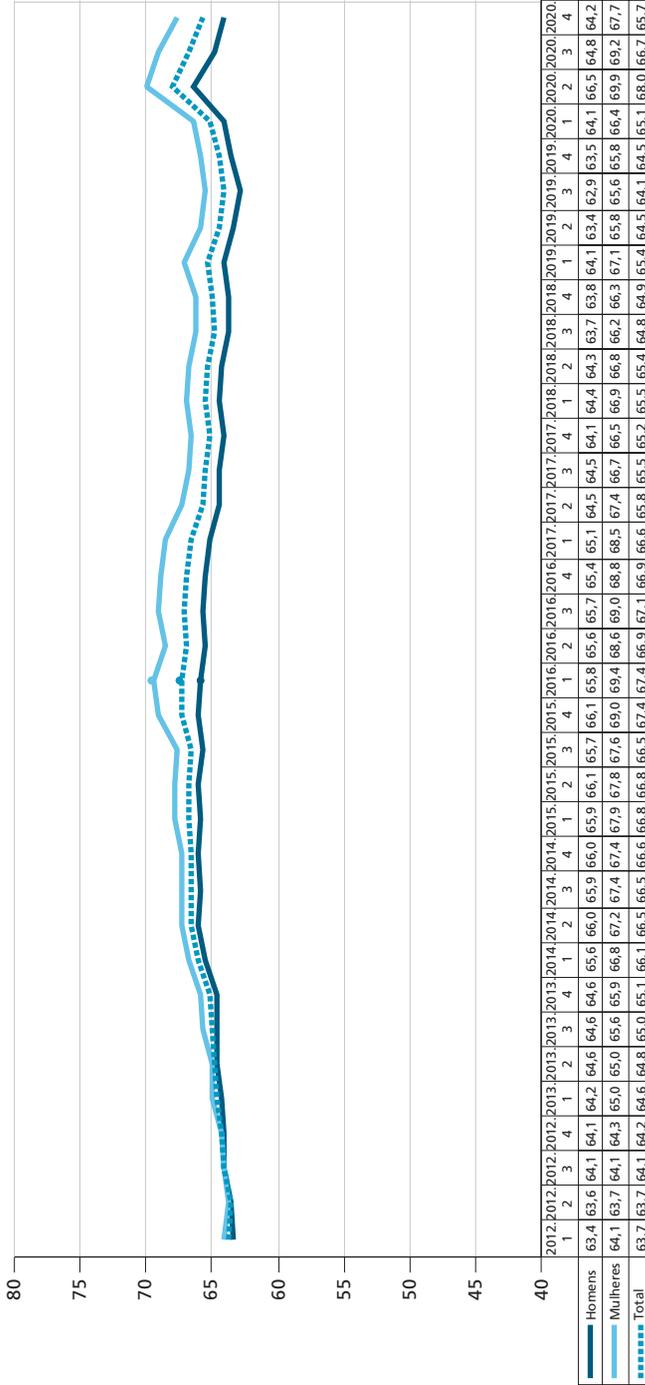
Fontes: Microdados da PNAD Contínua 2019 (primeira entrevista) e 2020 (quinta entrevista). Disponíveis em: <<https://bit.ly/3VA1VQJ>>.  
 Elaboração: Ipea.

Ou seja, a taxa de cobertura aumentou, fundamentalmente, em razão do menor nível de ocupação e de uma seletividade perversa, acentuada pela pandemia, que elevou o desemprego e a inatividade nos estratos inferiores da distribuição de renda no país, mais propensos à desproteção. Entre as mulheres, a cobertura aumentou diante de uma redução da PO (-11%); entre os homens, diante de um movimento negativo menor na PO (-7%), a cobertura cresceu menos, porém, também evoluiu positivamente. No agregado, a população ocupada oficial diminuiu na comparação com o ano anterior (-8%), assim como o contingente de ocupados cobertos (-6%) e, principalmente, de ocupados desprotegidos (-14%).

Na série histórica trimestral (do primeiro trimestre de 2012 ao quarto trimestre de 2020), considerando a proporção de ocupados contribuindo para algum instituto público de previdência, os resultados também revelam diferenças por sexo no patamar e na evolução da cobertura. Se nos primeiros trimestres havia certo equilíbrio entre os sexos, a PNAD Contínua trimestral vem sistematicamente apresentando taxas de cobertura mais elevadas para as mulheres: houve incremento dos diferenciais até o primeiro trimestre de 2016, seguido de diminuição em 2017 e relativa estabilidade até 2019.

As estimativas mais recentes são atípicas e foram profundamente afetadas pela pandemia de covid-19. Os resultados do segundo trimestre de 2020 (total: 68,0%; homens: 66,5%; mulheres: 69,9%) superam os valores anteriores da série histórica, convertendo-se em seu ápice. Entre homens e mulheres a dinâmica é semelhante, mas, uma vez mais, deve-se ter em mente que estes resultados refletem não uma melhoria na cobertura, mas, sim, a deterioração do mercado de trabalho e uma seletividade em detrimento dos trabalhadores mais vulneráveis. Nos trimestres seguintes, o indicador recuou um pouco, mas ainda parece sofrer a influência do contexto adverso associado à pandemia.

**GRÁFICO 2**  
**Cobertura previdenciária trimestral da população ocupada oficial, segundo sexo – Brasil (2012-2020)**  
 (Em %)



Fonte: Microdados da PNAD Continua. Disponível em: <<https://bit.ly/3vA1VOL>>.

Obs.: 1. Contribuintes: declaram contribuir ou, em algum trabalho, assumem as posições de empregados com carteira (inclusive domésticos), militares ou estatutários.  
 2. Homens e mulheres entre 16 e 59 anos.

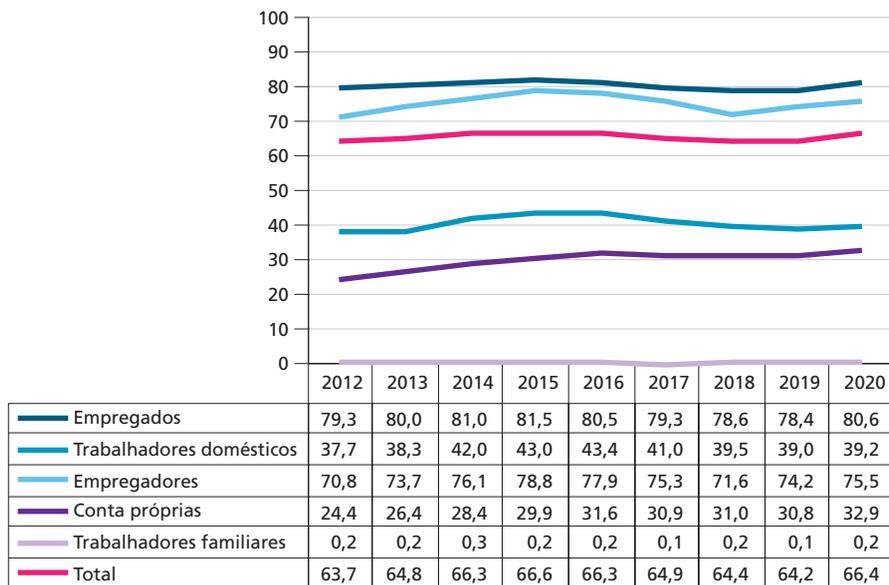
A tendência geral, determinada pela crise econômica deflagrada em 2015 e seus rebatimentos sobre o mercado de trabalho, está mais associada ao grupo dos empregados no setor privado, que possui a maior participação na PO, mas os demais grupos de posições na ocupação possuem indicadores evoluindo de maneira análoga. Entre 2015 e 2019, nota-se uma retração seguida de estabilidade relativa nas proporções estimadas, ainda que outros fatores (alterações legais afetando categorias específicas, por exemplo) ajudem a explicar pontos de inflexão distintos. O grupo de trabalhadores por conta própria também registrou recuo na taxa de cobertura nos anos intermediários da série, passando, então, a sustentar o patamar médio do indicador. Esta aparente estabilidade foi afetada pelo impacto negativo do quadro sanitário adverso em 2020. Reforçando a hipótese levantada anteriormente, houve elevação ou ao menos estabilidade na proporção de contribuintes entre ocupados, muito em função de um efeito composição indesejado.

Até 2014, os registros administrativos do RGPS revelavam expansão do volume de contribuintes na maior parte dos grupos de segurados, mas, a partir de 2015, houve uma reversão dessa tendência para quase todos os grupos (empregados, domésticos, facultativos e subcategorias de contribuintes individuais), com exceção do MEI (categoria que, na PNAD Contínua, pode ser conta própria ou empregador). Inclusive, a reação, entre 2018 e 2019, na cobertura dos empregadores também pode refletir a evolução dos registros administrativos do RGPS, que têm mostrado expansão no contingente de microempreendedores individuais, uma subcategoria de contribuintes individuais. Mais do que isso, a maior contribuição via MEI, cuja alíquota contributiva é extremamente subsidiada, pode ser resultado da perda ou da piora do grau de proteção (por desemprego ou perda de capacidade contributiva), ou melhor, da transição (voluntária ou não) entre categorias de contribuintes, em direção à modalidade mais econômica de cotização (Ansiliero, Constanzi e Fernandes, 2020).

Este movimento preocupa ainda mais no contexto pandêmico de covid-19, no qual os trabalhadores sem vínculo empregatício formal sentiram mais fortemente o impacto das restrições de circulação e atividade necessárias ao enfrentamento desta emergência sanitária. Esta preocupação maior se estende também aos trabalhadores domésticos, em particular àqueles contratados informalmente (sem carteira) ou trabalhando na condição de diaristas, mais expostos ao afastamento não remunerado de seus postos de trabalho. A quantidade total de trabalhadores domésticos ocupados, somados aqueles com (-14%) e sem carteira de trabalho (-21%), decresceu 19% em 2020, contra a mencionada queda de 8% na população ocupada total.

GRÁFICO 3

**Taxa de cobertura previdenciária da população ocupada oficial de 16 a 64 anos, segundo posição na ocupação (2012-2020)**  
(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD Contínua (primeira visita). Disponível em: <<https://bit.ly/3vA1VQL>>.

Obs.: 1. Contribuintes: declaram contribuir ou, em algum trabalho, assumem as posições de empregados com carteira (inclusive domésticos), militares ou estatutários.

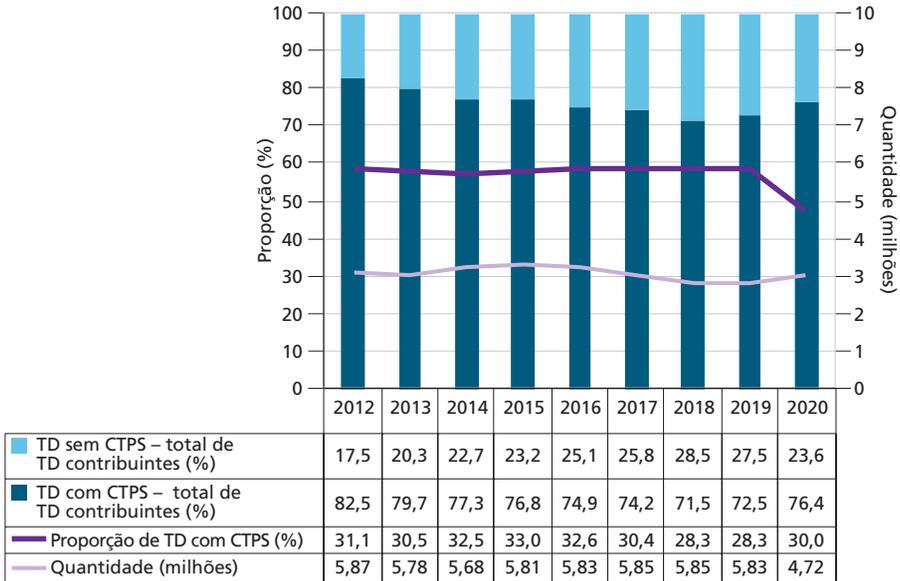
2. Total: considera militares e estatutários.

A cobertura dos trabalhadores domésticos (TD) aumentou mais expressivamente entre 2013 e 2014 (pós-aprovação da chamada Proposta de Emenda à Constituição – PEC das Domésticas),<sup>16</sup> com continuidade da expansão até 2016 e redução subsequente. Contudo, segundo Paiva e Ansiliero (2020), o ganho no indicador de cobertura ocorreu principalmente via expansão daqueles que declaram realizar contribuições previdenciárias autonomamente, como contribuintes individuais, inclusive na condição de MEI. Essa percepção é reforçada pela tendência de que, até 2019, como proporção, os domésticos com carteira de trabalho assinada (CC) vinham perdendo espaço no total de contribuintes para os domésticos sem carteira (SC). Em 2020, explicitamente no caso dos trabalhadores domésticos, a elevação na proporção de contribuintes e no peso de empregados formais no total de contribuintes pode ser explicada pela redução expressiva no total de ocupados nesta posição na ocupação (gráfico 4).

16. A EC nº 72, regulamentada pela Lei Complementar nº 150/2015, garantiu a empregados domésticos o direito a FGTS, seguro-desemprego, salário-família, adicional noturno, adicional de viagens, entre outros direitos.

## GRÁFICO 4

**Participação dos domésticos, entre 16 e 64 anos, CC e SC no total de domésticos contribuintes, proporção de domésticos CC e quantidade de trabalhadores domésticos (2012-2020)**



Fonte: Microdados da PNAD Contínua. Disponível em: <<https://bit.ly/3vA1VQL>>.  
Elaboração: Ipea.

Os resultados negativos em termos de cobertura são, em grande medida, rebatimentos da crise econômica vivenciada pelo país desde 2015.<sup>17</sup> Entre 2015 e 2016, enquanto a taxa de desemprego cresceu para homens e mulheres, a taxa de participação se manteve relativamente estável para os homens (primeiro trimestre de 2015: 83,5%; e quarto trimestre de 2016: 83,2%) e aumentou ligeiramente para as mulheres (primeiro trimestre de 2015: 62,1%; quarto trimestre de 2016: 63,1%).<sup>18</sup> Até o quarto trimestre de 2017, houve tendência de redução no diferencial por sexo no indicador de desemprego, que voltou a crescer, possivelmente também impulsionado pelo incremento na participação econômica feminina, até

17. Este aparente descompasso, sabidamente, não é atípico. Em cenários de crise, o movimento inicial esperado é de redução no ritmo de produção e manutenção dos vínculos laborais (ainda que possivelmente com a compressão dos rendimentos do trabalho), principalmente em virtude dos custos trabalhistas associados à dispensa de trabalhadores. Com a persistência do movimento de desaceleração econômica e a eventual estagnação do nível de atividade, o desemprego tende a aumentar, e os rendimentos do trabalho tendem a ser mais negativamente afetados, inclusive no setor informal da economia. Nos momentos iniciais de retomada, em contrapartida, há mais comumente uma redução da capacidade ociosa da economia, que, em se confirmando a recuperação no nível de atividade, ocasiona a recuperação do mercado de trabalho. A reforma trabalhista realizada recentemente no país pode alterar esta dinâmica, mas ainda é cedo para avaliar seus potenciais efeitos, ainda que seu desenho indique maiores riscos para a qualidade da inserção trabalhista e previdenciária do trabalhador.

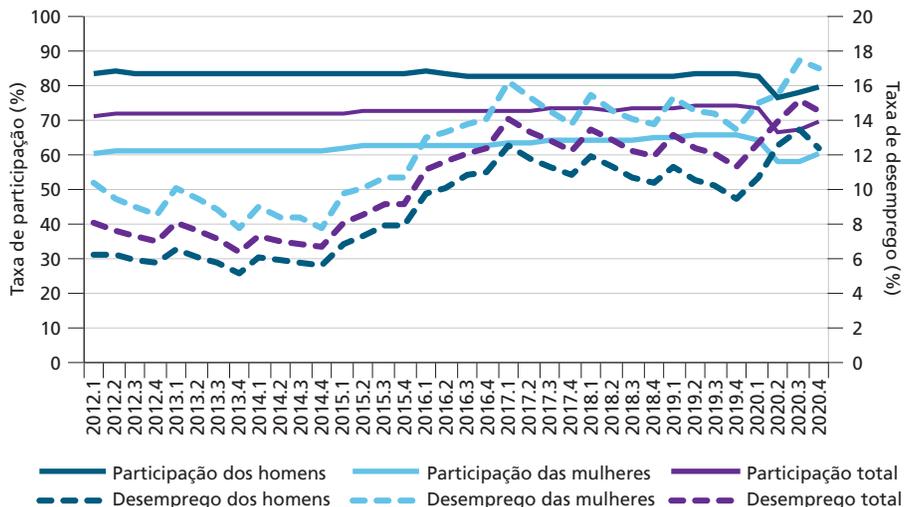
18. Conceito que identifica a proporção da população em idade ativa (PIA) incorporada ao mercado de trabalho como ocupada ou desempregada. A PIA, por sua vez, é uma classificação etária que compreende as pessoas teoricamente aptas a exercer uma atividade econômica.

o final de 2019. Em 2020, em razão da pandemia, houve deterioração de ambos os indicadores: aumento do desemprego, combinado a menores taxas de participação, sempre mantido o padrão histórico de o desemprego feminino superar o indicador masculino, mesmo diante de níveis mais baixos de participação.

Essa combinação de menor participação e maior desemprego, além do maior contingente de mulheres ocupadas desprotegidas sem capacidade contributiva mínima (tendo-se como critério o rendimento de todos os trabalhos inferior ao salário mínimo), aponta para alguma seletividade adversa na parcela feminina que participa do mercado de trabalho, obtém ocupação e, principalmente, alcança e sustenta um vínculo contributivo com a previdência social. Os homens nos estratos mais baixos da distribuição de renda também são mais afetados pelo desalento e por outros fatores de não participação no mercado de trabalho, bem como pelo desemprego e pela inserção laboral precária, mas a combinação dos indicadores mostra que os desafios enfrentados pelas mulheres mais pobres são barreiras maiores à inclusão previdenciária.<sup>19</sup> Em 2020, o mercado de trabalho foi marcado pela pandemia do novo coronavírus, e essa seletividade se fez presente, apesar de medidas paliativas implantadas no país pelo governo federal e pelos governos das esferas subnacionais, exemplificadas não exaustivamente (gráfico 5).

GRÁFICO 5

**Taxa de participação e taxa de desemprego trimestral entre as pessoas com idade entre 16 e 59 anos, segundo sexo (2012-2020)**  
(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD Contínua. Disponível em: <<https://bit.ly/3vA1VQL>>.

Elaboração: Ipea.

19. Para mais detalhes, ver, por exemplo, Amaral et al. (2019).

O conjunto de medidas, espelhado na experiência internacional, adotado com o intuito de preservar postos de trabalho e rendimentos laborais formais e informais no país, contribuiu para suavizar a queda no nível de consumo das famílias e na atividade econômica, indiretamente também reduzindo as perdas associadas ao encolhimento da principal base de incidência de contribuições previdenciárias – a massa salarial das empresas em geral e das empresas vinculadas ao Simples Nacional. Em termos de taxa de participação, os meses mais dramáticos foram os que compõem os trimestres intermediários do ano, mas o desemprego, já em patamar elevado antes da pandemia, seguiu em alta até o penúltimo trimestre de 2020.

O impacto nesses indicadores esteve atrelado, em parte: às necessárias medidas de quarentena e isolamento social, iniciadas em março de 2020 e flexibilizadas no decorrer do ano; à evolução do pagamento do Auxílio Emergencial, mais restrito e com menor valor em sua segunda etapa de transferências no ano; e à antecipação das parcelas do 13º benefício de aposentados e pensionistas do RGPS, que reduziu as transferências previdenciárias típicas em dezembro. O nível de participação caiu no segundo trimestre e manteve este patamar mais baixo no terceiro trimestre, mas voltou a crescer no último quarto do ano e, apesar do aumento no contingente de ocupados, puxou o desemprego consigo e pressionou para baixo a cobertura.

### 3.1.2 População idosa

O indicador de cobertura dos idosos incorpora as dimensões de ocupação, contribuição previdenciária, condição de beneficiário e proteção semicontributiva dos segurados especiais. Em 2020, do total de 20,7 milhões de pessoas com 65 anos ou mais de idade, 18,1 milhões estavam socialmente protegidas, ou seja, oito em cada dez idosos estavam cobertos pela assistência ou pela previdência social. Entre homens e mulheres idosos, prevalecia como determinante da proteção o recebimento de aposentadoria e/ou pensão por morte, seguido de longe pelo recebimento de BPC/Loas e pela ocupação com formalidade previdenciária (contribuição para algum regime de previdência social).

**TABELA 2**  
**Taxas de proteção social (previdenciária ou assistencial) da população idosa,<sup>1</sup> incluindo os ocupados segundo a PO, segundo sexo –**  
**Brasil (2019 e 2020)**

Categorias	Critério: PO											
	2019						2020					
	Homens	%	Mulheres	%	Total	%	Homens	%	Mulheres	%	Total	%
Beneficiários (A)	7.739.189	90,0	9.715.010	85,6	17.454.199	87,5	7.778.633	87,0	9.819.476	83,1	17.598.109	84,8
Aposentadorias e/ou pensões	7.369.962	85,7	9.075.360	80,0	16.445.322	82,5	7.436.779	83,2	9.210.861	78,0	16.647.640	80,2
BPC	362.162	4,2	636.658	5,6	998.820	5,0	335.849	3,8	603.723	5,1	939.572	4,5
Benefícios temporários	7.065	0,1	2.992	0,0	10.057	0,1	6.005	0,1	4.892	0,0	10.897	0,1
Contribuintes (não beneficiários) (B)	307.885	3,6	156.296	1,4	464.181	2,3	330.498	3,7	164.394	1,4	494.892	2,4
Contribuintes do RGPS	225.919	2,6	104.810	0,9	330.729	1,7	236.108	2,6	105.486	0,9	341.594	1,6
Contribuintes de RPPS	81.966	1,0	51.486	0,5	133.452	0,7	94.390	1,1	58.908	0,5	153.298	0,7
Segurados especiais e trabalhadores rurais equiparados (RGPS) (C)	33.521	0,4	6.026	0,1	39.547	0,2	44.769	0,5	5.609	0,0	50.378	0,2
Desprotegidos (D)	516.139	6,0	1.467.163	12,9	1.983.302	9,9	785.115	8,8	1.820.059	15,4	2.605.174	12,6
Ocupados	198.034	2,3	133.106	1,2	331.140	1,7	237.802	2,7	122.043	1,0	359.845	1,7
Desocupados	24.896	0,3	8.216	0,1	33.112	0,2	20.338	0,2	10.058	0,1	30.396	0,1
Inativos	293.209	3,4	1.325.841	11,7	1.619.050	8,1	526.975	5,9	1.687.958	14,3	2.214.933	10,7
Total de residentes (E = A + B + C + D)	8.596.734	100,0	11.344.495	100,0	19.941.229	100,0	8.939.015	100,0	11.809.538	100,0	20.748.553	100,0
Total de protegidos (E = A + B + C)	8.080.595	94,0	9.877.332	87,1	17.957.927	90,1	8.153.900	91,2	9.989.479	84,6	18.143.379	87,4

Fontes: Microdados da PNAD Contínua 2019 (primeira entrevista) e 2020 (quinta entrevista). Disponíveis em: <<https://bit.ly/3vA1VQI>>.

Elaboração: Ipea.

Nota: <sup>1</sup> 65 anos ou mais.

Em 2020 (primeira visita), a proteção social alcançou 87,4% (91,2% entre homens e 84,6% entre mulheres) dos 20,7 milhões de idosos residentes no país (tabela 2). Na comparação com o ano anterior (2020/2019), a variação na população idosa (+4%) superou o incremento na população protegida (+1%), gerando, conseqüentemente, um recuo da proporção de protegidos. Estes indicadores são menos sensíveis aos fatores conjunturais que afetam diretamente a cobertura da população ocupada em idade ativa (de 16 anos a 64 anos), mas houve diferenças na evolução dos subgrupos que compõem a população idosa, e estas tendem a refletir a dinâmica no mercado de trabalho, fruto da crise econômica iniciada em 2015, e o contexto pandêmico, que afetou a concessão de benefícios pelo INSS, como se verá mais à frente, e impôs restrições maiores à atividade laboral de idosos – um dos principais grupos de risco para a covid-19.

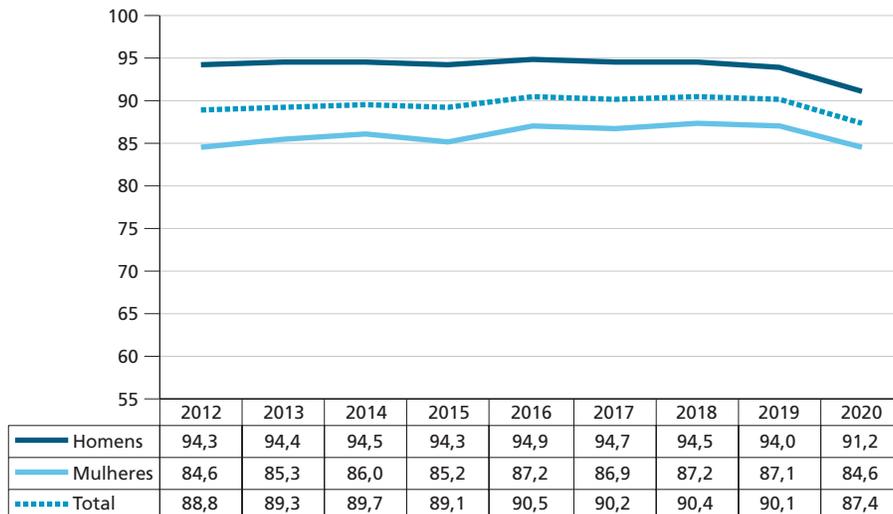
Entre os protegidos, as subcategorias definidas (beneficiários, ocupados contribuintes e segurados especiais) ao menos mantiveram seus espaços dentro da população idosa – salvo pelo BPC, grupo no qual houve redução na quantidade absoluta de beneficiários. Houve aumento no contingente de protegidos (+1%), mas observou-se redução em sua participação no total de idosos, ou seja, houve queda na taxa de proteção. Isso, obviamente, porque o contingente de desprotegidos aumentou mais significativamente na comparação anual (+31%). Entre os desprotegidos, as maiores variações relativas foram registradas entre inativos (+37%), seguidos de ocupados não contribuintes (+9%). Diante das restrições associadas à necessidade de isolamento social, o contingente de inativos não beneficiários idosos, mais vulneráveis aos riscos impostos pelo coronavírus, aumentou expressivamente (+596 mil pessoas), explicando em larga medida a menor taxa de proteção na comparação 2020/2019.

Esses elementos afetaram adversamente a cobertura entre os idosos, que sustentava relativamente o mesmo patamar desde o início da série histórica da PNAD Contínua. Como tendência, as mulheres prevalecem no subgrupo dos beneficiários – em razão da maior sobrevivência e, de modo crescente, pelo recebimento de benefícios próprios, embora ainda muito frequentemente como dependentes de pensões por morte – e também nos subgrupos de desprotegidos inativos e de recebedores de BPC. Isso porque, de modo geral, as mulheres atualmente idosas entraram em idade ativa quando a realidade da inserção feminina no mundo do trabalho era diversa da atual – mesmo que essa ainda não seja a ideal e oculte diferenças marcantes entre estratos sociais, inclusive dentro do recorte de gênero.

GRÁFICO 6

**Taxa de proteção social da população idosa, incluindo idosos ocupados pelo critério oficial de ocupação – Brasil (2012-2020)**

(Em %)



Fontes: Para o período 2012-2019, PNAD Contínua – primeira entrevista (reponderada em 2021); para 2020, PNAD Contínua – quinta entrevista. Disponíveis em: <<https://bit.ly/3vA1VQL>>.

Elaboração: Ipea.

Obs.: 1. PO: 2012-2019, primeira visita; 2020, quinta visita.

2. Homens e mulheres com idade igual ou superior a 65 anos.

A instituição da categoria de segurado especial, regulamentada em 1991, favoreceu a expansão da proteção no meio rural – com especial efeito sobre a população feminina, que até então tendia a assumir fundamentalmente a condição de pensionistas rurais – e segue determinante para o patamar atual de cobertura. É preciso destacar, ainda, a melhoria no grau de proteção previdenciária da população ocupada pela via contributiva, marcada inclusive pelo incremento na participação das mulheres na população ocupada e seu crescente peso entre os segurados contribuintes da previdência social. Além disso, cada vez mais, deve-se reconhecer os efeitos da concessão de BPC/Loas, alterado e expandido pelo Estatuto do Idoso, que vem se mostrando essencial para a garantia de cobertura a contingentes crescentes de brasileiros que alcançam idades mais avançadas.<sup>20</sup>

20. O estatuto, vigente desde janeiro de 2004, reduziu – de 67 anos 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 benefício de prestação continuada previsto na Loas (Lei nº 8.472, de 7 de dezembro de 1993).

Assim, apoiando-se em uma combinação de benefícios contributivos, semi-contributivos e assistenciais, a cobertura social entre os idosos tendeu a crescer ao longo da década de 1990, especialmente entre as mulheres, e se manteve relativamente estável nos anos seguintes,<sup>21</sup> com diferenciais por sexo persistentes, ainda que decrescentes. Os indicadores calculados pela PNAD Contínua mostram alguma redução desses diferenciais, em razão tanto da elevação da cobertura entre as mulheres quanto da relativa estabilidade entre os homens (gráfico 6).<sup>22</sup> Espera-se que, com o futuro controle da pandemia de covid-19, os níveis de cobertura dos idosos retornem a seus níveis anteriores à emergência sanitária.

### 3.2 Evolução do resultado previdenciário

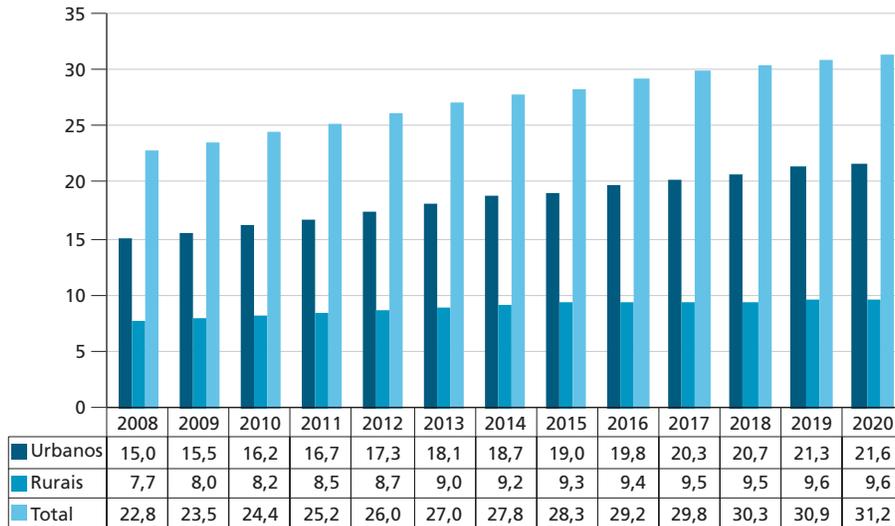
#### 3.2.1 RGPS

Em dezembro de 2020, o RGPS pagou 31,24 milhões de benefícios, sendo 30,47 milhões previdenciários e 765 mil acidentários. Do total de benefícios, 21,6 milhões (69,2%) foram emitidos para a clientela urbana e os demais 9,6 milhões (30,8%), direcionados à clientela rural. Entre 2008 e 2020, a quantidade de benefícios emitidos pelo RGPS (somados os benefícios previdenciários e acidentários) aumentou 36,8%, com o total passando de 22,8 milhões (dezembro de 2008) para os mencionados 31,2 milhões (dezembro de 2020). Isso significa que, em média, o estoque de benefícios (tomado como a quantidade de emissões em dezembro de cada ano) cresceu em torno de 2,44% ao ano, no período. Houve certa contenção na taxa de crescimento do estoque para ambas as clientelas, mas, para a rural, o movimento foi mais pronunciado (gráfico 7).

21. Para mais detalhes, ver, por exemplo, Amaral, Ansillero e Costanzi (2018).

22. Na série da PNAD Contínua, alguns fatores podem ajudar a explicar a variação dos resultados entre 2015 e 2016. O primeiro deles é a mudança no questionário da pesquisa, que alterou os quesitos que investigam o afastamento temporário do trabalho e o recebimento de benefícios previdenciários e assistenciais permanentes. A mudança ocorreu a partir do quarto trimestre de 2015 e, desde então, os indicadores de cobertura de idosos assumem patamar mais elevado. Outro ponto é a greve de servidores do INSS ocorrida em 2015, com duração aproximada de dois meses e meio, o que afetou a concessão de benefícios – o volume de idosos cresceu, mas o volume de benefícios no estoque possivelmente não acompanhou na medida de outros anos.

**GRÁFICO 7**  
**Evolução da quantidade de benefícios emitidos pelo RGPS, segundo clientela (dez. 2008-dez. 2020)**  
 (Em 1 milhão)



Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social (Aeps) e Boletim Estatístico da Previdência Social (Beps). Disponíveis em: <<https://bit.ly/3Mflm6T>>.  
 Elaboração dos autores.

Em relação a dezembro de 2019, houve aumento de 374,13 mil benefícios (+1,2%), determinado por crescimento de 1,3% nos benefícios previdenciários e queda de 3,3% nos acidentários (tabela 3). As seguintes espécies cresceram acima da média geral anual e em volume suficiente para afetar o resultado agregado: aposentadorias por idade (+2,5%) e aposentadorias por tempo de contribuição (+2,7%). O auxílio-doença previdenciário (-2,2%) e o auxílio-doença acidentário (-19,4%) apresentaram decréscimo na quantidade de emissões, na comparação entre os meses de dezembro de cada ano considerado (dezembro de 2020 e dezembro de 2019), a exemplo do que já havia ocorrido nos três últimos anos.

Os debates e desdobramentos da aprovação da EC nº 103/2019 podem ter aumentado o número de novos requerimentos de aposentadorias voluntárias (notadamente no triênio 2016-2019), afetando as concessões (fluxo de novos benefícios) e, conseqüentemente, as emissões (*proxy* para o estoque), que cresceram, embora a menores taxas, em 2020. Do mesmo modo, os dados já podem também refletir as alterações introduzidas pela MP nº 664/2014, convertida na Lei nº 13.135/2015, que tornou mais rígidas as regras para concessão e manutenção de pensões por morte e reduziu a taxa média de crescimento anual do estoque.

Os benefícios que apresentaram menor variação nos estoques – retração, na realidade – foram os associados a incapacidades temporárias e permanentes, que exigem perícia médica para sua concessão. Como as aposentadorias por invalidez previdenciárias e acidentárias não foram objeto de medidas específicas no contexto pandêmico, a queda no estoque pode se dever, em parte, a atrasos na conversão de auxílios-doença em aposentadorias, dada a impossibilidade de realizar as perícias médicas necessárias para este processo. Em todos os casos, mas especialmente em relação aos benefícios por incapacidade permanente, há que se considerar ainda algum possível impacto negativo da pandemia sobre os indicadores de sobremortalidade do conjunto de beneficiários do RGPS.

**TABELA 3**  
**Evolução da quantidade de benefícios emitidos pela previdência social (dez. 2019 e dez. 2020)**

Espécies/grupos de espécies	2019	Distribuição (%)	2020	Distribuição (%)	Varição (%)
RGPS (1 + 2)	30.865.783	100,0	31.239.908	100,0	1,2
Previdenciários (1)	30.074.761	97,4	30.474.857	97,6	1,3
Aposentadorias	21.050.364	68,2	21.408.965	68,5	1,7
Idade	11.120.184	36,0	11.402.943	36,5	2,5
Invalidez	3.419.526	11,1	3.316.780	10,6	-3,0
Tempo de contribuição	6.510.654	21,1	6.689.242	21,4	2,7
Pensão por morte	7.812.881	25,3	7.890.937	25,3	1,0
Auxílio-doença	1.010.263	3,3	988.356	3,2	-2,2
Salário-maternidade	56.652	0,2	52.137	0,2	-8,0
Outros	144.601	0,5	134.462	0,4	-7,0
Acidentários (2)	791.022	2,6	765.051	2,4	-3,3
Aposentadorias	215.252	0,7	208.512	0,7	-3,1
Pensão por morte	106.603	0,3	103.906	0,3	-2,5
Auxílio-doença	93.912	0,3	75.726	0,2	-19,4
Auxílio-acidente	339.954	1,1	346.884	1,1	2,0
Auxílio-suplementar	35.301	0,1	30.023	0,1	-15,0

Fontes: Aeps e Beps. Disponíveis em: <<https://bit.ly/3Mflm6T>>.

Obs.: A quantidade de emissões, neste texto, é tomada como aproximação do estoque de benefícios.

No triênio 2017-2019, os estoques de auxílio-doença previdenciário e acidentário diminuíram, e este movimento foi determinado por medidas operacionais recentes no âmbito do INSS, implementadas para aumentar a eficiência no

atendimento, no monitoramento e no controle de suas atividades. Concretamente, a redução dessas emissões se explica principalmente pela edição da MP nº 767/2017, convertida na Lei Ordinária nº 13.457/2017, que reúne medidas para viabilizar e efetivar a revisão dos benefícios por incapacidade emitidos no âmbito do RGPS para beneficiários com idade inferior a 60 anos, e pela Lei nº 13.846/2019, conversão da MP nº 871/2019, que instituiu o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade.

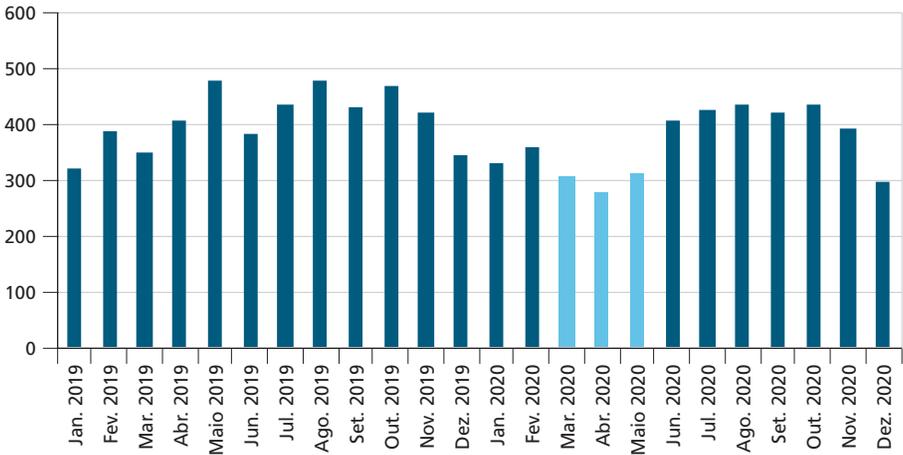
Esse conjunto de medidas pretendeu assegurar que esses benefícios por incapacidade temporária fossem mantidos apenas para os segurados efetivamente incapacitados para o trabalho, evitando-se pagamentos indevidos. Em 2020, contudo, essas ações foram comprometidas e deram lugar a esforços para sustentar o suporte necessário aos segurados e beneficiários diante da pandemia de covid-19. O INSS adotou medidas para dar celeridade aos processos e facilitar sua tramitação remota durante a pandemia, mas as concessões foram afetadas e, conseqüentemente, também os estoques dos benefícios. O atendimento do INSS, já deficiente antes da pandemia por falta de pessoal e expectativas pouco realistas sobre as possibilidades de acesso dos segurados via INSS Digital, foi bastante afetado pelas circunstâncias atípicas do ano. A antecipação do pagamento de um salário mínimo para os requerentes de auxílio-doença, durante o período de até três meses, parece ter evitado um agravamento do cenário, facilitando acesso a este benefício, cuja contração do estoque diminuiu expressivamente em comparação aos anos anteriores.

O RGPS concedeu, no acumulado de 2020, aproximadamente 4,40 milhões de novos benefícios previdenciários e acidentários, registrando uma queda expressiva de 9,5% (-460,8 mil benefícios) na comparação com 2019 (tabela 4 e gráficos 8 e 9). Os meses mais problemáticos foram março, abril e maio, justamente aqueles que se seguiram à decisão de paralisação temporária do atendimento presencial. Após aparente período de ajuste nas rotinas de teletrabalho e, possivelmente, alguma adaptação por parte de segurados e beneficiários, houve certa recuperação no volume mensal de concessões, ainda que estas tenham se mantido ligeiramente abaixo das médias registradas no ano anterior. Vale lembrar que a quantidade mensal de concessões é bastante sensível ao número de dias úteis em cada mês, o que também explica certa variabilidade em um ano atípico em que feriados foram antecipados e outras medidas foram impostas para elevar os índices de isolamento e distanciamento social.

GRÁFICO 8

## Quantidade mensal de benefícios concedidos pelo RGPS (2019-2020)

(Em 1 mil)



Fontes: Aeps, Beps (disponíveis em: <<https://bit.ly/3MfIm6T>>) e Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)/IBGE. Elaboração dos autores.

Ressalte-se também que, antes mesmo da pandemia, o INSS já apresentava índices elevados de repesamento de decisões administrativas (concessões e revisões, principalmente), situação atribuída principalmente à disponibilidade limitada de servidores diante da elevada demanda por atendimento. Esta situação foi agravada pelas dificuldades de acesso ao INSS Digital, novo modelo de atendimento aplicado a todas as agências da instituição, que passaram a adotar a tramitação eletrônica de processos. Embora possua o mérito de modernizar os serviços ao cidadão e reduzir a necessidade de atendimento presencial, o INSS Digital tem seu alcance e desempenho limitados pelo fato de que, para os atuais segurados, em particular os mais idosos e socialmente vulneráveis, o atendimento digital pode representar um obstáculo.

A concessão de benefícios previdenciários caiu 7,1% (-330,5 mil benefícios), enquanto a concessão de benefícios acidentários decresceu 56,7% (-130,2 mil benefícios). Quando se consideram, conjuntamente, as variações absoluta e relativa, sempre na comparação com a quantidade de concessões do ano anterior, destaca-se fundamentalmente o aumento na concessão de auxílios-doença previdenciários (+3,3%, favorecido pelas medidas de antecipação anteriormente discutidas). Exceção feita aos auxílios-acidente e aos auxílios-suplementares, cujos volumes são bem menos significativos, todos os demais benefícios registraram queda na concessão em comparação a 2019 – aí incluídos os auxílios-doença acidentários, que apresentaram queda expressiva na quantidade de novos benefícios (-63,1%, ou seja, -123,0 mil benefícios). Obviamente, as maiores quedas foram observadas nos

benefícios por incapacidade, pois todos exigem perícia médica prévia e apenas o auxílio-doença foi objeto de medidas específicas no contexto da pandemia. No caso das aposentadorias por incapacidade (ou invalidez), contudo, é bastante possível que a proteção aos segurados tenha sido garantida via concessão ou manutenção de auxílios-doença.

TABELA 4  
Evolução da quantidade de benefícios concedidos pela previdência social (2019 e 2020)

Espécies/grupos de espécies	2019	Distribuição (%)	2020	Distribuição (%)	Variação (%)
RGPS (1 + 2)	4.859.002	100,0	4.398.252	100,0	-9,5
Previdenciários (1)	4.629.441	95,3	4.298.913	97,7	-7,1
Aposentadorias	1.386.265	28,5	1.060.715	24,1	-23,5
Idade	710.010	14,6	625.633	14,2	-11,9
Invalidez	255.631	5,3	107.716	2,4	-57,9
Tempo de contribuição	420.624	8,7	327.366	7,4	-22,2
Pensão por morte	409.460	8,4	398.433	9,1	-2,7
Auxílio-doença	2.222.428	45,7	2.289.458	52,1	3,0
Salário-maternidade	611.288	12,6	550.307	12,5	-10,0
Outros	-	-	-	-	-
Acidentários (2)	229.561	4,7	99.339	2,3	-56,7
Aposentadorias	11.281	0,2	3.952	0,1	-65,0
Pensão por morte	260	0,0	160	0,0	-38,5
Auxílio-doença	195.059	4,0	72.067	1,6	-63,1
Auxílio-acidente	22.852	0,5	23.048	0,5	0,9
Auxílio-suplementar	109	0,0	112	0,0	2,8

Fontes: Aeps e Beps. Disponíveis em: <<https://bit.ly/3Mflm6T>>.

Elaboração dos autores.

Obs.: Acumulado em 2019 e 2020, inclusive encargos previdenciários da União (EPU).

Do total de benefícios concedidos, 3,69 milhões (83,9%) foram direcionados à clientela urbana e os demais 709,2 mil (16,1%), à clientela rural, resultado que sustenta a tendência de queda na participação da clientela rural no fluxo e no estoque de benefícios (gráficos 7 e 9). Entre as explicações para este fenômeno, pode-se citar o processo de urbanização do país;<sup>23</sup> o movimento de interiorização da economia;<sup>24</sup> e o próprio envelhecimento populacional, que inicialmente favorece a expansão no contingente de beneficiários, mas passa a afetar o volume de segurados e, conseqüentemente, contribui para reduzir o ritmo das concessões e a taxa de expansão do estoque.

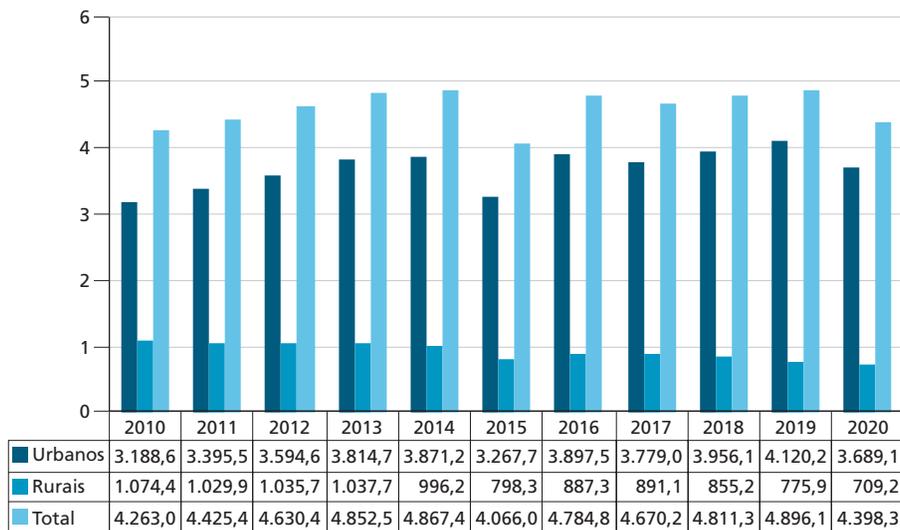
23. Informações sobre a evolução da taxa de urbanização no país disponíveis em: <<https://bit.ly/3rBVCen>>.

24. A esse respeito, ver Grossi, Campanhola e Silva (2001) e IBGE (2010).

GRÁFICO 9

Quantidade de benefícios concedidos pelo RGPS<sup>1</sup> (2010-2020)

(Em 1 mil)

Fontes: Aeps, Beps (disponíveis em: <<https://bit.ly/3Mflm6T>>) e INPC/IBGE.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> A evolução da concessão de benefícios é mais diretamente afetada por eventos e fatores excepcionais, como greves e outros problemas de acesso e atendimento a segurados, o que explica alguma oscilação nos números apresentados no gráfico. Em 2015, por exemplo, o INSS foi afetado por uma greve nacional de servidores administrativos, com alta adesão e duração aproximada de três meses, bem como por uma greve prolongada de médicos peritos, o que explica quedas na concessão em relação ao ano anterior.

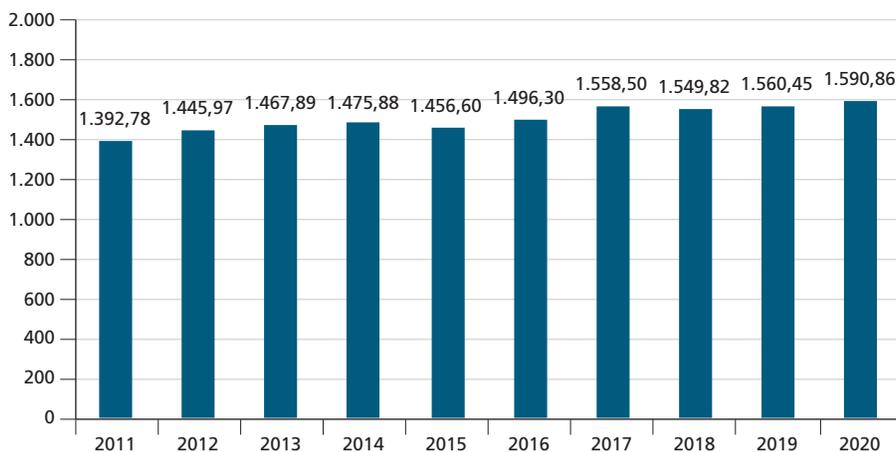
Obs.: Acumulado de janeiro a dezembro do período 2010-2020. Inclusive EPU.

Entre janeiro e dezembro de 2020, o valor médio dos benefícios emitidos foi de R\$ 1.590,86, configurando uma elevação real de 1,9% em relação ao mesmo período de 2019. Entre o acumulado de janeiro a dezembro de 2019 e o intervalo equivalente de 2011, o valor médio real dos benefícios emitidos cresceu 14,2% (gráfico 10), movimento explicado: pelo aumento na taxa de reposição da média das aposentadorias por tempo de contribuição – ATCs (fruto da Regra 85/95 Progressiva, válida ainda apenas para aqueles com direitos adquiridos quando da entrada em vigor da EC nº 103/2019); pela antecipação de aposentadorias (normalmente de maior valor, pois as de menor valor mais frequentemente são aposentadorias por idade – APIs) em função dos debates pré-reforma previdenciária (2015-2019); e, principalmente, pela política de reajustamento do salário mínimo e seus efeitos prevalentes no período pré-agravamento da crise econômica enfrentada pelo país.

A crise afeta a receita líquida do RGPS, visto que a arrecadação do sistema está fortemente atrelada à dinâmica do mercado de trabalho (massa de rendimentos do trabalho dos ocupados que contribuem para a previdência social), que reflete,

com alguma defasagem temporal, a conjuntura econômica. Até 2014, em razão do momento positivo na economia brasileira e de seus rebatimentos no mercado de trabalho, houve aumento real da receita previdenciária líquida; no biênio 2015-2016, houve queda significativa, seguida de estabilidade relativa (2017-2018), leve reação em 2019 e nova retração em 2020, determinada pelos efeitos da pandemia do novo coronavírus.

GRÁFICO 10  
Valor médio real dos benefícios pagos pelo RGPS (2011-2020)  
(Em R\$)<sup>1</sup>



Fontes: Aeps, Beps (disponíveis em: <<https://bit.ly/3Mflm6T>>) e INPC/IBGE.

Elaboração dos autores.

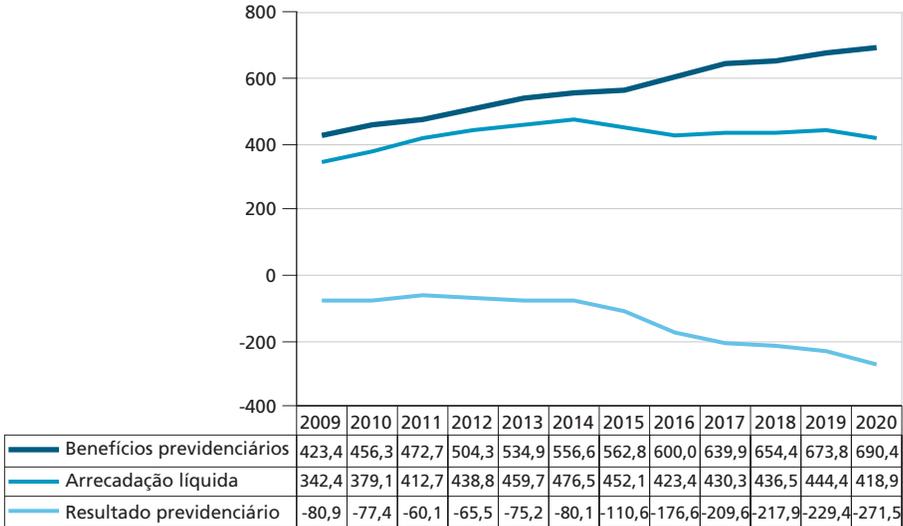
Nota: <sup>1</sup> Dezembro de 2020.

Obs.: Média de janeiro a dezembro de cada ano segundo o INPC.

Entre 2015 e 2019, em razão dos efeitos adversos da crise econômica sobre as receitas previdenciárias e da expansão real da despesa, os indicadores financeiros do RGPS se deterioraram, quando se considera a necessidade de financiamento do sistema. Em 2020, em milhões de dezembro do mesmo ano (deflacionados pelo INPC), a necessidade de financiamento do sistema foi de R\$ 271,5 bilhões, correspondentes à diferença entre a arrecadação líquida total (R\$ 418,9 bilhões) e a despesa com benefícios previdenciários (R\$ 690,4 bilhões). Apenas entre 2019 e 2020 esta medida de desequilíbrio cresceu 18,4%, resultado que poderia ser ainda mais negativo caso o represamento de requerimentos de benefícios em análise tivesse sido mitigado (gráfico 11).

GRÁFICO 11

**Receita (arrecadação líquida), despesa (benefícios previdenciários) e resultado previdenciário do RGPS (2009-2020)**  
(Em R\$ 1 bilhão)



Fontes: Informes de Previdência Social e INPC/IBGE.

Elaboração dos autores.

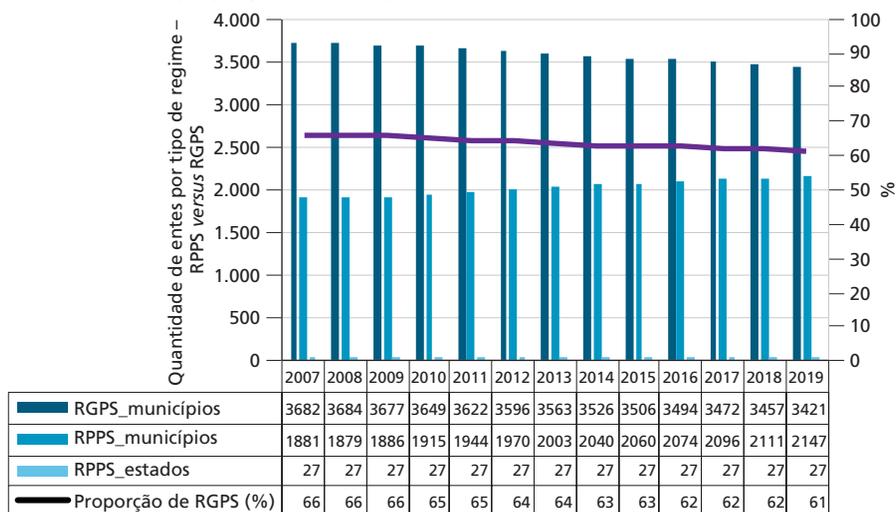
Obs.: A preços de dezembro de 2020, segundo o INPC.

### 3.2.2 RPPS

Os RPPS estão presentes em todos os estados, no Distrito Federal e em 2.147 municípios. Entre 2008 e 2019, houve uma queda na proporção de municípios que adotam o RGPS como regime previdenciário (gráfico 12). Embora esta variação não seja particularmente alta, com a proporção passando de 66% (2008) para 61% (2019) do total de entes, sua evolução preocupa em função das possíveis dificuldades para que estes municípios disponham de condições e recursos necessários para a gestão adequada de seus regimes e das limitações no alcance da estrutura de supervisão e fiscalização por parte do governo federal. Adicionalmente, nos estados, no Distrito Federal e, principalmente, na União (servidores civis), o ritmo de transição entre atividade e inatividade tem, concomitantemente, elevado os gastos com pessoal e aumentado a pressão por reposições que garantam o funcionamento da máquina pública e a prestação de serviços ao cidadão.

GRÁFICO 12

**Evolução no quantitativo de entes segundo regime previdenciário adotado (RGPS ou RPPS) e proporção de municípios vinculados ao RGPS (2007-2019)**



Fonte: Aeps. Disponível em: <<https://bit.ly/3Mflm6T>>. Elaboração dos autores.

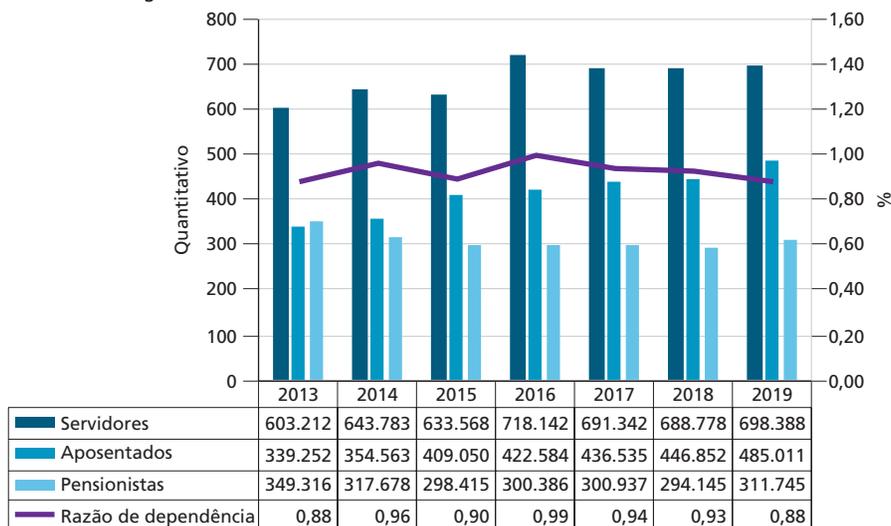
Os dados do Aeps contêm quebras nas séries históricas mais longas dos regimes de servidores civis da União, mas os dados do período 2013-2019 são mais harmônicos e indicam uma tendência de elevação no número de servidores ativos entre 2013-2016, queda entre 2016 e 2017 e relativa estabilidade no triênio 2017-2019 (gráfico 13A); entre pensionistas civis, a tendência recente é igualmente de estabilidade; entre aposentados civis, a tendência é de crescimento gradual, com variação um pouco mais forte entre 2018 e 2019. Entre militares se observa aumento suave no contingente de beneficiários (aposentados e pensionistas), com relativa estabilidade entre ativos no período 2013-2017 e algum crescimento em 2018 (gráfico 13B). A indisponibilidade de dados para 2019 dificulta a confirmação de tendências.<sup>25</sup>

25. A fonte dos dados relativos aos militares é o anexo do *Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) – Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Militares da União*. Segundo a Secretaria de Previdência (SPREV), não foram encontrados dados de número de militares, em 2019, no anexo IV do PLDO 2020 e 2021. O dado de 2020 já está disponível, mas não o de 2019.

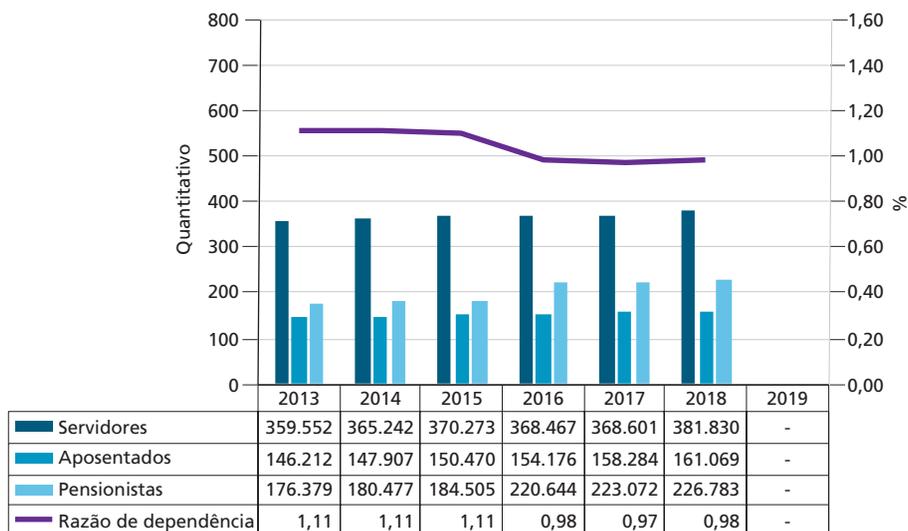
GRÁFICO 13

## Evolução no quantitativo de segurados, segundo tipo de regime da União (2013-2019)

## 13A – Segurados civis da União



## 13B – Militares das Forças Armadas



Fontes: Aeps (disponível em: <<https://bit.ly/3Mflm6T>>) e PLDO – Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Militares da União (disponível em: <<https://bit.ly/3MKMNH9>>).

Elaboração dos autores.

Obs.: Os dados de militares da União não foram disponibilizados no Aeps 2019 (disponível em: <<https://bit.ly/3Mflm6T>>), fonte principal desta seção.

Nos regimes próprios dos estados e do Distrito Federal, os dados do Aeps apontam para uma tendência de queda no volume de segurados ativos (devido a aposentadorias, óbitos e outros desligamentos, sem reposição ou sem reposição integral) e de elevação no quantitativo de beneficiários inativos. Nos RPPS municipais, o contingente de ativos aumentou entre 2005 e 2016 e voltou a crescer em 2019, com tendência de expansão também entre inativos.<sup>26</sup>

Na União (gráficos 13A e 13B) e no agregado dos estados e no Distrito Federal (gráfico 14A), o total de beneficiários (aposentados e pensionistas) já supera a quantidade de servidores em atividade, estabelecendo razões de dependência previdenciária próximas ou inferiores a 1 (estados e Distrito Federal: 1,13, em 2017, e 0,99, em 2019; União: 0,96, em 2018). Nos regimes municipais (gráfico 14B), em geral instituídos há menos tempo, a relação entre ativos e inativos (aposentados e pensionistas) assume patamares mais elevados, ainda que em declínio – saindo de 2,92, em 2017, para 2,50, em 2019 – movimento que pode ajudar a explicar por que o grupo passou de superavitário (2017) a deficitário (2018 e 2019). Nos estados e no Distrito Federal o desequilíbrio não é fenômeno recente e já atinge patamar extremamente elevado – R\$ 79,2 bilhões de *deficit*, em 2019.<sup>27</sup> Nos regimes próprios da União (civis e militares), observava-se, até recentemente (2009-2016), uma relativa estabilidade no saldo previdenciário, mas desde 2017 há claramente uma deterioração da necessidade de financiamento, determinada principalmente pelo comportamento crescente da despesa e pela estabilidade relativa do valor real das receitas (gráfico 15).

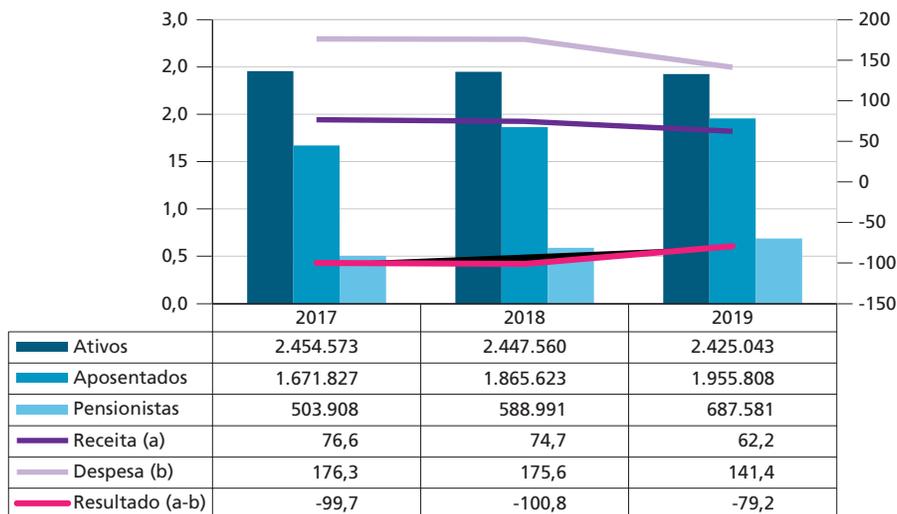
26. Essas interpretações devem ser tomadas com parcimônia, pois os dados oficiais, publicados pelo Aeps, oscilam ao longo dos anos, especialmente nos períodos mais antigos das séries históricas. As variações podem ser explicadas, em parte, por diferenças conceituais, imprecisões e/ou atrasos nos informes obrigatórios dos entes com RPPS, pela criação e extinção de RPPS municipais e pelo padrão errático de expansão das contratações (com rebatimentos em fluxos igualmente erráticos de entrada em benefício). Para os regimes da União, de servidores civis e militares, também há variações nas séries históricas, mas, como dito, os dados da última década se mostram relativamente harmônicos.

27. A partir do Aeps de 2017, o resultado previdenciário foi substituído pelo resultado financeiro, que possui nova metodologia de apuração. Segundo a SPREV do Ministério da Economia, a metodologia vigente de apuração do resultado financeiro observa as seguintes regras: i) no resultado financeiro, considera-se o resultado do Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses – DIPR (Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social – Cadprev) ou do Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS, anexo ao Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) encaminhado pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), quando existente a informação de apenas um desses documentos, ou o resultado mais conservador (pior), quando houver a informação dos dois documentos. Na ausência de informações tanto do DIPR como do RREO, o resultado é imputado conforme a média do grupo; ii) o resultado financeiro apurado por meio do DIPR considera as receitas totais (exceto os aportes para cobertura de insuficiência financeira, para pagamento de benefícios de responsabilidade do Tesouro e outros aportes e transferências, bem como os aportes destinados ao pagamento dos benefícios dos militares), menos as despesas totais. Como as informações do DIPR são mensais, para os RPPS que não enviaram todas as competências, é definida a proporção entre os doze meses e o total de meses com informações, para estabelecer o valor anual; e iii) o resultado financeiro apurado por meio do RREO considera as receitas totais (exceto os aportes e demais receitas correntes), menos as despesas totais.

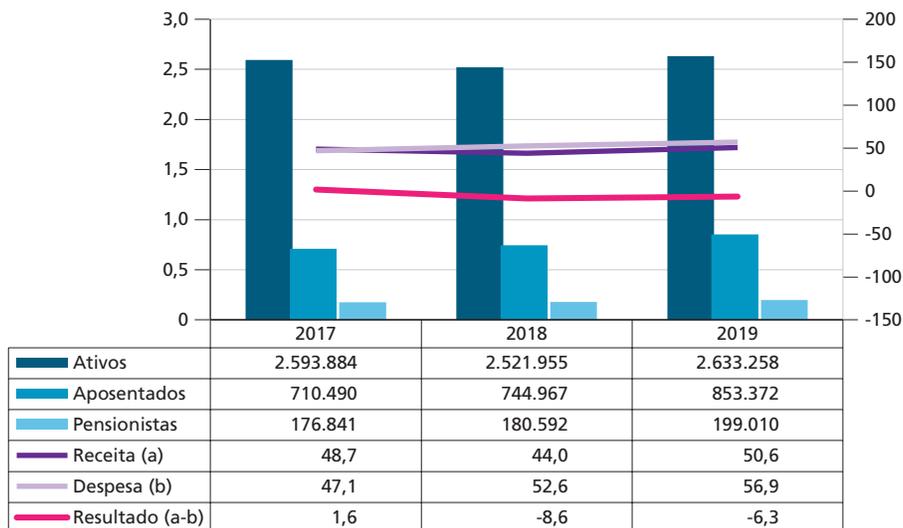
GRÁFICO 14

**Evolução no quantitativo de segurados ativos e inativos (aposentados e pensionistas) e resultado previdenciário, segundo tipo de ente (2017-2019)**  
(Em R\$ 1 bilhão)<sup>1</sup>

14A – Estados e Distrito Federal (exceto Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCFD; inclusive militares)



14B – Capitais e demais municípios



Fonte: Série histórica – INPC e Aeps (disponível em: <<https://bit.ly/3Mflm6T>>).

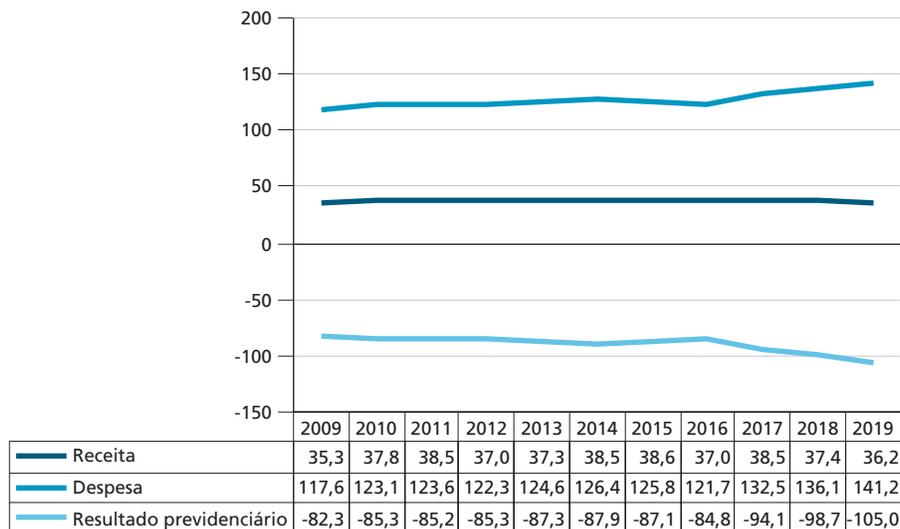
Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> A preços médios de 2019 (INPC).

GRÁFICO 15

**Receita, despesa e resultado previdenciário dos RPPS dos servidores civis e militares da União (2009-2019)**

(Em R\$ 1 bilhão)



Fontes: RREO e INPC.

Elaboração: Ipea.

Obs.: Valores a preços médios de 2019 (INPC).

Ressalte-se que a EC nº 103/2019 estabeleceu prazo final até novembro de 2021 para que municípios com regimes próprios instituíssem, obrigatoriamente, a previdência complementar para os servidores com rendimentos mensais superiores ao teto do RGPS. Entretanto, diante das dificuldades relacionadas ao enfrentamento da pandemia de covid-19, esses entes obtiveram uma extensão do prazo limite para implantar o regime complementar, por meio de fundações próprias ou entidades contratadas – o novo prazo se encerrou em março de 2022.

## 3.2.3 Panorama geral da previdência social: resultado agregado em 2019

Em 2019, em valores correntes, a necessidade de financiamento do RGPS chegou a R\$ 213,2 bilhões, resultado de uma despesa previdenciária de R\$ 626,5 bilhões e de receitas que somaram pouco mais de R\$ 413,3 bilhões. Nos regimes próprios de previdência social e nos regimes específicos dos militares (reservistas e reformados), o resultado previdenciário foi negativo em R\$ 190,5 bilhões, quadro gerado pelo confronto de uma despesa total de R\$ 339,5 bilhões com receitas de R\$ 149,0 bilhões no ano (tabela 5). Ou seja, mesmo reunindo um quantitativo muito menor de segurados (ativos, aposentados e/ou pensionistas), os RPPS superam, em termos absolutos e relativos, os já elevados desequilíbrios financeiros do RGPS.

Em termos agregados (somados todos os regimes públicos de previdência social), a despesa previdenciária brasileira chegou a aproximadamente 13,1% do produto interno bruto (PIB).

**TABELA 5**  
**Receita, despesa e necessidade de financiamento da previdência social, segundo tipo de regime (2019)**  
(Em R\$ 1 bilhão)

Regime previdenciário	Dados financeiros – resultado previdenciário		
	Receita (a)	Despesa (b)	Resultado previdenciário (a-b)
RGPS	413,3	626,5	-213,2
RPPS	149,0	339,5	-190,5
União	36,2	141,2	-105,0
Civis	33,2	86,2	-53,0
FCDF e demais <sup>1</sup>	0,3	5,3	-5,0
Militares	2,7	49,7	-47,0
Estados	62,2	141,4	-79,2
Municípios	50,6	56,9	-6,3
<b>Total</b>	<b>562,3</b>	<b>966,0</b>	<b>-403,7</b>

Fontes: SPREV; Aeps, 2019 (disponível em: <<https://bit.ly/3MolOKK>>); Beps (disponível em: <<https://bit.ly/3QfkPRR>>).  
Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> No grupo *demais*, foram considerados o extinto Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC), as sentenças judiciais e outras despesas previdenciárias.

Obs.: 1. A informação relativa ao RGPS consta do fluxo de caixa do INSS.

2. FCDF – Fundo Constitucional do Distrito Federal.

O RGPS urbano possui as maiores participações na receita (51,4%) e na despesa previdenciária total (72,0%), encontrando-se, de certa forma, sub-representado na necessidade de financiamento (22,7%) – neste grupamento, a razão entre receitas e despesas atinge o segundo valor mais elevado, chegando a 82% (gráfico 16). O RGPS rural, fundamentalmente semicontributivo em razão da baixa relação entre arrecadação e gasto com benefícios, responde por 13,5% da despesa geral, mas por 30,1% do resultado negativo agregado para o conjunto de regimes.

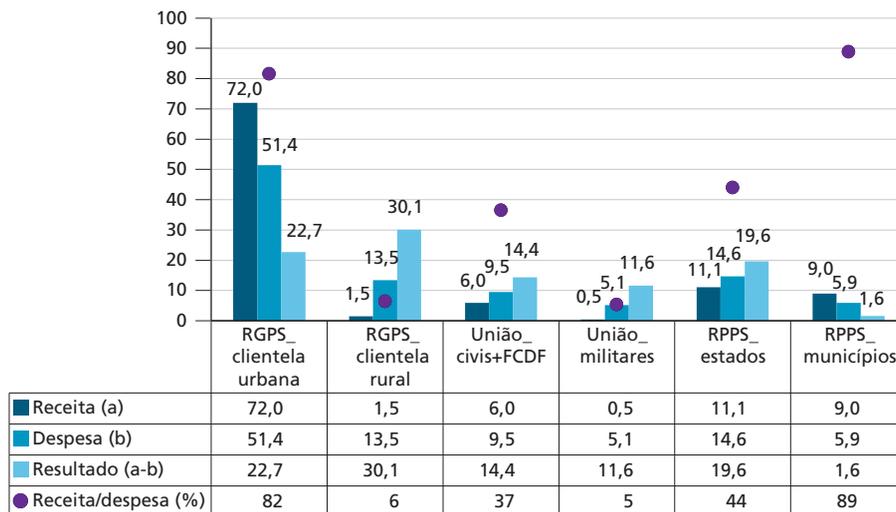
Os RPPS dos municípios se encontram em situação menos desconfortável, com montante absoluto de *deficit* ainda comedido, muito em razão da concentração de regimes ainda relativamente jovens, instituídos a menos tempo. Este grupo acumula 9,0% das receitas previdenciárias, 5,9% das despesas e 1,6% da necessidade de financiamento, alcançando a maior razão entre receitas e despesas (89,0%). Nos RPPS dos estados e do Distrito Federal, as receitas cobrem apenas 44,0% das despesas anuais, e a magnitude dos valores sobrerrepresenta este grupo na necessidade de financiamento total (19,6%). O regime dos militares da União

apresenta a pior razão entre receitas e despesas (5%), assumindo peso elevado na necessidade de financiamento (11,6%), mesmo acumulando o menor quantitativo de beneficiários entre os grupos comparados.

GRÁFICO 16

**Participação dos regimes previdenciários, segundo ente da Federação, por componente do resultado previdenciário brasileiro (2019)**

(Em %)



Fontes: Aeps (disponível em: <<https://bit.ly/3Mol0KK>>) e SPREV/ME.  
Elaboração: Ipea.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ano de 2020 foi marcado, globalmente, pela pandemia de covid-19. O Brasil, por diversos motivos – que partem do estágio de desenvolvimento do país, mas passam também por questionamentos sobre a gestão do combate à pandemia e de seus impactos sociais e econômicos, extrapolando o escopo deste estudo –, foi particularmente atingido, e sua população sofreu com seus efeitos mais perversos. Diversas medidas, em diferentes campos de atuação do Estado, foram adotadas, com diferentes graus de sucesso em termos de implantação, desempenho e efetividade.

No âmbito previdenciário, já bastante desafiador antes mesmo dessa grave emergência sanitária, várias medidas foram tomadas no sentido de: garantir atendimento a segurados e beneficiários, mesmo no contexto de distanciamento social e atuação remota de servidores do INSS (teletrabalho); simplificar e aumentar a celeridade dos processos administrativos, especialmente os voltados a concessão e manutenção de auxílios-doença; e suavizar o consumo das famílias, via acesso a

crédito consignado (taxas menores e prazos maiores) e a transferências antecipadas (parcelas do 13º benefício de aposentados e pensionistas). Apesar dos esforços, a limitação de acesso imposta pelo modelo digital de atendimento afetou significativamente as concessões de benefícios do RGPS e, conseqüentemente, o nível de expansão do estoque (emissões) e sua despesa correspondente.

Ainda assim, dado o impacto negativo expressivo sobre as receitas previdenciárias, houve deterioração importante na necessidade de financiamento do regime geral. Este resultado guarda relação direta também com a dinâmica observada no mercado de trabalho, bastante impactado especialmente nos trimestres intermediários do ano (abril-junho e julho-setembro), marcados por queda na taxa de participação e elevação no desemprego, que já estava em patamar alto em razão da crise econômica iniciada em 2015. O BEm, necessário para conter a eliminação de postos de trabalho formal, evitou maiores perdas arrecadatórias, mas implicou alguma redução nas receitas previdenciárias em razão dos acordos trabalhistas firmados para suspensão de contratos e redução temporária de carga horária.

Os trabalhadores mais afetados foram os autônomos, os empregados informais e aqueles ocupados em atividades não essenciais e/ou menos adaptáveis ao teletrabalho, normalmente associadas a ocupações que exigem menor qualificação e oferecem piores salários. Houve, portanto, uma seletividade adversa no mercado de trabalho, gerando um efeito composição que explica a elevação dos indicadores de cobertura social e previdenciária entre ocupados. O crescente volume de trabalhadores sem vínculos empregatícios formais, somado à queda no rendimento médio do trabalho e à prioridade dada aos autônomos e, em particular, ao MEI na definição de elegibilidade ao Auxílio Emergencial, fomentou a expansão de inscrições nesta subcategoria de contribuintes individuais. Por um lado, esse movimento permitiu que parte dos trabalhadores sustentasse algum acesso à proteção social; por outro, elevou a participação desse grupo altamente subsidiado no estoque de contribuintes. Trata-se de uma solução conjuntural defensável, mas que precisa ser monitorada para que não se transforme em risco estrutural, diante dos expressivos desequilíbrios financeiros e atuariais potencializados pela alíquota contributiva quase simbólica estabelecida para o MEI.

Ao final de 2020, os indicadores de contágio, as internações hospitalares e os óbitos imputados oficialmente à covid-19 não deixavam qualquer margem para dúvidas de que a pandemia de coronavírus seguiria sendo o principal desafio a ser enfrentado pelo país em 2021. Isso implicaria necessariamente a continuidade dos esforços e a disponibilidade de mais recursos tanto para a saúde pública, contemplando principalmente a elaboração e execução de um plano nacional de vacinação, como para ações voltadas à preservação da renda das famílias. Para tanto, seria preciso manter os programas de auxílio emergencial (transferências monetárias a famílias de renda mais baixa e/ou mais diretamente afetadas pela pandemia) e

de suporte aos setores econômicos mais atingidos (via manutenção do BEm, que garante aos trabalhadores o recebimento de complementações financeiras nos casos de redução proporcional de jornadas de trabalho e salários e de suspensão temporária dos contratos de trabalho).

As medidas voltadas ao mercado de trabalho formal, em particular, são fundamentais para evitar agravamento do desemprego e da informalidade, situações que pioram os níveis de cobertura e proteção, direta e indireta, da população brasileira e fragilizam as bases principais de financiamento da previdência social. No campo previdenciário, em particular no RGPS, esforços adicionais deveriam ser concentrados na melhoria da capacidade de atendimento aos segurados, inclusive para redução da fila virtual e da espera por decisões em processos pendentes de análise. Estas iniciativas precisam ser monitoradas e apenas deveriam ser reduzidas ou descontinuadas, paulatinamente, conforme a pandemia se mostrasse sob controle, minimizando impactos negativos sobre os cidadãos e sobre a economia do país.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, A. D.; ANSILIERO, G.; COSTANZI, R. N. Previdência social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 25, p. 9-53, 2018.

AMARAL, A. D. *et al.* **A questão de gênero na idade para a aposentadoria no Brasil: elementos para o debate**. Brasília: Ipea, maio 2019. (Texto para Discussão, n. 2466).

ANSILIERO, G.; CONSTANZI, R. N.; CIFUENTES, R. **Acompanhando a cobertura previdenciária pela PNAD Contínua: propostas de indicadores para as diferentes versões da pesquisa**. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2689).

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**. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2019. (Texto para Discussão, n. 2469).

\_\_\_\_\_. **Análise descritiva das políticas públicas de inclusão previdenciária dos trabalhadores autônomos: o Plano Simplificado de Previdência Social e o microempreendedor individual**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2546). Disponível em: <<https://bit.ly/3x8cGug>>.

BRASIL. **Anuário estatístico da previdência social: suplemento do servidor público**. Brasília: MF, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3L3K7nF>>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Resolução nº 1.338, de 17 de março de 2020. Fixação de teto máximo de juros ao mês, para as operações de empréstimo consignado em benefício previdenciário, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 24, 18 mar. 2020a.

\_\_\_\_\_. Resolução CGSN nº 152, de 18 de março de 2020. Prorroga o prazo para pagamento dos tributos federais no âmbito do Simples Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 18 mar. 2020b. Seção 1D.

\_\_\_\_\_. Resolução CGSN nº 154, de 3 de abril de 2020. Dispõe sobre a prorrogação de prazos de pagamento de tributos no âmbito do Simples Nacional, em razão da pandemia da covid-19. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 8, 3 abr. 2020c. Seção 1B.

CORSEUIL, C. H.; RUSSO, F. M.; SILVA, S. P. Trabalho e renda. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, p. 253-300, 2021.

DEL GROSSI, M. E.; CAMPANHOLA, C.; SILVA, J. G. da. O fim do êxodo rural? **Espaço e Geografia**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 37-56, jan.-jun., 2001.

\_\_\_\_\_. **Atlas nacional do Brasil Milton Santos**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

PAIVA, A. B.; PINHEIRO, M. B. **BPC em disputa**: como alterações operacionais e regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício. Brasília: Ipea, maio 2021. Publicação preliminar.

PAIVA, L. H.; ANSILIERO, G. Previdência social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 27, p. 15-56, 2020.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALBUQUERQUE, F. R. P. de C. Tábuas de mortalidade segundo a situação do domicílio utilizando-se o Censo Demográfico de 2010. **Informe de Previdência Social**, Brasília, v. 31, n. 4, p. 3-20, abr. 2019.

AMARAL, A. D.; ANSILIERO, G.; COSTANZI, R. N. Previdência social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 26, p. 7-46, 2019.

CAETANO, M. A.-R. **Solvência fiscal de longo prazo dos regimes próprios de previdência dos estados e municípios**. Brasília: Ipea, maio 2016. (Texto para Discussão, n. 2195).

FUNPRESP – FUNDAÇÃO DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL DO PODER EXECUTIVO. **Relatório anual de informações**. Brasília: Funpresp, abr. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3K0r0JC>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeções da população**: Brasil e Unidades da Federal – Revisão 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3tdXNoX>>.

## ASSISTÊNCIA SOCIAL<sup>1</sup>

### 1 APRESENTAÇÃO

O Brasil vive um momento desafiador. De um lado tem que enfrentar as consequências econômicas e sociais da pandemia. De outro, a partir da adoção de uma política fiscal mais rígida – em curso no país desde 2017 –, vê o risco de que o Estado não seja capaz de prover proteção social suficiente para coibir a pobreza em um contexto no qual as pressões econômicas tendem a levar milhões de brasileiros a viver em situação de vulnerabilidade.

Se nos anos 2000 o país viveu um momento de crescimento econômico, expansão das políticas sociais – com destaque para a criação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e do Programa Bolsa Família (PBF) – e uma redução histórica da pobreza,<sup>2</sup> a partir da segunda metade dos anos 2010, a recessão que se instalou entre 2014 e 2016 levou à reversão dessas tendências.<sup>3</sup> A crise econômica e o aumento do desemprego, associados à adoção de políticas de austeridade fiscal para seu enfrentamento – que constrangeu os gastos com políticas sociais –, fez com que as políticas de proteção social se tornassem incapazes de conter o crescimento da pobreza, que passou de uma taxa de 4,5% em 2014 para 6,6% em 2019, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua.<sup>4</sup> Mesmo com alguma melhora observada nos indicadores de desempenho econômico após 2016, os efeitos da recuperação foram desiguais, beneficiando menos as pessoas mais pobres (Barbosa, Souza e Soares, 2020).

A partir de 2020, a pandemia da covid-19 potencializou a deterioração da economia, o que impactou na elevação dos índices de desemprego e subemprego, como veremos adiante. No entanto, ao contrário do que se poderia esperar, houve uma redução acentuada nas taxas de pobreza, resultante dos efeitos da criação do

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps29/assistenciasocial>

2. Conforme apresentado na *Nota de Política Social 2* deste Boletim de Políticas Sociais (BPS), a taxa de pobreza para a linha de PPC\$ 1,90/dia caiu de 15% no início dos anos 2000 para menos de 5% em 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3yp2Gi5>>.

3. Para mais informações, ver a *Nota de Política Social 2* deste BPS. Disponível em: <<https://bit.ly/3yp2Gi5>>.

4. Ver *Nota de Política Social 2* deste BPS. Disponível em: <<https://bit.ly/3yp2Gi5>>.

Auxílio Emergencial (AE) e dos valores inéditos atribuídos aos benefícios pela Câmara dos Deputados.<sup>5</sup> A emergência em saúde pública e a flexibilização das regras fiscais em decorrência dela<sup>6</sup> levaram a um aumento expressivo nos gastos com as políticas sociais, exercendo um papel fundamental para a garantia de renda de milhões de brasileiros que viram sua renda desaparecer do dia para a noite. Em 2020, a taxa de pobreza,<sup>7</sup> que foi de 5,5%, recuou 1,1 ponto percentual (p.p.) em relação a 2019 (6,6%), uma queda substancial que tem como principal explicação o pagamento do AE. Como apontado na *Nota de Política Social 2* deste BPS, sem o AE, a renda média dos 20% mais pobres cairia aos níveis observados no início dos anos 2000. Com o auxílio governamental, ao contrário, houve um aumento de 11%.

No entanto, enquanto existiu,<sup>8</sup> o AE passou por diversas mudanças, como redução do valor do benefício e alterações dos critérios de elegibilidade, que restringiram o público atendido, as quais serão discutidas na subseção 2.1. Cabe aqui apontar que essas alterações, em um contexto no qual a pandemia levou o país a viver momentos críticos ao longo de 2021, fizeram com que os efeitos desse benefício se tornassem menos efetivos na contenção do aumento nas taxas de pobreza e na redução da renda dos mais pobres. Isso resultou na expectativa de que, no curto prazo, a taxa de pobreza volte aos patamares observados em 2019 e de que, no pior cenário, volte a patamares de dois dígitos.<sup>9</sup>

Mesmo com os impactos positivos temporários do AE na renda dos mais pobres, existem evidências que apontam para o crescimento da extrema pobreza e o aumento da vulnerabilidade. O Brasil registrou, em 2020, 55,2% da população convivendo com insegurança alimentar, ou 116,8 milhões de brasileiros, segundo pesquisa da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan, 2021). Destes, 43,4 milhões de brasileiros (ou 20,5% da população) não obtiveram quantidade de alimentos suficientes para atender às suas necessidades (insuficiência alimentar grave ou moderada). Também é patente a explosão do número de benefícios eventuais<sup>10</sup> ofertados pela rede socioassistencial, um aumento de 143,6% em 2021 em relação a 2019, como será discutido na subseção 2.3.

5. Ver *Nota de Política Social 2* deste BPS. Disponível em: <<https://bit.ly/3yp2Gi5>>.

6. A decretação do estado de calamidade em decorrência da pandemia da covid-19 retirou do teto de gastos os recursos referentes ao combate à pandemia, o que possibilitou a ampliação de gastos em relação ao previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA).

7. Na linha de PPCS 1,90/dia.

8. O auxílio foi pago entre abril de 2020 e outubro de 2021, com interrupção nos meses de janeiro a março de 2021.

9. Para mais informações, ver a *Nota de Política Social 2* deste BPS. Disponível em: <<https://bit.ly/3yp2Gi5>>.

10. Como o Auxílio-Natalidade, o Auxílio-Funeral e outros benefícios que têm como objetivo oferecer proteção em situações de vulnerabilidade temporária ou de emergência e calamidade pública. Eles podem ser ofertados tanto na forma de um auxílio monetário quanto na forma da oferta de alimentos, materiais de higiene, vestuário, caixões (no caso do Auxílio-Funeral), entre outras formas de suporte a pessoas e famílias (Brasil, 2018).

Ademais, os indicadores relacionados ao mercado de trabalho apontam que, mesmo com a retomada da economia e a redução da taxa de desocupação,<sup>11</sup> a expansão de postos de trabalho informais tem ocupado um papel central no crescimento do número de pessoas ocupadas (Lameiras *et al.*, 2022), aumentando o número de pessoas que dependem da proteção social não contributiva ofertada pela política de assistência social. Por fim, o aumento da inflação<sup>12</sup> também tem papel importante na discussão do aumento da pobreza e da vulnerabilidade, uma vez que a população vulnerável tem sido a mais afetada. Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) revelam que as famílias de renda média-baixa e renda média foram as que registraram as maiores altas inflacionárias em 2021, com taxas de 10,4% e 10,3%, respectivamente (Lameiras, 2021).

No que diz respeito ao Suas e aos serviços socioassistenciais, como já apontado, o acirramento da crise econômica na segunda metade da década passada e a adoção de regras fiscais rígidas, como a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 (Teto dos Gastos Públicos), têm se colocado como enormes desafios à política de assistência. Baseado na premissa de que os serviços devem ser balizados por um modelo de financiamento constante e automático, de maneira a garantir a oferta de serviços socioassistenciais de caráter continuado, o sistema tem lidado com repasses cada vez mais irregulares dos recursos do financiamento federal, o que elevou o risco de descontinuidade nas ofertas, principalmente em municípios pequenos – estes apresentam um grau de dependência maior dos recursos transferidos pelos outros entes federativos para implementar as políticas em seus territórios. Mesmo em períodos em que se observou um volume maior de recursos transferidos, foi recorrente, nos últimos anos, a concentração das transferências em dezembro,<sup>13</sup> sendo os aportes feitos no restante dos meses do ano insuficientes para sustentar a continuidade dos serviços.

Entretanto, assim como aconteceu com as transferências de renda, em 2020 houve destinação recorde para a adequação dos serviços à necessidade de prevenção da disseminação da covid-19. Esses aportes foram fundamentais para que a rede continuasse funcionando, mesmo que diversas unidades tenham sido fechadas nos primeiros meses da emergência em saúde pública.<sup>14</sup> Também foi estratégico para o aumento da oferta de serviços de acolhimento, principalmente para pessoas em situação de rua, como será discutido na subseção 2.3. Porém, o grande volume

11. Entre 2014 e 2021, a taxa de desocupação brasileira mais que dobrou, passando de 6,5%, em janeiro de 2014, para 14,5%, em janeiro de 2021. Em janeiro de 2022, essa taxa foi de 11,1%, apontando para uma recuperação, mesmo que lenta da abertura de postos de trabalho. Dados disponíveis em: <<https://bit.ly/3KjTs9J>>.

12. Em 2021, a inflação fechou o ano com uma taxa acumulada nos doze meses de 10,06%, maior taxa acumulada desde 2015 (10,67%). As taxas de inflação acumulada em dezembro dos anos de 2017 a 2020 foram aumentando de 2,95% a 4,52%. Disponível em: <<https://bit.ly/3BHvu5H>>.

13. Mais detalhes na subseção 2.5 *Financiamento da política de assistência social*.

14. Dados administrativos enviados pelas unidades revelam a redução no número de atendimentos ou mesmo suspensão de atendimentos, principalmente ao longo dos meses de março e abril, de acordo com os dados da base do Registro Mensal de Atendimentos (RMA) de 2020. Os dados do RMA estão disponíveis em: <<https://bit.ly/3nlaGu8>>.

de aportes para a execução dos serviços se limitou a 2020, colocando em xeque a sustentabilidade das ações que vinham sendo realizadas e que necessitavam ser continuadas ao longo de 2021, quando a pandemia viria a chegar ao seu momento mais crítico no Brasil. Como mostrará a subseção 2.5, o ano de 2021 se caracterizou por ser um dos com menor volume de recursos federais repassados para o cofinanciamento de serviços socioassistenciais na última década.

Nas páginas que seguem, serão discutidos esses e outros temas relacionados ao papel da política de assistência social na proteção de pessoas e famílias ao longo da crise sanitária, traçando um panorama atual dos programas de transferência de renda, do Benefício de Prestação Continuada (BPC), dos serviços socioassistenciais, das instâncias de participação e do financiamento da política de assistência social. Por fim, são tecidas algumas considerações acerca desse momento em que a política enfrenta o seu maior desafio: promover proteção social a um número cada vez maior de pessoas, enquanto lida com desafios relacionados a aspectos basilares que estruturam o Suas, como a coordenação federativa e o cofinanciamento federal, importante mecanismo de indução federativa que, ao longo dos últimos anos, foi essencial para a constituição e o fortalecimento desse sistema nacional.

## 2 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

### 2.1 Programas de transferência de renda

Como visto anteriormente, após um período de avanços, no qual a taxa de pobreza reduziu em cerca de 10 p.p. entre 2001 e 2014, a partir da recessão 2014-2016 esse indicador voltou a subir, passando de 4,5% em 2014 para 6,6% em 2019. É nessa conjuntura de aumento de pobreza que a pandemia da covid-19 encontrou o país. Com sua chegada, a necessidade do distanciamento físico demandou urgência em garantir renda para enormes contingentes da população que, inesperadamente, se viram impossibilitados de fazê-lo a partir de suas atividades laborais. Devido à ousadia do Congresso Nacional, que aprovou o AE com valor e escopo maior que a proposta inicial, e sua implementação relativamente rápida, ao contrário da expectativa de aumento da pobreza em 2020 diante da paralisação da economia, observou-se uma grande reviravolta em sua trajetória: neste ano, o número de famílias pobres apresentou uma redução que se configurou como a mais relevante em quase uma década, mesmo com a contração de quase 5% no produto interno bruto (PIB) *per capita*.<sup>15</sup>

Entretanto, com a redução do valor e da cobertura do AE no final de 2020 e ao longo de 2021, até sua extinção em outubro desse ano, a persistência da crise sanitária tem levado cada vez mais brasileiros à condição de pobreza, o que colocou os benefícios não contributivos no centro do debate, dado que se tornaram uma das

---

15. Para mais informações, ver a *Nota de Política Social 2* deste BPS. Disponível em: <<https://bit.ly/3yp2Gt5>>.

principais medidas de enfrentamento dessa situação. É neste contexto que se insere a criação do Programa Auxílio Brasil (PAB). Na sequência, abordaremos brevemente o histórico de criação e implementação das três fases do AE, bem como a análise dos seus impactos. Em seguida, discutiremos a retomada do número de famílias no PBF a patamares de 2019 e, por fim, a posterior criação do PAB, que substituiu o PBF.

### 2.1.1 Auxílio Emergencial<sup>16</sup>

#### *O desenho do Auxílio Emergencial*

Conforme tratado no BPS número 28 (Paiva *et al.*, 2021), a principal medida de enfrentamento dos efeitos socioeconômicos da crise sanitária consistiu na implantação do AE,<sup>17</sup> que inicialmente (AE1) foi pago de abril a agosto de 2020 no valor de R\$ 600,00. Com base no resumo do quadro 1, o foco do benefício era trabalhadores informais<sup>18</sup> com renda familiar mensal até 0,5 salário mínimo (SM) *per capita* ou com renda familiar mensal de até 3,0 SM, sendo limitado a dois benefícios por família.<sup>19</sup> Os critérios de elegibilidade incluíam indivíduos que: i) eram maiores de 18 anos ou mães adolescentes; ii) não tinham emprego formal; iii) não eram titulares de benefícios previdenciários e afins (com exceção do PBF); e iv) não tinham recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 em 2018. O AE1 foi concedido a 66,4 milhões de beneficiários, e o valor médio mensal deste benefício foi de R\$ 697,00 entre abril e agosto de 2020.<sup>20</sup>

Com o prolongamento da pandemia, em setembro de 2020, foi instituído o AE Residual<sup>21</sup> (AE2), que pagou quatro parcelas – de setembro a dezembro de 2020 – no valor de R\$ 300,00 para as famílias que ingressaram no AE1 em abril daquele ano.<sup>22</sup> Nessa nova edição, o acesso ao benefício independeu de requerimento, sendo concedido automaticamente a todos os beneficiários do AE1, desde que observassem alguns critérios adicionais, tais como: i) não ter trabalhado em emprego formal após o recebimento do AE1; ii) não estar preso em regime fechado; iii) não residir no exterior; e iv) não ter recebido rendimentos tributáveis acima do respectivo limite de isenção em 2019 ou rendimentos isentos, não tributáveis ou

16. Embora a terminologia oficial das três edições deste auxílio seja “Auxílio Emergencial” (Lei nº 13.982/2020), “Auxílio Emergencial Residual” (Medida Provisória – MP nº 1.000/2020) e “Auxílio Emergencial 2021” (MP nº 1.039/2021), adotamos as referências AE1, AE2 e AE3, respectivamente, para facilitar o entendimento das principais diferenças do benefício em cada uma das três fases em que foi implementado.

17. Lei nº 13.982/2020. Regulamentados pelos decretos nºs 10.316/2020 e 10.412/2020.

18. Para efeitos de concessão do AE, são considerados trabalhadores informais pessoa com idade igual ou superior a 18 anos que não seja beneficiário do seguro-desemprego e que: i) preste serviços na condição de empregado ou empregado intermitente sem formalização do contrato de trabalho; ii) seja autônomo; e iii) esteja desempregado (Decreto nº 10.316/2020).

19. Nos arranjos monoparentais femininos, os benefícios puderam ser pagos em dobro.

20. Para mais informações, ver a *Nota de Política Social 2* deste BPS. Disponível em: <<https://bit.ly/3yp2Gi5>>.

21. MP nº 1.000/2020. Regulamentado pelo Decreto nº 10.488/2020.

22. A última leva de concessões do AE1 foi processada em julho de 2021, com parcelas pagas de agosto a dezembro. Tais beneficiários não tiveram direito ao AE2, visto que teve sua vigência limitada a 2020 (Paiva *et al.*, 2021).

tributados exclusivamente na fonte, cuja soma tenha sido superior a R\$ 40 mil, entre outros critérios. Ou seja, além de impor novas condições de acesso ao auxílio àqueles que conseguiram acessá-lo na primeira fase (AE1), o AE2 não permitiu a inclusão de novos beneficiários. Com essas novas restrições, o AE2 foi pago a 51,1 milhões de beneficiários, e o valor médio mensal do benefício foi de R\$ 312,00.<sup>23</sup> Ou seja, os beneficiários do AE2 corresponderam a 76% dos beneficiários do AE1, e o valor médio mensal teve uma queda de 55%.

Findo o pagamento do AE2 em dezembro de 2020, o auxílio não operou entre janeiro e março de 2021, uma vez que não havia previsão de gastos para o AE em função do atraso na aprovação da LOA 2021.<sup>24</sup> Desta forma, a população mais vulnerável não pôde contar com o benefício justamente quando uma nova onda se instalava no país, levando a recordes de óbitos por covid-19,<sup>25</sup> o que motivou a adoção de novas medidas de distanciamento social, as quais comprometeram ainda mais o funcionamento da economia. Entretanto, quando a LOA 2021 foi finalmente aprovada,<sup>26</sup> em abril de 2021, a terceira fase do AE foi operacionalizada, gerando pagamento de sete parcelas (de abril a outubro) do AE 2021<sup>27</sup> (AE3) neste ano, cujos valores variaram entre R\$ 150,00 e 375,00 conforme o perfil do beneficiário.<sup>28</sup> Nessa terceira edição, os critérios de elegibilidade foram ainda mais restritivos para aqueles que já recebiam o auxílio, vetando o recebimento àqueles que: i) atuavam como estagiário, residente médico ou residente multiprofissional; ii) recebiam bolsas de estudo; e iii) tiveram o AE1 ou o AE2 cancelados. Novamente, o AE3 não permitiu a inclusão de novos beneficiários. Dessa forma, em 2021, o número de beneficiários contemplados pelo AE3 reduziu ainda mais, contemplando um total de 39,4 milhões de pessoas, ou seja, 59% do número de beneficiários do AE1. O valor médio mensal do AE3 foi de R\$ 216,00, dessa forma contabilizando 30% de AE1.

Como pôde ser observado, ao longo das três fases do AE, as restrições focaram em situações específicas dos beneficiários, como não estar em regime fechado, não morar no exterior ou receber bolsa de estudos, incluindo-se outros critérios econômicos, como possuir bens ou ter tido rendimentos tributáveis no período anterior. Alguns desses critérios podem ser problematizados, como a restrição de acesso para os beneficiários que apresentavam renda ou bens no ano anterior, visto que não necessariamente são garantias da existência de renda para sobrevivência no momento posterior, principalmente em face da crise sanitária instalada.

23. Para mais informações, ver a *Nota de Política Social 2* deste BPS. Disponível em: <<https://bit.ly/3yp2Gi5>>.

24. Para mais detalhes, ver subseção 2.5 *Financiamento da política de assistência social*.

25. Segundo o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), entre as últimas semanas de março e as primeiras semanas de abril de 2021, o Brasil alcançou o pico no número de mortes por covid-19, com médias superiores a 3 mil óbitos diários. Disponível em: <<https://bit.ly/399pokm>>.

26. Como será abordado na subseção 2.5 *Financiamento da política de assistência social*, a aprovação da LOA 2021 ocorreu após a garantia de recursos para o AE3, por meio da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) Emergencial.

27. MP nº 1.039/2021. Regulamentado pelos decretos nºs 10.661/2021 e 10.740/2021.

28. Para famílias unipessoais, as parcelas foram de R\$ 150,00. As famílias chefiadas por mulheres receberam R\$ 375,00 e as demais famílias, R\$ 250,00.

**QUADRO 1**  
**Características do Auxílio Emergencial (2020 e 2021)**

	2020		2021	
	AE1	AE2 (AE Residual)	Interrupção do pagamento	AE3 (AE 2021)
Regulamentação	Abril a agosto Lei nº 13.982/2020; Decreto nº 10.316/2020; Decreto nº 10.412/2020.	Setembro a dezembro MP nº 1.000/2020; Decreto nº 10.488/2020.	Janeiro a março	Março a outubro MP nº 1.039/2021; Decreto nº 10.661/2021; Decreto nº 10.740/2021.
Valores dos beneficiários <sup>1</sup>	5 x R\$ 600,00. Ser maior de 18 anos; não estar incluso no mercado formal; exercer atividade de microempreendedor individual (MEI) ou contribuinte individual ou ainda ser trabalhador informal; não receber benefícios previdenciários ou assistenciais (exceto PBF); não ter recebido, em 2018, rendimentos tributáveis acima do respectivo limite de isenção do imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF).	4 x R\$ 300,00. Ser beneficiário do AE1; não ter trabalhado em emprego formal após o recebimento do AE1; não estar preso em regime fechado; não residir no exterior; não ter sido incluído como dependente do IRPF; não ter recebido rendimentos tributáveis acima do respectivo limite de isenção em 2019 ou rendimentos isentos, não tributáveis ou tributados exclusivamente na fonte, cuja soma tenha sido superior a R\$ 40 mil.		7 x R\$ 250,00. Ser beneficiário do AE1 ou AE2 em dezembro de 2020; não ter bens e direitos com valor superior a R\$ 300 mil em 2019; não atuar como estagiário, residente médico ou residente multiprofissional, nem beneficiário de bolsas de estudo; ter movimentado os valores relativos ao AE1 ou ao AE2 disponibilizados em conta.
Principais critérios de elegibilidade para acesso ao benefício				
Limite das cotas por família	Duas (família monoparental com direito a benefício dobrado mais um integrante, podendo chegar ao valor máximo de R\$ 1.800,00 por família).	Duas (família monoparental com direito a benefício dobrado, podendo chegar ao valor máximo de R\$ 600,00).		Um (benefício individual, com acréscimo de R\$ 125,00 para família monoparental, e redução de R\$ 100,00 em domicílios unipessoais).
Benefício médio mensal	R\$ 697,00 por beneficiário.	R\$ 312,00 por beneficiário.		R\$ 216,00 por beneficiário.
Beneficiários	66,4 milhões.	51,1 milhões.		39,4 milhões.

Elaboração das autoras.

Nota: <sup>1</sup> O AE substituiu o benefício recebido pelas famílias PBF nos casos em que foi mais vantajoso.

*Alguns aspectos sobre a implementação do AE*

No que diz respeito à implementação do AE, destacam-se as soluções encontradas e a celeridade com que foram organizadas para oferecer acesso ao benefício à população. Um exemplo foi a adoção do sistema de pagamento – via conta Caixa Econômica Federal (Caixa) –, alinhado às novas tecnologias digitais (como o Pix), que permitiu acesso rápido ao dinheiro disponibilizado. De forma complementar, a adoção de um aplicativo permitiu a identificação das famílias que tiveram uma rápida deterioração da sua situação econômica em função da crise, garantindo ampla cobertura, e se apropriou dos instrumentos já construídos e estabelecidos, como o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) e o próprio PBF, utilizando a *expertise* já existente na oferta de benefícios socioassistenciais para garantir o acesso de parcelas da população vulnerável já mapeadas por meio desses instrumentos. No entanto, como já detalhado no BPS número 28 (Paiva *et al.*, 2021), problemas de acessibilidade ao aplicativo e a logística de pagamentos prejudicaram especialmente um conjunto de beneficiários considerados ultravulneráveis,<sup>29</sup> reforçando a perspectiva de que o acesso às políticas de proteção social não deve se limitar a interfaces digitais.

Ao longo do processo de implementação e concessão do AE, acirrou-se a preocupação com os recebimentos indevidos. Assim, outras medidas administrativas foram utilizadas com esse intuito. Um exemplo disso é que, a partir do AE2, adotou-se a reavaliação mensal da condição de elegibilidade por meio do cruzamento da sua folha de pagamento com outras bases de dados nacionais, como a do imposto de renda, a relativa aos benefícios socioassistenciais e previdenciários (Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS) e ao emprego formal (Relação Anual de Informações Sociais – Rais), entre outras<sup>30</sup> que foram gradualmente sendo inseridas nesse processo de averiguação à medida que o benefício vinha sendo ofertado.<sup>31</sup> Entretanto, algumas dessas bases apresentam periodicidade de atualização pouco rigorosas, o que pode ter, eventualmente, acarretado exclusões indevidas, obrigando o beneficiário a arcar com o ônus de entrar com recursos para revisão da decisão.

Ao realizar uma análise das metodologias de controle utilizando o cruzamento de dados com essas bases, o Banco Mundial chamou a atenção para as restrições na apuração da renda *per capita* com base em dados de ano anterior à pandemia, que não são os mais adequados para avaliar a situação atual da família atingida por uma

29. Ultravulneráveis foi termo utilizado na Portaria do Ministério da Cidadania nº 394, de 29 de maio de 2020, no art. 2º, inciso IV. De acordo com o texto, os ultravulneráveis constituem o público potencial que não possui acesso a meios tecnológicos digitais ou que reside em áreas que não possuem cobertura da rede de telefonia móvel.

30. O Ministério da Cidadania adotou a revisão mensal do benefício apenas em setembro de 2020; antes essa verificação das informações prestadas e outras bases administrativas era feita apenas na concessão do benefício (World Bank, 2021b).

31. No início, a verificação era feita com dezessete registros administrativos; ao final, chegou a incluir mais de quarenta bases de dados. Para uma relação pormenorizada das bases de dados utilizadas na verificação da elegibilidade e manutenção dos pagamentos, ver publicação do Banco Mundial (World Bank, 2021b).

crise que rapidamente deteriorou as condições de vida de boa parte da população. Também apontou para os limites da revalidação mensal para manutenção do pagamento dos benefícios adotada a partir do AE2, que não dialoga com o cenário de incerteza que o surgimento de novas ondas da pandemia coloca no horizonte, aprofundando um contexto de instabilidade para seus beneficiários e limitando o efeito protetivo almejado (World Bank, 2021a).

Conseqüentemente, a complexificação dos controles no processo de concessão e manutenção dos benefícios deve ser mais bem calibrada de forma a reduzir os vieses de exclusão indevida, fruto da utilização de registros e preditores ambíguos. Uma das alternativas encontradas para lidar com esses problemas de exclusão indevida foi a parceria instituída com a Defensoria Pública da União (DPU) com o objetivo de garantir o direito dos beneficiários que tiveram solicitações negadas ou foram indevidamente excluídos do recebimento do benefício. No entanto, esse também é um processo que não elimina todos os obstáculos aos beneficiários já em situação de extrema vulnerabilidade.<sup>32</sup>

#### *Análise dos efeitos socioeconômicos do AE*

Do ponto de vista do impacto do AE, esta medida de enfrentamento da pandemia configurou-se como uma das mais importantes que foram adotadas, não só em termos da magnitude dos recursos em relação ao orçamento, como também na sua centralidade na garantia de renda à população e de condições para o necessário distanciamento social com a finalidade de conter a transmissão do vírus. Como se verá mais adiante, mais da metade de recursos destinados ao enfrentamento da pandemia corresponderam ao AE (subseção 2.5). Nos dezesseis meses entre 2020 e 2021 em que o auxílio foi operacionalizado, foram gastos cerca de R\$ 354 bilhões, o que correspondeu a um gasto médio de R\$ 22 bilhões por mês. Ou seja, o que foi gasto, na média, em apenas um mês com AE representou 66% do que foi gasto com PBF em 2019, por exemplo.

Foram essa magnitude dos recursos transferidos e o expressivo contingente de população beneficiada em 2020 – especialmente com o AE1, e depois com AE2, embora tenha reduzido o valor e a cobertura – que possibilitaram a mitigação dos efeitos da crise econômica decorrente da pandemia nesse ano, ao menos em termos das privações monetárias. Conforme apresentado na *Nota de Política Social 2* deste BPS, houve redução inédita da pobreza em 2020, atingindo um dos menores patamares da série histórica. Em suas análises, o autor constatou que, sem o AE,

32. Para além das falhas encontradas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2020 (Paiva *et al.*, 2021), relatório da Controladoria-Geral da União (CGU) identificou R\$ 10,1 bilhões de possíveis pagamentos, cujos procedimentos de devolução estão sendo implementados (CGU, 2021). Estima-se que o governo tenha recuperado cerca de R\$ 6,9 bilhões até dezembro de 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3JupboK>>; <<https://bit.ly/3rPPcJ7>>. Segundo o Ministério da Cidadania, até dezembro de 2021, havia recebido R\$ 6,9 bilhões relativo às devoluções do AE. Disponível em: <<https://bit.ly/3JlCDuO>>.

a taxa de pobreza para a linha de PPC\$ 1,90 no Brasil teria superado 11% neste mesmo ano, aproximando-se dos níveis vistos entre 2004 e 2005. Caudatário principalmente do AE em sua primeira fase, as medidas anticíclicas adotadas contribuíram para o recuo de 1,1 p.p. na taxa de pobreza em relação a 2019 e a renda dos 20% mais pobres aumentando em 11%. O AE não só elevou a renda dos mais pobres como foi responsável pela redução de desigualdades históricas: se em 2004 os 20% mais ricos tinham uma renda cerca de 27 vezes maior que os 20% mais pobres, em 2020 essa razão foi de 17. Dessa forma, mesmo que temporária, a expansão sem precedentes nas políticas de transferência de renda brasileiras foi fundamental para reduzir os impactos da crise sanitária na renda de uma grande parcela da população durante o primeiro ano da pandemia.

É importante reforçar, no entanto, o caráter temporário desses impactos na renda e na desigualdade. Em que pese ainda relevante para o enfrentamento da crise sanitária, o AE3 foi mais limitado no que tange à sua capacidade de reduzir a pobreza e a desigualdade devido ao novo escopo estabelecido para o benefício. Como resultado, algumas estimativas preveem que, em 2021, os percentuais da população pobre e da extrema pobreza voltem aos patamares de 2019.<sup>33</sup> Outros estudos ressaltam os efeitos desse contexto sobretudo para determinados grupos, com o possível aumento das desigualdades, acentuando hiatos de gênero e raça,<sup>34</sup> principalmente pela maior vulnerabilidade econômica das mulheres negras, sujeitas à recuperação mais lenta das ocupações e rendas perdidas em virtude do distanciamento social (Komatsu e Menezes-Filho, 2021; Nassif-Pires, Cardoso e Oliveira, 2021).

Em relação aos impactos do AE na economia brasileira, Sanches, Cardomingu e Carvalho (2021) estimaram que o auxílio, em 2020, evitou que a economia caísse entre 8,4% e 14,8%. Segundo os autores, a redução do consumo das famílias poderia ter caído cerca de 11,0% a 14,7%; além disso, identificam que o efeito multiplicador do AE também teve impactos na estabilização da razão dívida/PIB, pois teve importante papel na atenuação da queda da arrecadação de impostos em um contexto de recessão. Concluem, consequentemente, que, mesmo representando uma considerável elevação nos gastos públicos, teve importantes impactos nos indicadores macroeconômicos, sugerindo que a sua redução, em 2021, pode ter tido efeitos não apenas no aumento da pobreza e da desigualdade, mas também em maiores dificuldades para a recuperação econômica do país.

33. Para mais informações, ver a *Nota de Política Social 2* deste BPS. Disponível em: <<https://bit.ly/3yp2Gi5>>.

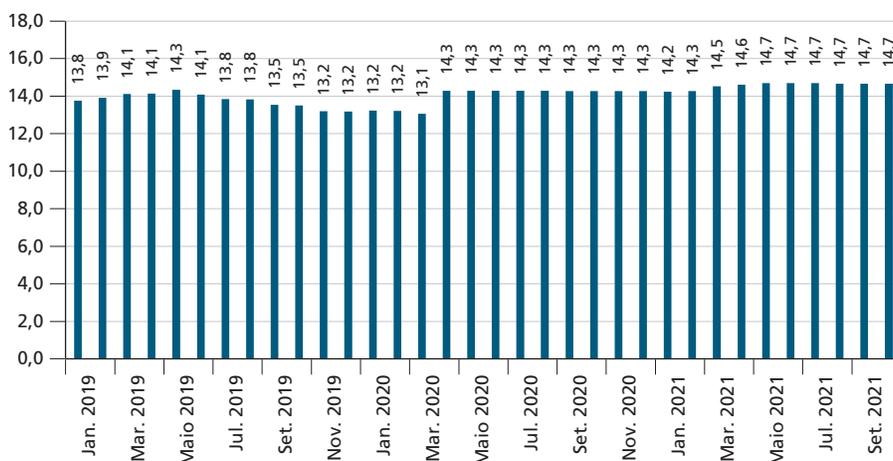
34. Antes da pandemia, a pobreza atingia 33% das mulheres negras, 32% dos homens negros e 15% das mulheres e homens brancos. Com o AE nos valores de 2021, essas taxas seriam, respectivamente, 38%, 36% e 19% (Nassif-Pires, Cardoso e Oliveira, 2021).

### 2.1.2 Programa Bolsa Família

Como uma das primeiras medidas de enfrentamento da pandemia, em abril de 2020, o governo federal incluiu 1,2 milhão de famílias no PBF, zerando a fila das famílias habilitadas e inscritas no Cadastro Único e recompondo, assim, o patamar registrado em maio de 2019 (gráfico 1).<sup>35</sup> Em dezembro de 2020, o PBF mantinha o nível de 14,3 milhões de famílias alcançado em abril do mesmo ano; isso sugere que o programa não fez novas concessões no período em que esteve em vigor a primeira e a segunda edições do AE (AE1 e AE2). Registra-se um pequeno aumento no número de beneficiários nos primeiros meses de 2021, estabilizando em 14,6 milhões de famílias durante boa parte da vigência do AE3.

GRÁFICO 1

**Famílias beneficiárias do PBF – Brasil (jan. 2019-out. 2021)**  
(Em 1 mil)



Fonte: Ministério da Cidadania. Disponível em: <<https://bit.ly/3JycDwB>>. Elaboração das autoras.

A estratégia de inserção automática das famílias do PBF no AE, nos casos em que este benefício foi mais vantajoso,<sup>36</sup> também permitiu que os mais vulneráveis fossem os primeiros a serem beneficiados pela nova transferência de renda. Na prática, a medida alcançou cerca de 95% das famílias beneficiárias do PBF em

35. Conforme detalhado no BPS número 28, depois de alcançar um pico de 14,3 milhões de famílias beneficiárias em maio de 2019, observou-se uma redução gradual nas famílias beneficiárias do PBF, chegando a registrar apenas 13 milhões em março de 2020, conforme gráfico 1.

36. Em abril de 2020, o AE1 foi pago a 13,5 milhões de famílias, contra quase 708 mil famílias que permaneceram no PBF. A permanência no PBF foi de famílias que recebiam valores maiores que os valores do AE, principalmente em função do número de pessoas na família. Disponível em: <<https://bit.ly/3MdicRK>>.

2020 (Paiva *et al.*, 2021).<sup>37</sup> No entanto, em função das sucessivas reduções nos valores do AE, a proporção de famílias PBF que passaram a receber o AE se reduziu. Mesmo assim, em 2021, o AE ainda era a melhor opção para 63%<sup>38</sup> das famílias.

Algumas medidas na gestão do PBF foram importantes para manter seu funcionamento na pandemia. Em 2020 e 2021, o PBF manteve a suspensão dos efeitos da revisão e averiguação cadastral<sup>39</sup> e das suas repercussões no pagamento do benefício, o que garantiu segurança de renda às famílias, além de evitar aglomeração de pessoas em busca de atualização cadastral durante os períodos mais críticos. Da mesma forma, foi mantido o congelamento do montante pago mensalmente para apoiar estados e municípios na gestão descentralizada do programa (em valores de fevereiro de 2020). Isso permitiu que, mesmo com redução das atividades, os entes continuassem a receber os aportes federais para manter o atendimento das famílias.

Em 2021, foi finalmente estendido a todas as famílias beneficiárias o pagamento via crédito em conta ou poupança Caixa Fácil – modalidade adotada para pagamento do AE e que já era implementada para uma parte das famílias PBF.<sup>40</sup> Essa modalidade de inclusão bancária, ao permitir o uso do recurso sem a necessidade de deslocamento até um agente bancário para saque, reduz os custos, por exemplo, de deslocamento que poderiam onerar o beneficiário no modelo de anterior. De igual forma, essa solução contribui para a capacidade de planejamento financeiro, trazendo uma série de benefícios para a população de baixa renda, como realizar pagamentos de forma digital, ter direito a saques gratuitos por mês e realizar transferências bancárias sem taxas.

A última mudança implementada na história do PBF foi o aumento das suas linhas de pobreza e extrema pobreza, além dos valores dos benefícios. O Decreto nº 10.851, de 5 de novembro de 2021,<sup>41</sup> reajustou as linhas de pobreza (de R\$ 178,00 para R\$ 200,00 renda familiar *per capita*) e de extrema pobreza (de R\$ 89,00 para R\$ 100,00 de renda familiar *per capita*), bem como o valor dos benefícios – básico (de R\$ 89,00 para R\$ 100,00), variável (de R\$ 41,00 para R\$ 49,00) e variável vinculado ao adolescente (de R\$ 49,00 para R\$ 57,00). O reajuste nas linhas de pobreza representou uma elevação de cerca de 12,3%, ampliando-se o número de “elegíveis” possíveis ao programa. Essa medida permite que o programa tenha maior cobertura, quando há disponibilidade orçamentária.

37. Como veremos mais adiante, isso foi o que justificou o valor gasto com PBF ter sido muito menor que o valor orçado para o programa.

38. Disponível em: <<https://bit.ly/3gNykfw>>.

39. Portaria MC/GM nº 649, de 27 de julho de 2021.

40. Com o cartão Bolsa Família tradicional o beneficiário tem que sacar o valor integral da parcela mensal do benefício de uma só vez. Já quando o benefício é depositado diretamente na conta a pessoa pode fazer retiradas parciais e utilizar o cartão de débito para compras no comércio em geral.

41. Este decreto será revogado com a edição do Decreto nº 10.852, de 8 de novembro de 2021, que regulamentou o PAB (Brasil, 2021b), naquele momento ainda em MP nº 1.061/2021, que posteriormente foi transformada na Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Os valores de linhas de pobreza serão acolhidos pela nova legislação.

Entretanto, o PBF não chegou a ser pago com os novos valores uma vez que foi substituído pelo PAB. Este foi criado pela MP nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, que posteriormente se converte na Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, e começou a ser pago em novembro de 2021, tendo como base também o Decreto nº 10.852, de 8 de novembro de 2021 (Brasil, 2021b).

Assim, após dezoito anos da sua criação, o PBF foi substituído pelo PAB. É importante ressaltar que o PBF foi um programa bem-sucedido em relação a seu impacto na pobreza e na desigualdade, além de ter sido um programa muito bem focalizado, conseguindo fazer muito com poucos recursos (Souza *et al.*, 2019). Estudo recente indica que, comparado a outros países da América Latina, o programa “é um raro caso ‘benigno’ para programas focalizados: possui, em termos comparativos, boa focalização e boa cobertura” (Paiva, Sousa e Nunes, 2020, p. 38).

### 2.1.3 Auxílio Brasil: contexto, formulação e perspectivas de implementação

As pressões de vários atores – como movimentos sociais e mesmo o Poder Judiciário<sup>42</sup> – para que se oferecesse solução mais consistente ao quadro de agravamento da pobreza a partir da extinção do AE e a persistência da pandemia da covid-19, aliadas à vontade política de se desenvolver um programa social que marcasse a gestão atual, formaram o pano de fundo para o lançamento do PAB.

Desde o início de 2020, o governo apontava para a instituição de um novo programa de transferência de renda. No entanto, os valores mais substantivos do AE e a própria situação socioeconômica, fruto da pandemia, pressionavam pelo aumento nos valores do novo programa de transferência de renda em relação ao antigo PBF. As divergências sobre como viabilizar o orçamento necessário para uma reconfiguração mais robusta do programa atrasaram sua definição. Nesse contexto, a fonte dos recursos para a expansão das transferências de renda passou por diversas ideias.<sup>43</sup> Finalmente, os recursos para a expansão do programa foram viabilizados na PEC dos Precatórios,<sup>44</sup> discussão abordada na subseção 2.5 deste texto. Essa PEC, inclusive, finalmente contemplou no rol dos direitos sociais o direito à renda básica familiar garantida por programa permanente de transferência de renda (art. 6º, parágrafo único, Constituição Federal de 1988). Apesar do importante avanço em termos normativos, a redação estabelece que deverão ser observadas as legislações fiscal e orçamentária. Ou seja, na prática, o que prevalece: o direito à renda ou as questões fiscais? A dubiedade na norma deverá ser resolvida posteriormente pelo Executivo ou, até mesmo, no âmbito do Judiciário.

42. Em decisão inédita, o Supremo Tribunal Federal (STF), em abril de 2021, reconheceu a omissão federal e determinou que a União regulamentasse e implementasse a renda básica de cidadania em 2022 – mecanismo instituído pela Lei nº 10.835/2004 na mesma data de criação do PBF. O tribunal também determinou que Legislativo e Executivo adotassem medidas necessárias para atualização dos valores do PBF e aprimorassem os programas de transferência de renda em vigor, unificando-os se possível.

43. Além da fusão de programas existentes, o governo acenou com a possibilidade de destinação de lucros de estatais não privatizadas, com o congelamento de aposentadorias, com a utilização de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e outros decorrentes da rolagem de parte dos precatórios devidos pelo governo federal (Oliveira, 2020; Verdélio, 2020; Vitor, 2020).

44. EC nº 114, de 16 de dezembro de 2021.

Enquanto a PEC ainda era discutida no Parlamento, o PAB começou a ser pago em novembro de 2021,<sup>45</sup> a partir da estrutura e os recursos do extinto PBF. Na conversão da MP do PAB para a Lei nº 14.284/2021, a linha de pobreza *per capita* foi reajustada para R\$ 105,01, e a de extrema pobreza para R\$ 210,00, ou seja, um pouco superior ao reajuste do último decreto referente ao PBF, citado anteriormente.

#### *Benefícios financeiros do PAB*

O PAB é composto por benefícios financeiros e por incentivos ao esforço individual e à emancipação produtiva. São os benefícios financeiros que equivalem ao antigo PBF. O novo programa não fez alterações substantivas na gestão das condicionalidades, administração dos benefícios, nem no apoio financeiro à gestão descentralizada do PBF, cujas principais regras de funcionamento foram contempladas nas primeiras regulamentações do novo programa.

Houve algumas mudanças na composição dos benefícios, mas que não romperam com o PBF (Bartholo, Paiva e Souza, 2023). Conforme detalhado no quadro 2, o benefício básico, antes pago a todas as famílias PBF em situação de extrema pobreza, deixou de existir. Os benefícios variáveis do PBF, que são fixados segundo a presença de crianças e adolescentes na família, foram substituídos por dois novos benefícios: Benefício da Primeira Infância e Benefício da Composição Familiar. Em relação a este último, uma distinção importante em relação ao PBF é que o PAB contempla apenas as famílias com filhos até 21 anos, desde que matriculados na educação básica.

Por sua vez, o Benefício de Superação da Extrema Pobreza foi mantido e trouxe como novidade a garantia de um valor mínimo de R\$ 25,00 *per capita*. É este benefício, que já existia, que irá contemplar as famílias que não têm crianças. Nos moldes do que ocorreu na unificação do PBF, o PAB também garantiu que a migração para o novo programa não implicasse prejuízo financeiro – na forma do Benefício Compensatório de Transição –, garantindo alguma previsibilidade nesse contexto de incertezas sobre os valores que cada família irá receber.

O primeiro pagamento do PAB apresentou aumento de 17% no valor médio dos benefícios pagos pelo PBF, passando de R\$ 191,80 em março de 2020 para R\$ 224,40<sup>46</sup> em novembro de 2021. Nesse contexto, cumprindo promessa governamental de elevar o valor do PAB para R\$ 400,00, foi publicada a MP nº 1.076, de 7 de dezembro de 2021, que instituiu o Benefício Extraordinário na competência de dezembro de 2021. Este benefício seria o equivalente ao valor necessário para que toda família beneficiária do PAB recebesse pelo menos R\$ 400,00. Entretanto, o Benefício Extraordinário teve sua vigência prorrogada até dezembro de 2022

45. Antes da aprovação da PEC e da conversão da MP em lei.

46. Disponível em: <<https://bit.ly/3ugSRRm>>.

pelo Decreto nº 10.919, de 29 de dezembro de 2021 (Brasil, 2021c). Após nova modificação, em maio de 2022, a Lei nº 14.342 garantiu, de forma permanente, o valor mínimo de R\$ 400,00 para as famílias beneficiárias do PAB. O resultado disso é que, em abril de 2022, cerca de 90% dos 18 milhões de beneficiários estavam recebendo o piso de R\$ 400,00.

Isso significou uma ampliação sem precedentes dos recursos orçamentários do programa de transferência de renda não contributiva no Brasil. A proposta de orçamento de 2022 enviada inicialmente para essa política de transferência de renda, antes da criação do PAB, foi de R\$ 34,7 bilhões. Com o Benefício Extraordinário, foi aprovado, para 2022, um montante de R\$ 89,0 bilhões para o PAB, ou seja, os recursos mais que dobraram. Além disso, houve uma ampliação do número de beneficiários do programa, saindo de 14,7 milhões para 18,0 milhões. Com isso, o *ticket* médio pago em abril de 2022, referente ao PAB mais o Benefício Extraordinário, foi de R\$ 409,80.<sup>47</sup>

## QUADRO 2

### Estrutura de benefícios dos programas Bolsa Família e Auxílio Brasil

	Bolsa Família		Auxílio Brasil	
	Público-alvo	Valor	Público-alvo	Valor
Segundo faixa de renda	Básico (famílias em situação de pobreza).	R\$ 58,00.	-	-
Segundo presença de crianças e jovens	Variável (gestantes, nutrizes, crianças entre 0 e 12 anos ou adolescentes até 15 anos).	R\$ 18,00 (limite de cinco por família).	Benefício Primeira Infância (crianças com idade entre 0 e 36 meses incompletos).	R\$ 130,00 (sem limite de benefícios por família).
	Variável vinculada ao adolescente (adolescentes com idade entre 16 e 17 anos).	R\$ 30,00 (limite de dois por família).	Benefício Composição Familiar (gestantes ou pessoas com idade entre 3 e 21 anos incompletos). <sup>1</sup>	R\$ 65,00 (sem limite de benefícios por família).
Para todas as famílias incluídas no Programa	Benefício de Superação da Extrema Pobreza (famílias em situação de extrema pobreza).	Valor necessário para que a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros supere o valor de R\$ 105,01 <i>per capita</i> .	Benefício de Superação da Extrema Pobreza (famílias em situação de extrema pobreza).	Parâmetros equivalentes ao PBF, respeitado o valor mínimo de R\$ 25,00 por integrante.
Benefício para garantir valor recebido em programas anteriores	Benefício variável de caráter extraordinário.	Parcela que exceda o valor que a família receberá no novo programa (devido enquanto novo benefício for menor que o recebido no antigo programa).	Benefício Compensatório de Transição.	Equivalente ao PBF.
Benefício Extraordinário	-	-	Benefício Extraordinário (a partir de dezembro de 2021).	Valor necessário para alcançar a quantia de R\$ 400,00 no limite de um benefício por família.

Fontes: Brasil (2004; 2021b; 2021c).

Elaboração das autoras.

Nota: <sup>1</sup> Maiores de 18 e menores de 21 anos recebem o benefício se estiverem matriculados na educação básica.

47. De acordo com o valor de referência da população de 2022, o montante de recursos para o auxílio de PAB para 18 milhões de famílias e R\$ 215,25 a título de Benefício Extraordinário para 16,2 milhões de famílias. Disponível em: <https://doi.org/10.17987/8766.2022.11111111>. Acesso em: 20/07/2023.

0,4% do PIB em 2018, e a projeção para 2022 é que ocupe 1% do PIB (Bartholo, Paiva e Souza, 2023). Nesse sentido, este foi um grande avanço deste programa no que diz respeito aos benefícios financeiros, que é a parte do programa que se equipara ao antigo PBF.

Entretanto, cabe chamar a atenção para uma questão relacionada ao desenho do programa. Segundo Bartholo, Paiva e Souza (2023), apesar de reconhecer a centralidade do Benefício Extraordinário no incremento do programa de combate à pobreza, o desenho deste benefício carece de equidade. Isso porque ele paga o mesmo valor mínimo para famílias, independentemente da sua composição, ou seja, na prática quase todas as famílias beneficiárias estão recebendo um piso de R\$ 400,00, não importando a composição familiar. Essa conjuntura desfavorece famílias mais numerosas, as quais recebem o mesmo valor que famílias unipessoais. Assim, para manter a equidade do programa, a lógica do pagamento *per capita* deveria ter sido mantida, conforme a estrutura inicial dos benefícios. Além disso, os autores pontuam sobre a possibilidade deste benefício (pago dessa forma) prejudicar a qualidade do Cadastro Único, “na medida em que pode gerar incentivos para que pessoas residentes no mesmo domicílio se cadastrem separadamente, de forma a majorar o valor dos benefícios recebidos” (Bartholo, Paiva e Souza, 2023, p. 18). Isso poderia gerar problemas de focalização não só no PAB como em outros programas usuários do Cadastro Único que tenham como critérios de seleção a renda ou a composição familiar.

Por fim, vale ressaltar que as lacunas que se apresentavam no PBF ainda persistem no PAB. Embora a MP que criou o PAB tenha recebido emendas na Câmara dos Deputados,<sup>48</sup> que previam concessão automática do benefício para famílias habilitadas no Cadastro Único e ajustes anuais de benefícios e linhas de pobreza, tais medidas foram endereçadas na tramitação da Câmara, mas não foram aprovadas na versão final da lei.<sup>49</sup>

A primeira lacuna é a questão da existência das filas para ter acesso ao benefício: enquanto o PAB não for considerado um direito (como o BPC), este problema irá permanecer. Isso porque tem persistido o problema de pessoas habilitadas para receber o benefício, mas que ainda não se efetivou por causa de restrições orçamentárias. A segunda lacuna é a ausência de critérios e de periodicidade para o reajuste do valor dos benefícios e das linhas de pobreza. Sem essas previsões, tais reajustes não ocorrem de forma sistemática. E isso pode provocar, por um lado, a corrosão dos benefícios pela inflação diante do não reajuste do valor do benefício, e por outro, o achatamento fictício da pobreza devido ao não reajuste das linhas de pobreza,

48. Disponível em: <<https://bit.ly/3kh1ntV>>.

49. A proposta de ajustes automáticos das linhas de pobreza e benefícios foi descaracterizada no Senado e a segunda – concessão automática – foi vetada pelo presidente da República, sob a alegação da falta de destinação de recursos suficientes para tanto.

uma vez que pessoas deixarão de consideradas pobres porque a renda familiar *per capita* pode acabar ultrapassando a linha de pobreza, que não foi reajustada.

*Incentivos ao esforço individual e à emancipação produtiva*

No âmbito do PAB, criou-se ainda outro conjunto de benefícios de escopo focalizado segundo características individuais de membros das famílias beneficiárias, privilegiando uma perspectiva meritocrática e de valorização do esforço individual como forma de superação da pobreza. Entre eles, alguns já estão em funcionamento, como o Auxílio Esporte Escolar, a Bolsa de Iniciação Científica Júnior e o Auxílio Inclusão Produtiva Rural; outros ainda não estão operando, como o Auxílio Criança Cidadã e o Auxílio Inclusão Produtiva Urbana. Até o momento não foi possível compreender a extensão e as implicações desses benefícios nos valores a serem recebidos pelas famílias, não só porque ainda precisam de regulamentação, mas também porque o governo não divulgou as simulações que balizaram as novas regras e valores.

Dois desses novos benefícios dirigem-se diretamente a estudantes de famílias que recebem o PAB e já estão em funcionamento. O Auxílio Esporte Escolar destina-se àqueles que se destaquem em competições e jogos escolares brasileiros. Por sua vez, a Bolsa de Iniciação Científica Júnior destina-se aos que se destaquem em competições acadêmicas e científicas nacionais. Em ambos os casos, tais alunos recebem R\$ 100,00 por mês durante um ano, e suas famílias recebem uma parcela única de R\$ 1 mil. As competições de que tratam esses benefícios são restritas e apenas os primeiros colocados são elegíveis ao complemento financeiro, de modo que seu alcance potencial é bem restrito.

Outros dois benefícios se dirigem a famílias com indivíduos adultos que tenham conseguido ampliar a renda em virtude de sua inserção laboral. O primeiro é o Auxílio Criança Cidadã – pago diretamente a creches privadas<sup>50</sup> previamente habilitadas pelo Ministério da Cidadania – que é concedido a famílias com crianças de até 48 meses incompletos, matriculadas em creches em tempo integral ou parcial. Para pleitear a vaga deve-se comprovar e registrar, no Cadastro Único, a ampliação de renda identificada mediante a atividade remunerada (emprego formal ou não), além de ser constatada a inexistência de vaga na rede educacional pública ou privada conveniada com o poder público que atenda às necessidades da família.

A depender da forma como for regulamentado, a lógica de incentivos por trás desse novo benefício repercute uma contradição não incomum em programas assistenciais de acesso ao mundo do trabalho: para trabalhar fora, os pais precisam ter com quem deixar seus filhos, mas, para ter acesso à creche, precisam demonstrar aumento de renda via trabalho, o que é dificultado por não se ter exatamente com

---

50. As creches, que podem ter ou não fins lucrativos, receberão R\$ 200,00, caso a criança fique em período parcial, e R\$ 300,00, caso fique em período integral.

quem deixar os filhos. Ademais, ainda não está claro como este auxílio se articulará com programas e serviços ofertados no Suas. Um deles é o Programa Criança Feliz, que se baseia na preparação da própria mãe ou responsável que cuida da criança em casa. Também resta a dúvida sobre até que ponto os serviços socioassistenciais estão se organizando para acompanhar essas famílias, compreender e lidar com os impactos dessas ações, inclusive em questões de gênero e autonomia feminina, temas que ainda aparecem de forma tímida no Suas. Por fim, cabe pontuar que a política de creche ou da pré-escola é uma política de educação, que deveria ter caráter universal e estrutural. Nesse sentido, não deveria estar inserida em programas focalizados e compensatórios como o PBF e o PAB.

Outro benefício do PAB voltado para indução ao mundo do trabalho consiste no Auxílio Inclusão Produtiva Urbana, destinado a beneficiários que comprovem vínculo de emprego formal, ou que sejam autônomos/microempreendedores/profissionais liberais que contribuam com a seguridade social. O valor é relativamente alto (R\$ 200,00), quando comparado com os outros benefícios, e, caso deferido, poderá representar parte significativa dos valores recebidos pela família a título de PAB. Limitado a um por família, este benefício será cancelado em caso de perda de emprego.

Esse benefício, que ainda não foi implementado, expressa uma contradição na sua origem: está inserido no escopo de um benefício não contributivo (PAB) mas que, neste caso, tem como pré-requisito a contribuição previdenciária. Além disso, este auxílio beneficiaria os menos vulneráveis entre os mais pobres, na medida em que estes podem contar, a princípio, com a proteção social do mercado de trabalho formal, transformando-se em uma espécie de poupança para estes trabalhadores.

O PAB ainda conta com o Auxílio Inclusão Produtiva Rural, já implementado, destinado a agricultores familiares no valor de R\$ 200,00 mensais, a serem pagos por, no máximo, 36 meses, mediante a contrapartida de doação de alimentos produzidos pela família. Esse programa se integra ao Programa Alimenta Brasil, que visa incentivar a agricultura familiar e promover a inclusão economia e social dos produtores. O Alimenta Brasil substituiu, em bases similares, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) de 2004. O aspecto que mais chama a atenção é a contrapartida obrigatória. Há uma certa contradição fazer com que as famílias mais carentes – foco do Auxílio-Inclusão – tenham que devolver em forma de alimentos produzidos, no mínimo, 10% do valor recebido, podendo esse valor ser majorado por definição do Grupo Gestor do Programa Alimenta Brasil.<sup>51</sup>

Conforme Bartholo, Paiva e Souza (2023), algumas críticas surgiram diante da união de incentivos relacionado ao mérito individual aos benefícios de transferência

51. Conforme a Lei nº 14.284/2021, art. 14, § 2º.

de renda condicionada, tais como a perda de foco do benefício e a dificuldade de compreensão por parte da população. Sobre a primeira questão, os autores afirmam que ainda seria prematuro tecer considerações, pois parte dele ainda não foi implementado e o que for implementado não será expressivo este ano porque o orçamento já está voltado para a transferência de renda condicionada. Sobre a dificuldade de compreensão dos benefícios, as enormes filas criadas nos equipamentos da assistência social (como os Cras) já dão a dimensão deste problema.

#### *Desafios do PAB*

A efetividade do PAB em todas as suas dimensões exigirá do governo federal a disponibilização da estrutura e dos procedimentos adequados para implementação de todos esses benefícios. Ademais, a gestão de cada um desses novos benefícios vai exigir a construção de rotinas e sistemas de informação que alimentem seu funcionamento, o que, por sua vez, vai demandar intensa articulação intersetorial e federativa, além de treinamentos de gestores estaduais e municipais que deverão prover as informações, atender, encaminhar e tirar dúvidas dos beneficiários, especialmente no âmbito do Suas.

O PBF era um programa bem avaliado, reconhecido nacional e internacionalmente pela sua efetividade no enfrentamento da pobreza. Agências e bancos multilaterais, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), reconheceram as tecnologias e os instrumentos desenvolvidos pelo programa, o que promoveu sua adaptação para países da América Latina, da África e da Ásia. Embora fosse importante o seu aprimoramento, a centralidade que ocupa não apenas no âmbito das políticas sociais brasileiras, como na subsistência de uma grande parcela da população, justificaria que sua substituição fosse precedida de um debate ampliado que incluísse os múltiplos atores, tanto governamentais como da sociedade e mesmo *think tanks*. Faltou especialmente envolver gestores do Suas como responsável pela gestão subnacional do programa, uma vez que as políticas de transferências de renda são um eixo articulador importante para a oferta dos serviços socioassistenciais.

Outra questão que merece atenção foi a complexificação do benefício. Ao invés de simplificar a matriz de benefícios, facilitando não só a gestão, mas a compreensão da população sobre seus direitos, o desenho do PAB o tornou mais complexo. Tal complexificação está associada à criação de cinco incentivos financeiros orientados pela meritocracia e conexão ao trabalho. Além disso, a criação desses novos benefícios revela uma nova perspectiva sobre o enfrentamento da pobreza, com foco no esforço individual e não mais como um problema estrutural e coletivo, a ser encaminhado pelo Estado. Ou seja, deixa-se de lado a compreensão de que essas exclusões são consequências de carências e negações históricas à educação de

qualidade ou à persistente crise do mercado de trabalho formal, perceptível nos índices historicamente elevados de desemprego.

De forma resumida, ainda que com percalços, é inegável que a garantia de renda em nosso sistema de proteção social avançou e amadureceu bastante durante a pandemia. Houve a constitucionalização do direito à renda, mesmo que – como explorado anteriormente – seja um direito subordinado aos limites fiscais, além da ampliação de beneficiários e valores do principal programa de combate à pobreza. É fato, também, que a ampliação nos valores repassados e a mudança nas linhas de pobreza do PAB permitiram expandir sua base de beneficiários e garantir renda nesse momento em que o país ainda não conseguiu retomar a economia. Entretanto, registra-se a fragmentação dos benefícios no sentido da meritocracia e reforçando-se a necessidade de melhorar desempenhos, conforme analisado anteriormente. Por fim, cabe ressaltar que a instituição do PAB poderia ter sido o momento oportuno para resolver dificuldades históricas do PBF – com a eliminação das filas “administrativas” de espera e a atualização automática das linhas de pobreza e extrema pobreza e valores dos benefícios.

## 2.2 Benefício de Prestação Continuada

O BPC é um dos pilares da política de assistência social, tal como enunciado pela Constituição Federal de 1988. Ele é destinado a pessoas idosas ou pessoas com deficiência (PcDs) em situação de vulnerabilidade e foi regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) no início da década de 1990. Ao longo do tempo, o benefício já passou por diversas alterações no desenho dos seus critérios de elegibilidade e operacionalização<sup>52</sup> e, entre 2020 e 2021, na esteira da crise sanitária, um intenso conjunto de mudanças foi promovido. Algumas delas foram descritas no BPS anterior, sendo assim nesta subseção serão retomados os principais acontecimentos ocorridos desde a última edição dessa publicação, com foco nas mudanças promovidas no critério de renda, na criação do Auxílio-Inclusão e em medidas adotadas para tornar o processo de análise do requerimento do BPC mais célere.

Os critérios de elegibilidade para o BPC podem ser aglutinados em quatro categorias principais: i) a renda familiar *per capita*; ii) a composição familiar (utilizada para o cálculo do critério de renda); iii) o conceito de deficiência; e iv) a idade (no caso das pessoas idosas). Enquanto os últimos permanecem inalterados desde os anos 2010,<sup>53</sup> o de renda sofreu alterações em 2020 e novamente em 2021.

O critério da renda familiar *per capita* tem sido alvo de controvérsias desde que foi regulamentado pela primeira vez na Loas. A controvérsia central é que a renda

52. Como descrevem Paiva e Pinheiro (2021).

53. O conceito de família permanece inalterado desde 2011 e o de deficiência, desde 2015. O critério da idade de 65 anos foi incorporado no BPC inicialmente pelo Estatuto do Idoso (2003) e consolidado posteriormente pela Lei nº 12.435/2011, conhecida popularmente como Lei do Suas.

não deveria ser o único critério para caracterizar a situação de vulnerabilidade de pessoas idosas e PcDs, e, por conseguinte, torná-las elegíveis ao benefício, tal como definido constitucionalmente. Apesar disso, a caracterização de vulnerabilidade a partir do patamar de renda *per capita* inferior a um quarto de SM se manteve como único critério até meados de 2015. Nesse ano, a Lei Brasileira de Inclusão (LBI)<sup>54</sup> adicionou uma outra dimensão à caracterização da vulnerabilidade, incluindo na Loas um parágrafo que aponta que, para além do patamar mínimo de um quarto de SM, também poderão ser aplicados à análise da elegibilidade ao BPC outros elementos que comprovem a situação de vulnerabilidade (Paiva *et al.*, 2021; Paiva e Pinheiro, 2021; Bartholo *et al.*, 2020; Silveira *et al.*, 2016; Penalva, Diniz e Medeiros, 2010).<sup>55</sup> Apesar dessa novidade trazida pela LBI, não houve regulamentação desses critérios adicionais de vulnerabilidade nos anos que se seguiram e as regras gerais para concessão do benefício continuaram focadas na dimensão do patamar mínimo de renda *per capita* inferior a um quarto de SM.

Esse cenário só seria alterado em 2020, com as mudanças promovidas por legislações aprovadas em meio à eclosão da pandemia da covid-19. Como discutido no último BPS, diversas alterações no BPC ocorreram em um curto espaço de tempo (Paiva *et al.*, 2021), englobando alterações no critério de renda e incorporando a análise de outros elementos para caracterizar a vulnerabilidade. Entre idas e vindas, a norma vigente na maior parte de 2020<sup>56</sup> fixou o critério de renda para acesso ao BPC como famílias com renda igual ou inferior a um quarto de SM, como mostra o quadro 3. Apesar de parecer simples detalhe de redação ao se estabelecer que a renda possa ser igual ou inferior e não apenas inferior a um quarto do SM, a consequência é a possibilidade de se atender a um maior número de famílias.

Entretanto, essa lei estabeleceu que esse critério teria validade apenas até 31 de dezembro de 2020, sem definir qual seria o patamar a partir dessa data. Isso levou, conseqüentemente, à necessidade de elaboração de uma nova normativa para que o benefício continuasse sendo operacionalizado nos anos seguintes. Para solucionar a questão, o governo federal publicou, no último dia de vigência do critério, uma MP<sup>57</sup> que retomou a redação original do critério, ou seja, a renda mensal familiar *per capita* inferior a um quarto de SM. Durante a tramitação da MP, no entanto, em junho de 2021, o Congresso Nacional optou pela retomada do patamar de rendas iguais ou inferiores a um quarto de SM.<sup>58</sup> Nesse sentido, apesar de o Executivo ter se mostrado mais refratário a um critério mais inclusivo ao publicar a MP retomando

54. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.

55. Cabe lembrar que os caminhos que levam às mudanças no critério de renda mencionadas neste capítulo já foram abordados de maneira mais aprofundada em outras publicações do Ipea, incluindo esse BPS. Nesse sentido, para uma maior compreensão das dinâmicas associadas a essas alterações, sugere-se a consulta aos textos referenciados ao longo da seção.

56. Lei nº 13.982, de 22 de abril de 2020. Vigente por oito meses, até dezembro de 2020.

57. MP nº 1.023, de 31 de dezembro de 2020.

58. Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021.

o critério inferior a um quarto de SM (ou seja, retirando o “igual”), a tramitação da normativa no Congresso acabou por retomar parâmetro de 2020, que, mesmo que ofereça uma elevação mínima na renda elegível, abrange o benefício para um número maior de pessoas. Essas mudanças são ilustradas no quadro 3.

### QUADRO 3

#### Trajetória recente das mudanças no patamar mínimo do critério da renda familiar para acesso ao BPC

Ano	Até 2019	2020a	2020b	2021a	2021b
Patamar mínimo expresso na Loas	Renda mensal <i>per capita</i> inferior a um quarto de SM.	Renda <i>per capita</i> inferior a meio SM.	Renda <i>per capita</i> igual ou inferior a um quarto de SM.	Renda mensal <i>per capita</i> inferior a um quarto de SM.	Renda <i>per capita</i> igual ou inferior a um quarto de SM.
Implementação	Critério utilizado desde a criação do benefício.	Impedido de ser implementado pelo STF.	Vigente de 2 de abril até 31 de dezembro de 2020.	Vigente de 1º de janeiro a 21 de junho de 2021.	Segue vigente desde 22 de junho de 2021.

Elaboração das autoras.

Obs.: Para 2020a, as alterações são realizadas por meio da Lei nº 13.981, de 23 de março de 2020; para 2020b, as alterações são realizadas por meio da Lei nº 13.982, de 22 de abril de 2020; para 2021a, as alterações são realizadas por meio da MP nº 1.023, de 31 de dezembro de 2020; e para 2021b, as alterações são realizadas por meio da Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021.

Em relação à dimensão dos outros critérios de vulnerabilidade, em 2020 se avançou nesse debate. A legislação que tratou do tema<sup>59</sup> inseriu na Loas uma nova regra que definiu que pessoas com renda *per capita* acima de um quarto até meio SM poderiam ser elegíveis ao BPC caso se enquadrassem em critérios adicionais relacionados ao grau de vulnerabilidade,<sup>60</sup> desenhando um conjunto de critérios que poderiam ser utilizados para avaliar a miserabilidade da família da pessoa pleiteante ao benefício.<sup>61</sup> Da mesma forma que a redefinição do valor do critério de renda, a adoção de critérios adicionais que tornariam elegíveis pessoas com renda até meio SM também foi criada como uma medida temporária ligada à emergência em saúde internacional, permanecendo vigente apenas até o último dia de 2020. Entretanto, esses critérios adicionais de vulnerabilidade não chegaram a ser regulamentados ou implementados. Em 2021, essa discussão foi retomada, durante a tramitação da MP nº 1.023/2020, pelo Congresso Nacional. Esse debate resultou no retorno à Loas de alguns dos fatores que já haviam sido tratados em 2020, mas a maior parte deles seguem sem ser operacionalizados.

Entre esses critérios adicionais de vulnerabilidade, apenas um tem sido operacionalizado independentemente das suas idas e vindas na legislação. O grau de comprometimento do orçamento familiar com gastos de saúde e cuidados da

59. Lei nº 13.982, de 22 de abril de 2020.

60. Fatores socioambientais; grau de deficiência, dependência de terceiros e nível de comprometimento da renda familiar com gastos com cuidados de saúde e da vida diária.

61. Cabe lembrar que os caminhos que levam às mudanças no critério de renda apresentados neste capítulo já foram abordados de maneira mais aprofundada em outras publicações do Ipea (Paiva *et al.*, 2021; Paiva e Pinheiro, 2021).

vida diária vem sendo adotado no âmbito da operacionalização do BPC por força de ações civis públicas (ACPs) vigentes em vários estados brasileiros. Elas têm sido movidas por diversas organizações da sociedade civil e órgãos governamentais de defesa de direitos, que tem interpelado o Judiciário para garantir que esses gastos sejam descontados do cálculo da renda *per capita* da família do solicitante do BPC. No segundo semestre de 2020, o desconto desses gastos para aferição da renda foi regulamentado como parte da operacionalização do BPC em todo o país<sup>62</sup> e continuou sendo adotado como parte da análise da elegibilidade de solicitantes desde então.

Em resumo, apesar de já existir um debate consolidado e já referendado pelo STF em relação às limitações da renda como parâmetro para caracterizar se uma família está ou não em uma situação em que ela é incapaz de prover a manutenção da pessoa idosa ou PcD (Paiva e Pinheiro, 2021), eles seguem não implementados em sua integralidade. Mais que isso, com as mudanças trazidas com a nova legislação aprovada em 2021, a adoção de critérios adicionais passou a se restringir a famílias que contam com uma renda mensal familiar *per capita* de até meio SM, consolidando um teto para a adoção desses critérios, algo que não havia sido explicitado na Loas até então. Em um contexto em que um dos motivos que tem levado à judicialização do BPC são os critérios restritivos de caracterização da vulnerabilidade,<sup>63</sup> é possível que, mesmo quando esse novo desenho seja implementado, pessoas que não se enquadrem nesses parâmetros continuem buscando a justiça para o reconhecimento de direitos.

Outra novidade importante no BPC ocorrida em 2021 foi a regulamentação do Auxílio-Inclusão para PcDs,<sup>64</sup> que começou a ser pago no final do ano.<sup>65</sup> O auxílio foi previsto inicialmente pela LBI<sup>66</sup> em 2015, com o objetivo de contribuir com os gastos adicionais que as PcDs possuem para exercer atividade profissional. Entretanto, carecia do estabelecimento de regras adicionais que permitissem a sua implantação. O benefício tem o valor de meio SM e é pago ao beneficiário do BPC enquanto ele estiver inserido no mercado de trabalho. É uma medida importante para estimular e apoiar o ingresso das PcDs no mundo do trabalho. Entre os critérios para receber o auxílio, estão:

- ser pessoa com deficiência moderada ou grave;

62. Regulamentado pela Portaria Conjunta MC/ME/INSS nº 7, de 14 de setembro de 2020.

63. São recorrentes os casos em que pessoas que demandam o reconhecimento ao direito ao BPC e não se enquadram nos critérios vigentes acessam a Justiça para solicitar esse reconhecimento por meio judicial, obtendo sucesso (Paiva e Pinheiro, 2021).

64. A regulamentação se deu por meio da Lei nº 14.176/2021, que também alterou as dimensões do critério de renda familiar *per capita* discutida anteriormente.

65. Em março de 2022, havia 29 pessoas recebendo o Auxílio-Inclusão (INSS, 2022).

66. Art. 94 da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.

- ser titular do BPC suspenso/cessado há menos de cinco anos, imediatamente anteriores ao exercício da atividade remunerada ou ativo na data do requerimento;
- exercer, na data do requerimento, atividade remunerada que a enquadre como segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social ou como filiado a regimes de previdência de estados e municípios;
- ter remuneração mensal limitada a 2 SMs;
- possuir o Cadastro Único atualizado no momento do requerimento do auxílio e ter o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) regular; e
- atender aos critérios de manutenção do BPC, incluídos os critérios relativos à renda familiar mensal *per capita* exigida para o acesso ao benefício.

Por fim, outra mudança ocorrida no âmbito do BPC se refere à adoção de medidas para dar celeridade à avaliação dos pedidos de reconhecimento de direito. Essas iniciativas se relacionam aos atrasos na análise dessas solicitações, algo que tem impactado profundamente a operacionalização do BPC nos últimos anos. O acúmulo de requerimentos vem sendo observado desde 2019 e abordado em boletins anteriores (Ipea, 2020; Paiva *et al.*, 2021). Esses atrasos têm sido um dos principais gargalos para o acesso ao benefício (Paiva e Pinheiro, 2021) e são resultado em parte da redução no número de trabalhadores do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e da implementação do INSS Digital,<sup>67</sup> mas também da pandemia, que ocasionou longos períodos de suspensão das perícias médicas e avaliações sociais.

As dificuldades em equacionar a demora na resposta aos pedidos motivaram uma força-tarefa com funcionários do INSS destacados para análise exclusiva do BPC, com duração de quarenta dias. Também levou a um acordo judicial<sup>68</sup> entre a União, o Ministério da Cidadania, o INSS, o Ministério Público Federal (MPF) e a DPU. Esse acordo estabeleceu prazos para o instituto concluir o processo administrativo para reconhecimento inicial de uma série de direitos previdenciários e assistenciais, como o BPC, e indicou medidas a serem tomadas para que esses prazos sejam cumpridos. Algumas dessas medidas sugeridas foram incorporadas na Loas como medidas excepcionais a serem adotadas pelo INSS e pelo Ministério da Cidadania.<sup>69</sup> Entre elas, estão a autorização da adoção pelo INSS de outras metodologias para avaliação social de PcDs, como o uso de videoconferência, e a

67. Como Paiva e Pinheiro (2021) relatam, em um contexto de redução da força de trabalho e da migração para um novo modelo de atendimento, o INSS encontrou dificuldade em adequar seus processos de trabalho ao longo dessa transição, levando ao represamento de análises de novas requisições. Um volume tão considerável que, mesmo que esse processo tenha se iniciado em 2019, até hoje são sentidos os efeitos desse momento.

68. Termo de acordo homologado pelo STF no âmbito do Recurso Extraordinário nº 1.171.152/SC.

69. As alterações na Loas, de forma a incorporar essas medidas, também fazem parte do conjunto de mudanças trazidas pela Lei nº 14.176/2021.

aplicação do padrão médio de avaliação social<sup>70</sup> para concessão e manutenção do benefício, que tem como objetivo aumentar o grau de automatização da avaliação social. De início, elas seriam adotadas apenas em 2021, mas recentemente foram prorrogadas até o fim de 2022.<sup>71</sup>

Outra medida incorporada na Loas refere-se à operacionalização do abatimento dos gastos de saúde na renda mensal familiar *per capita*, assunto abordado anteriormente. Para tornar essa análise mais célere, a Loas também passou a autorizar o uso excepcional de valores médios fixos a serem descontados quando são apresentadas as comprovações necessárias, relacionadas a cada tipo de despesa<sup>72</sup> (medicamentos, serviços de saúde, serviços da assistência social). Nos casos em que os gastos são maiores que os valores pré-determinados pela portaria, a pessoa deverá apresentar os recibos dos gastos que tiver referentes aos doze meses anteriores à data de realização do pedido do BPC. Dessa forma, se, por um lado, as novas regras da portaria podem facilitar a avaliação das solicitações, por outro, torna muito mais complexa a tarefa de aspirantes ao benefício em prover as comprovações necessárias nos casos em que os gastos superam os valores fixados.

Esses gargalos na análise de benefícios se refletem no número de benefícios pagos, principalmente em relação às PcDs. Dados disponibilizados pelo Ministério da Cidadania<sup>73</sup> mostram que, em 2019, a trajetória mensal de pagamento do BPC, até então sempre crescente, se inverte. Passado esse ano crítico de alterações dos regimentos do BPC (2019) – que impactaram negativamente o número de benefícios pagos – e o fechamento das agências do INSS no início de 2020, logo o volume de benefícios pagos retomou sua trajetória crescente, chegando em novembro de 2021 com um volume recorde de beneficiários recebendo o BPC Idoso.<sup>74</sup> No caso do BPC PcD, por sua vez, essa recuperação tem sido bem mais demorada, tendo registrado queda nos últimos dois anos na quantidade média de benefícios pagos no mês.<sup>75</sup> Apesar de serem necessárias análises mais aprofundadas sobre a questão, essas trajetórias podem ser evidências de que a queda no pagamento do benefício para PcDs esteja relacionada com o atraso na análise de solicitações, uma vez que o processo de análise de requerimentos do BPC para pessoas idosas é mais

70. O padrão médio se refere a um conjunto de métricas de avaliação criado a partir dos dados de avaliações ocorridas entre janeiro de 2015 e junho de 2020 (Brasil, 2021d).

71. Antes da implementação da medida, foi realizada uma experiência-piloto entre junho e agosto de 2021. A medida foi implementada a partir da publicação da Portaria MC/MPT/INSS nº 14/2021, de 7 de outubro de 2021, e estendida pela Portaria Conjunta MC/MTP/INSS nº 18, de 27 de dezembro de 2021.

72. Lembrando que, além de apresentar as comprovações dos gastos realizados, é necessário comprovar que tanto medicamentos como serviços de saúde e da assistência social não são ofertados onde a pessoa vive (Portaria Conjunta MC/MPT/INSS nº 14/2021).

73. Disponível em: <<https://bit.ly/3vcUe4i>>.

74. O número médio mensal de BPCs pagos a idosos cresceu 4,3% entre 2019 e 2021, passando de 2.032.498 para 2.120.640. Dados disponíveis em: <<https://bit.ly/3McF2K2>>.

75. Entre 2019 e 2021, a quantidade média mensal de benefícios pagos a PcDs caiu 1,3%, passando de 2.594.624 para 2.561.182. Dados disponíveis em: <<https://bit.ly/3McF2K2>>.

célere – visto que não inclui na análise a perícia e avaliação biopsicossocial, apenas o batimento das informações relacionadas à renda do solicitante.

Entretanto, mesmo com as medidas que vinham sendo tomadas, de acordo com o INSS, em novembro de 2021 a “fila” do BPC contava com quase de 800 mil pessoas aguardando perícia médica necessária para a concessão do BPC PcD (Imenes, 2022). Adicionalmente, problemas centrais que foram o estopim da crise no INSS em 2019, como o baixo número de servidores, permanecem sem solução. Não há previsão de contratação de novos funcionários ou realização de concurso público para reposição do quadro de trabalhadores do instituto, algo que ofereceria uma solução sustentável para a redução das filas. Principalmente em um contexto em que a demanda pelo benefício pode aumentar nos próximos anos, dada a retração observada no mercado de trabalho por conta da pandemia, do aumento da informalidade e das consequências da última reforma trabalhista no perfil dos postos de trabalho no Brasil.<sup>76</sup>

### 2.3 Serviços socioassistenciais

O Suas organiza-se principalmente em torno de unidades públicas basilares da oferta de serviços socioassistenciais, complementada pelas organizações da sociedade civil que historicamente atuam na promoção de ações voltadas para a proteção de populações vulneráveis no país. Um dos primeiros passos no estabelecimento do sistema foi a criação das unidades de referência, os centros de referência de assistência social (Cras) e os centros de referência especializado de assistência social (Creas) – e posteriormente os centros de referência especializado para população em situação de rua (Centros Pop) –, seguido pela tipificação dos serviços, passo fundamental para a delimitação da área de atuação da política e para a compreensão desse arranjo de proteção social como um direito.

Levando-se em conta os parâmetros de número de unidades, a presença no território e o número de pessoas atendidas, a partir de 2015, os impactos da crise econômica e as medidas fiscais adotadas levaram a um crescimento incremental, senão a uma estagnação,<sup>77</sup> tendo em conta aqueles mesmos parâmetros.<sup>78</sup> O cenário da pandemia, no entanto, alterou essa trajetória histórica recente: desde 2020 são observados resultados atípicos, principalmente em relação ao número de atendimentos. De um lado, elevou-se o volume de determinados atendimentos, dado

76. Um exemplo disso é a flexibilização dos contratos de trabalho, que tende a levar ao aumento do número de pessoas sem carteira assinada e, conseqüentemente, sem acesso aos benefícios previdenciários e à proteção social contributiva. Sem condições de acessarem a previdência, a tendência é que pessoas em situações mais vulneráveis acabem recorrendo aos benefícios não contributivos da assistência social, particularmente o BPC para pessoas idosas.

77. Diagnóstico reproduzido no Relatório Luz da Sociedade Civil sobre a Agenda 2030 caracteriza as metas relacionadas à política de assistência social como estagnadas. Entre as categorias de classificação utilizadas pelo grupo, estão *retrocesso*, *ameaçada*, *estagnada*, *progresso insuficiente* e *progresso satisfatório*. Uma meta é considerada estagnada quando “não houve nenhuma indicação de avanço ou retrocesso estatisticamente significativos” (GTSC A2030, 2021).

78. Essa trajetória tem sido narrada em edições anteriores desse BPS (Ipea, 2019; 2020; Paiva et al., 2021).

o aumento do número de pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade. De outro, a necessidade de garantir a segurança sanitária de usuários e trabalhadores levou à redução das atividades de diversos serviços, principalmente os que utilizam metodologias de atendimento coletivo.<sup>79</sup>

Nos Cras, os dados do RMA<sup>80</sup> revelam que os atendimentos individuais cresceram 6% de 2019 a 2020 e 19% de 2020 a 2021. Esse movimento está relacionado principalmente à busca por obtenção de benefícios. Foi observado o crescimento exponencial dos atendimentos individualizados principalmente entre abril e junho de 2020, quando estiveram abertas as inscrições para acesso ao AE (Brasil, 2021a). Já em novembro de 2021, mês seguinte ao fim do AE e do PBF, as filas para cadastramento e atualização cadastral foram recordes nos municípios (Santos, 2021). Nesse mês, os atendimentos individuais atingiram um patamar histórico: 3.086.113. Anteriormente à pandemia, o pico foi de 2.441.752 atendimentos em agosto de 2019. A iminência dos pagamentos do PAB trouxe o desafio de cadastrar os novos públicos que passaram a depender da transferência de renda para sua sobrevivência, mas que ainda não haviam conseguido se registrar ou atualizar o Cadastro Único. Essas pessoas buscaram apoio nas unidades para se informar sobre transição do AE e do PBF para o PAB.

Além do AE e do PAB, a procura por benefícios eventuais também foi intensa. Entre 2019 e 2020, houve um aumento de 20,7% nos atendimentos individuais relacionados à concessão de Auxílio-Natalidade, 14,2% ao Auxílio-Funeral e 124,2% à oferta de outros benefícios eventuais. Em 2021, esses indicadores continuaram em um patamar elevado, crescendo em relação ao ano anterior: um aumento de 36,7% nos atendimentos relacionados ao Auxílio-Natalidade, 16,6% ao Auxílio-Funeral e 12,1% a outros benefícios eventuais. Se em 2019 foram conduzidos 2.972.683 atendimentos relacionados a benefícios eventuais, em 2021 esse número foi de 7.242.454.

Enquanto a busca por benefícios observou um aumento expressivo, a pandemia e as restrições sanitárias acabaram resultando na redução dos indicadores de atendimento dos serviços. Em relação ao serviço de Proteção e Atendimento Integral

---

79. Uma das formas de atendimento comumente utilizadas nos serviços socioassistenciais são os atendimentos coletivos, que visam, por meio de atividades em grupo, fortalecer vínculos familiares e comunitários, prevenir situações de risco ou reduzir agravamento de danos. O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) é o serviço que mais se destaca no uso dessa modalidade de atendimento. Ele é organizado em grupos, “de modo a ampliar as trocas culturais e de vivências entre os usuários, assim como desenvolver o seu sentimento de pertença e de identidade” (Brasil, 2016, p. 13).

80. Devido à pandemia, foram estabelecidas excepcionalidades para o preenchimento do RMA, sendo a principal delas a de que atendimentos realizados por meio de canais remotos puderam ser computados da mesma forma que os atendimentos presenciais (Brasil, 2021a). Além disso, é importante lembrar que os dados do RMA são informados pelas gestões municipais e, considerando o contexto atípico de 2020 e 2021, podem ter ocorrido dificuldades no envio de informações, gerando impactos nos dados reportados.

à Família (Paif),<sup>81</sup> o volume de acompanhamentos e o número de novas famílias inseridas no serviço, como apontado no boletim anterior (Paiva *et al.*, 2021), já vinham caindo ao longo dos últimos anos, o que fez permanecer essa tendência ao longo da crise sanitária. Entre 2019 e 2020, houve uma queda de 5,7% nos acompanhamentos e, em 2021, eles continuaram decrescendo, caindo 1,6% em relação a 2020, ainda que tenha havido um aumento de novas famílias e pessoas inseridas nesse serviço (14,7% maior que em 2020).

Além das dificuldades para manter a atuação em meio à crise sanitária e às restrições orçamentárias, a intensificação dos fluxos migratórios das famílias por conta da piora nas suas condições econômicas também pode ter influenciado na queda da média dos acompanhamentos, mesmo com o aumento de novas famílias inseridas em 2021.<sup>82</sup> Em relação ao SCFV,<sup>83</sup> a natureza coletiva de seus atendimentos fez com que houvesse uma queda grande na média de pessoas participando em grupos do serviço em todas as faixas etárias. Em 2020, ela esteve em torno de 40% menor em relação ao registrado em 2019 e, apesar da volta dos atendimentos em 2021, não conseguiu retomar o mesmo patamar de atendimento anterior à pandemia (também em torno de 40% em relação a 2019).

No que diz respeito aos acompanhamentos e atendimentos realizados nos Creas, também houve queda. No caso do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi),<sup>84</sup> a expansão vista em 2019 foi interrompida, com redução ao longo de 2020 (-15,5%) e 2021 (-0,8% em relação a 2020). É possível que essa queda esteja associada à necessidade de garantir a proteção de usuários e trabalhadores. No entanto, ao contrário do que se observou no Paif, o Paefi não conseguiu recuperar patamares de atendimento de 2019, ainda que haja indícios do aumento da demanda, representado pelo já mencionado crescimento da pobreza, mas também em casos de violência e violações de direitos, como é o caso das mulheres vítimas de violência intrafamiliar e trabalho infantil.<sup>85</sup> Ao contrário, houve queda no acompanhamento de pessoas que passaram por determinadas situações de

---

81. O Paif é oferecido em todos os Cras e é um dos serviços basilares do Suas. Tem como objetivo oferecer suporte às famílias, atuando na prevenção do rompimento de vínculos familiares e comunitários, na promoção do acesso a direitos e colaborando na melhoria da qualidade de vida de pessoas em situação de vulnerabilidade.

82. Em outras palavras, famílias que antes eram acompanhadas em um Cras e tem que se mudar por conta das dificuldades em manter suas condições de vida atual acabam deixando o acompanhamento, que não é imediatamente retomado em outra unidade. Esses deslocamentos, então, acabam impactando nos indicadores de acompanhamento.

83. O SCFV é organizado em torno de grupos divididos de acordo com o período do ciclo de vida das pessoas usuárias da política. No RMA, são coletadas informações sobre grupos voltados para as faixas etárias de 0 a 6 anos, 7 a 14 anos, 15 a 17 anos, 18 a 59 anos e idosos (acima de 60 anos).

84. O Paefi é um serviço que tem como objetivo oferecer suporte e orientação a pessoas e/ou famílias em situação de vulnerabilidade relacionada a ameaças ou violações de direitos. Busca preservar e fortalecer vínculos familiares e comunitários.

85. Como relatado por Bueno *et al.* (2021) sobre os índices de violência contra a mulher e a ILO e UNICEF (2021) sobre trabalho infantil.

violência captadas por meio do RMA.<sup>86</sup> As menores quedas foram no número de mulheres vítimas de violência intrafamiliar (-14,6%) e pessoas em situação de rua (-9,6%). Por sua vez, no caso das crianças em situação de trabalho infantil, houve redução de quase 60% no número de crianças inseridas em acompanhamento do Paefi, o que representou a maior queda entre as situações captadas. Vale mencionar que os gastos com ações relacionadas ao combate ao trabalho infantil vêm caindo consideravelmente ao longo dos últimos anos, como apontado por esse boletim em edições anteriores (Ipea, 2020; Paiva *et al.*, 2021) e por outros estudos (Inesc, 2021).

Os atendimentos voltados para pessoas em situação de rua são ofertados tanto pelos Creas como pelos Centros Pop, sendo o Serviço Especializado em Abordagem Social o principal deles.<sup>87</sup> Foi possível observar que houve aumento no número de abordagens realizadas, o que reflete o crescimento da população em situação de rua ao longo dos últimos anos.<sup>88</sup> No entanto, é interessante perceber que são observadas tendências opostas em relação a esses dois tipos de equipamentos socioassistenciais. Nos Creas, houve queda nas abordagens ao longo da pandemia e, mesmo com alguma melhora, o volume de 2021 é -4,4% menor em relação ao mesmo período de 2019. Se antes da pandemia (2019) mais de 2,6 mil unidades chegaram a reportar atendimentos no âmbito desse serviço, em 2021, 2,5 mil o fizeram. Nos Centros Pop, houve um aumento de 31% entre 2019 e 2020 e de 4% no período 2020-2021. Essas diferenças podem indicar que houve uma concentração dos atendimentos da população em situação de rua pelas equipes dos Centros Pop, o que em si não é um problema. Entretanto, quando se traz para a análise os dados sobre a distribuição dos Centros Pop – concentrados em metrópoles e cidades de grande porte – em comparação com os Creas – que só não são tão presentes em cidades com menos de 20 mil habitantes, é possível questionar se não tem ocorrido desigualdades territoriais na cobertura desses atendimentos. Em muitas cidades, os Creas são as únicas unidades a atender à população de rua, mas podem não estar em condições de oferecer atendimentos para um contingente de pessoas crescente.

---

86. Crianças ou adolescentes vítimas de violência intrafamiliar (física ou psicológica), de abuso sexual, de exploração sexual, de negligência ou abandono ou em situação de trabalho infantil. Assim como pessoas idosas e/ou com deficiência vítimas de violência intrafamiliar (física, psicológica ou sexual), mulheres adultas (18 a 59 anos) vítimas de violência intrafamiliar (física, psicológica ou sexual), pessoas vítimas de tráfico de seres humanos, pessoas vítimas de discriminação por orientação sexual, pessoas em situação de rua.

87. O Serviço Especializado em Abordagem Social refere-se a um tipo de atendimento específico voltado à população de rua, com o objetivo de atuar proativamente na identificação de situações que demandam as ações protetivas da política de assistência social. Dessa maneira, costuma-se dar por meio da visita das equipes do serviço a locais onde se identifica a presença de pessoas em situação de rua. A oferta do mesmo serviço por dois tipos de unidade diferente não implica sobreposição, na medida em que a gestão das ofertas nos territórios é realizada de tal forma que a depender da demanda, na presença de duas unidades (exemplo, em um bairro), apenas uma delas conduz o serviço, geralmente o Centro Pop. Em situações em que há um volume maior de pessoas vivendo nas ruas, as unidades se organizam para realizar a oferta articulada do mesmo serviço de maneira a garantir o atendimento da demanda.

88. O aumento da população em situação de rua em todo o país foi estimado por Natalino (2020). Dados recentes divulgados pela prefeitura de São Paulo também apontam para um crescimento expressivo na cidade que conta com o maior contingente de pessoas em situação de rua no país (Albuquerque, 2021).

Os obstáculos trazidos pela pandemia não se restringiram aos serviços ofertados nas unidades públicas de referência.<sup>89</sup> Os serviços de acolhimento também enfrentaram um cenário desafiador, principalmente aqueles voltados para públicos altamente vulneráveis à covid-19, tais como a população em situação de rua e as pessoas idosas. Foram adotadas medidas relacionadas ao reordenamento temporário – que envolveu desde a realização de reformas estruturais nos locais onde funcionam serviços de acolhimento até a transferência de pessoas para outros prédios, reduzindo o número de acolhidas em um mesmo local –, bem como à expansão de vagas nos serviços de acolhimento.<sup>90</sup> Cerca de 30% dos 5.380 municípios que responderam ao Censo Suas da gestão municipal (2020) implementaram alguma dessas medidas. Quando analisamos apenas as cidades com mais de 50 mil habitantes, que concentram seis de cada dez unidades de acolhimento existentes no país, a porcentagem daquelas que afirmaram terem adotado alguma dessas medidas foi ainda maior: 77,4% delas.

Entre as gestões que afirmaram terem adotado a estratégia de expansão de vagas para dar conta das novas demandas surgidas ao longo da pandemia (1.124), 60% delas informaram que adotaram a medida para a oferta de acolhimento para pessoas em situação de rua, enquanto que para pessoas idosas e crianças e adolescentes essa porcentagem foi de respectivamente 39,0% e 33,4%. A frequência com que essa medida foi mencionada para oferecer proteção à população em situação de rua reflete, de um lado, o reconhecimento da necessidade de implantar medidas para garantir condições para que essa população pudesse se abrigar no contexto pandêmico, que se evidencia na própria destinação de recursos federais extraordinários atendimento desse público (Paiva *et al.*, 2021); de outro, pode estar relacionada à insuficiência da oferta desse serviço diante de uma demanda que tem crescido ano a ano (Natalino, 2020).

Se antes da pandemia, em setembro de 2019, a estimativa é a de que havia 206.691 pessoas em situação de rua no país,<sup>91</sup> por meio do Censo Suas Acolhimento 2019 foi possível aferir que entre outubro e novembro desse mesmo ano havia 24.376 pessoas acolhidas em unidades voltadas para esse público. As consequências dessa situação de excepcionalidade se refletem em uma ampliação histórica no número de unidades voltadas para a população em situação de rua (37,7% superior em relação a 2019). Ou seja, é possível que a indução federal por meio do financiamento e a insuficiente capacidade instalada para atendimento da população em situação de rua tenham feito com que este público tenha sido o principal beneficiário das medidas de expansão da oferta de serviços de acolhimento.

89. São consideradas unidades de referência os Cras, os Creas e os Centros Pop, enquanto os demais equipamentos da assistência social seriam unidades referenciadas.

90. Cabe destacar que todas as metrópoles informaram ter expandido as vagas de acolhimento e 87,5% delas reordenaram temporariamente os serviços visando à redução dos riscos de transmissibilidade.

91. Dados referentes à estimativa da população de rua, calculados por Natalino (2020). O Cadastro Único também oferece informações sobre a demanda potencial desse serviço: em setembro de 2019, havia 138.734 famílias cadastradas.

O reordenamento, por sua vez, esteve mais associado aos serviços para crianças e adolescentes e pessoas idosas.<sup>92</sup> Das gestões municipais que afirmaram adotar estratégias emergenciais de reordenamento dos serviços no Censo Suas (1.223), 60,8% delas disseram ter adotado essas estratégias de reordenamento para acolhimentos voltados para crianças e adolescentes e 51,2% delas em unidades que atendem a pessoas idosas. Apenas 30,5% dos municípios que reorganizaram serviços de acolhimento afirmam ter feito isso naqueles ofertados para a população em situação de rua.

Portanto, no que diz respeito ao acolhimento, o cofinanciamento federal extraordinário e as orientações, assim como os esforços de estados e municípios para expandir o número de vagas e reordenar os serviços de forma emergencial, se refletiram no aumento real da oferta do serviço, principalmente para a população em situação de rua. É importante ponderar, no entanto, se esse aumento se sustentará em um contexto no qual a demanda, principalmente da população em situação de rua, não deve diminuir com a mesma rapidez em que se extinguíram os recursos extraordinários federais para elas. Os efeitos da pandemia nas ofertas de serviços, como se pode observar, foram diversos e apontam que, por mais que diversas estratégias tenham sido adotadas para a continuidade dos atendimentos e da oferta de proteção social às famílias ao longo da crise sanitária, elas podem não ter sido suficientes. Serviços basilares, como o Paif e o Paefi, retraíram ao longo do primeiro ano da pandemia e têm dificuldades de retomar os patamares anteriores a ela.

Enquanto isso, as unidades, principalmente os Cras, tiveram que centrar esforços em 2020 e 2021 para conseguir atender e orientar milhares de brasileiros que viram nos benefícios socioassistenciais e nos programas de transferência de renda uma das únicas formas de subsistência, em um contexto de deterioração de indicadores socioeconômicos chaves, como pobreza, emprego e inflação. Colaboram para esse cenário de desproteção a falta de coordenação nacional, particularmente na implementação dos benefícios federais, como apontado na subseção 2.3, e a participação insuficiente do governo federal no financiamento do Suas. Neste último caso, como será tratado mais adiante, apesar de em 2020 terem sido realizados aportes extraordinários, eles não foram suficientes para lidar com o aumento da demanda e com a necessidade do estabelecimento de novas rotinas de atendimento que podem envolver a necessidade de investimentos mais robustos em infraestrutura, em recursos humanos e em outros insumos que poderiam permitir a continuidade dos atendimentos sem expor usuários e trabalhadores ao risco de contaminação.

---

92. As unidades de acolhimento para esses públicos representam juntas mais de três quartos daquelas que respondem ao Censo Suas 2019, sendo o principal público atendido por esse serviço no Suas. Em 2019, ano anterior à pandemia, responderam ao Censo Suas, 2.801 unidades para crianças e adolescentes e 1.784 para pessoas idosas, contra 514 para pessoas em situação de rua, representando, respectivamente, 49,0%, 30,9% e 8,9% da oferta desse serviço.

## 2.4 Instâncias de participação

Três instâncias são centrais na promoção de uma participação ampliada na governança da política de assistência social no âmbito federal: o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), as Conferências Nacionais de Assistência Social e a Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Apesar de terem passado por um importante processo de institucionalização, que acompanhou os mesmos processos vividos pela política e pela implementação do Suas, recentemente essas instâncias têm enfrentado diversos desafios no seu funcionamento, na capacidade de estabelecer diálogo com o governo federal e incidir sobre tomadas de decisão chaves.

A última conferência foi realizada em 2017 e os seus resultados foram questionados pelo então Ministério do Desenvolvimento Social, levando à oficialização das deliberações como propostas,<sup>93</sup> sem caráter vinculativo. Isso enfraqueceu as chances de que os apontamentos resultantes daquele processo participativo fossem incorporados nas ações do governo federal. Em 2019, foi proposto pelo CNAS a realização de uma conferência extraordinária, tal como vinha ocorrendo desde a criação do Suas. No entanto, o agora Ministério da Cidadania se mostrou contrário à convocação do evento. Entre idas e vindas, a conferência extraordinária chegou a ser convocada, mas foi cancelada em um espaço de poucos dias. Em 2021, foi convocada a 12ª Conferência Ordinária, que teve como desafio conseguir elaborar deliberações objetivas que pudessem ser devidamente incorporadas na agenda governamental, em um contexto em que a gestão federal tem tomado decisões de forma cada vez mais isolada, como as experiências das outras instâncias têm demonstrado.

Além disso, foi necessário lidar com as dificuldades inerentes a um evento com muitos participantes sendo realizado de forma híbrida. A maior parte dos delegados participou de forma remota, o que gerou inúmeras tensões, incluindo-se pedidos para que o evento remoto fosse cancelado e uma nova conferência, agora totalmente presencial, fosse convocada. A conferência teve como um dos seus temas principais o financiamento público da política, refletido no tema escolhido – *Assistência Social: direito do povo e dever do Estado, com financiamento público, para enfrentar as desigualdades e garantir proteção social* – e na organização dos eixos de debate e deliberação, com um deles dedicado a essa questão. Entre as questões debatidas, destaca-se a relevância inédita dada à atuação do Suas em situações de calamidade pública e emergências. Este tema ganha destaque cada vez maior na política, reflexo do aumento da frequência em que esses eventos têm ocorrido, trazendo novas demandas de proteção social e maior preparo da política para atuar nessas situações.

---

93. Entendimento oficializado por meio de um parecer da Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Social.

O CNAS e as conferências são instâncias previstas na Loas, o que as fortalece como parte do arranjo institucional da política. Essa característica foi essencial para que a 12ª conferência fosse convocada e para que o conselho tivesse condições de manter suas atividades a partir de 2019, principalmente, em vista da edição do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extinguiu colegiados não previstos em lei própria que atuavam na esfera federal. Mesmo sem a extinção, o CNAS enfrentou dificuldades de funcionamento relacionados a essa normativa.<sup>94</sup>

A pandemia da covid-19 foi outro desafio importante para o funcionamento do CNAS. As restrições sanitárias inviabilizaram a realização de reuniões presenciais, e a adaptação ao formato de reuniões remotas foi longa e custosa, principalmente aos representantes de usuários e PcDs visual que tiveram dificuldades em acessá-las e acompanhá-las. Por fim, para além das dificuldades em garantir o funcionamento do colegiado, destacam-se ainda as dificuldades em se integrar nos debates em torno de questões-chave surgidas ao longo dos últimos dois anos, tais como a distribuição dos recursos extraordinários, o AE e o PAB recém-criado, que não foram tema de debate ou deliberação no CNAS.<sup>95</sup>

Por mais centrais que fossem, essas agendas relacionadas às políticas de assistência social também não foram debatidas, nem foram alvo de pactuação com a CIT, o que em parte se refletiu nas dificuldades de envolvimento da rede socioassistencial na implementação do AE e as dificuldades vividas atualmente na apropriação e implementação do PAB em nível local. A CIT também não foi consultada nem debateu a Portaria nº 2.632/2019, que tem efeitos importantes sobre o modelo de cofinanciamento pactuado anos antes. Além de não participar do debate em torno de pautas estratégicas, a frequência de suas reuniões foi reduzida por iniciativa do governo federal, deixando de ser mensal e se tornando bimestral. O desinteresse do ministério em compartilhar a tomada de decisões com a CIT, as consequências dos problemas de financiamento na estagnação da política e as tensões que surgiram dessas questões podem ser elencadas como centrais para uma redução das pactuações e do número de reuniões.<sup>96</sup> Visões críticas<sup>97</sup> a essas restrições ao funcionamento e ao protagonismo da CIT em determinados debates apontam para o enfraquecimento não apenas da CIT, mas principalmente do pacto federativo do Suas, que ela materializa.

---

94. As atividades das comissões temáticas do CNAS foram prejudicadas, pois essas estruturas organizacionais não são abordadas em lei, como acontece com o Conselho Nacional de Saúde, por exemplo.

95. As análises aqui apresentadas estão baseadas em observações de campo realizadas das reuniões do CNAS e da CIT no âmbito do Projeto de Acompanhamento da Política de Assistência Social, conduzido na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc).

96. Em 2013, com uma gestão no ministério mais favorável ao envolvimento da CIT nos debates e antes das restrições orçamentárias começaram a surgir, foram realizadas 21 pactuações. Em 2021, foram apenas cinco. Quanto às reuniões, enquanto Palotti e Machado (2014) mensuraram uma média de 8,6 reuniões ao ano, em 2021 o colegiado se encontrou apenas quatro vezes.

97. Principalmente de grupos da sociedade civil, gestores municipais e estaduais, tal como manifesto em reuniões da CIT, em audiências públicas no Congresso Nacional e outros eventos públicos de debates em torno da política, assim como no CNAS e na 12ª Conferência Nacional de Assistência Social.

## 2.5 Financiamento da política de assistência social

### 2.5.1 Orçamento 2020 e 2021

O financiamento da política de assistência social tem enfrentado enormes desafios nos últimos anos, impactados não só por uma crise econômica, que começou em 2015, como também pelas políticas de austeridade fiscal, com a instituição do Novo Regime Fiscal por meio da EC nº 95/2016, que estabeleceu limites para despesas primárias, conforme relatado em edições anteriores deste periódico. Em 2020, essa situação foi agudizada com a chegada da pandemia da covid-19 diante da urgente necessidade de ampliação dos gastos sociais, principalmente do campo da assistência social, como forma de enfrentar a pandemia.

Com um orçamento para 2020 que já estava no limite imposto pelo teto de gastos, a solução encontrada pelo governo foi a decretação do estado de calamidade, que excepcionalizou do teto de gastos os recursos referentes ao combate à pandemia, lançando mão dos créditos extraordinários. A maior parte desses recursos mobilizados no enfrentamento da covid-19 foi gasto na área de assistência social. De acordo com os dados do painel de Monitoramento dos Gastos da União com Combate à covid-19, em 2020, foram gastos R\$ 524 bilhões para o enfrentamento da pandemia, dos quais 56% (R\$ 293 bilhões) corresponderam ao AE; em 2021, foram gastos R\$ 109 bilhões, sendo o AE responsável por 55% deste montante (R\$ 60,5 bilhões).<sup>98</sup> Para se ter uma ideia da dimensão destes recursos, em 2019, foram gastos R\$ 33,5 bilhões (em reais de 2020) com pagamento do PBF.

Esse mesmo dispositivo (créditos extraordinários) foi utilizado para adensar, em 2020, o financiamento dos serviços de proteção social do Suas ofertados nos Cras, nos Creas, nos Centros Pop e nos demais equipamentos que fazem parte do sistema, presentes nos diversos municípios. Nesse ano, foram gastos R\$ 3,84 bilhões para o cofinanciamento de serviços socioassistenciais, um aumento de cerca de 53% em relação ao que foi pago no ano anterior, o que significou um montante sem precedentes para essa política. Entretanto, a maior parte desse montante foi proveniente de créditos extraordinários (R\$ 2,5 bilhões), que tinha o intuito de ofertar recursos extras para as novas demandas que estavam se desenhando com o advento da pandemia. Ou seja, os recursos ordinários<sup>99</sup> totalizaram R\$ 1,34 bilhão, montante bem inferior àquele aprovado pelo CNAS no período da discussão do orçamento 2020, que foi de R\$ 2,5 bilhões.<sup>100</sup> Dessa forma, conforme mencionado na edição anterior deste periódico (Paiva *et al.*, 2021), parte dos recursos extras foi

98. Disponível em: <<https://bit.ly/397eiMT>>.

99. Em relação aos serviços socioassistenciais, foi aprovado, na LOA 2020, R\$ 1,2 bilhão e autorizado R\$ 1,38 bilhão, dos quais 98% foram pagos (R\$ 1,34 bilhão).

100. Valor aprovado pelo CNAS por meio da Resolução nº 22, de julho de 2019, com base na estimativa feita pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), tal como apresentado em reunião da CIT de 7 de outubro de 2020. Nessa estimativa, o valor necessário para manutenção dos serviços da proteção básica e especial era de R\$ 2.519.778.892. Disponível em: <<https://bit.ly/3OJdyNV>>.

utilizada para recompor o volume de recursos que deveriam ter sido destinados aos serviços socioassistenciais.

Na tabela 1, que traz a execução orçamentária do Suas e das políticas de transferência de renda em 2020, optou-se por demonstrar, separadamente, as despesas realizadas com recursos ordinários das realizadas com recursos provenientes para o enfrentamento da pandemia. A demonstração dos gastos realizados com recursos ordinários permite a comparação com os valores destinados a essa política nos anos seguintes.

O gasto com PBF reduziu 44% em relação a 2019. A justificativa está na política de enfrentamento da pandemia, que criou o AE ao mesmo tempo em que propôs alterações no PBF com esse mesmo objetivo. Assim, o orçamento previsto para esse programa de transferência de renda não foi totalmente utilizado, visto que parte de seus beneficiários passou a receber o AE, paga com aporte extraordinário.<sup>101</sup> Na realidade, segundo o Instituto Fiscal Independente (IFI), com a migração do público do PBF para o AE, abriu-se uma folga no teto de gastos de cerca de R\$ 12,5 bilhões, provocada pela não utilização da dotação prevista para o PBF (IFI, 2021b).<sup>102</sup>

Em relação às despesas discricionárias, a análise dos recursos ordinários, ou seja, aqueles que foram pensados para financiar a política, mostra que os recursos da proteção básica e especial seguem uma trajetória descendente, tendo seu gasto reduzido quase a metade do que foi pago em 2019 – passando de R\$ 2,50 bilhões para R\$ 1,35 bilhão, dando lugar aos programas de interesse do governo, como o Programa Criança Feliz, que ampliou seu gasto em 10% em relação ao anterior. Aliás, apenas este programa e a ação voltada para estruturação da rede socioassistencial tiveram ampliação de recursos. Em 2020, o gasto com estruturação da rede do Suas mais que dobrou, passando de R\$ 91,7 milhões em 2019 para R\$ 209,0 milhões. Em comum, ambas as ações, PCF e estruturação da rede, foram majoritariamente financiadas por emendas parlamentares.

Ainda que os recursos enviados para estruturação da rede dos equipamentos públicos do Suas – como os Cras, os Creas, os Centros Pop, entre outras unidades socioassistenciais – tenham ampliado, chamou atenção sua baixa execução: apenas 58% dos recursos autorizados foram pagos. Como são financiadas por emendas, há uma instabilidade maior na destinação dos recursos, uma vez que os parlamentares podem mudar a destinação das emendas, diferentemente daquela que foi definida no momento da aprovação do orçamento (dotação inicial), ou podem não ter as dotações liberadas para uso pelo Executivo.<sup>103</sup> É interessante observar que a ação orçamentária

101. Como mencionado anteriormente, foram gastos R\$ 293 bilhões com o AE.

102. Os recursos referentes ao PBF fazem parte do rol das despesas primárias da União, que não podem ultrapassar o teto de gastos criado pela EC nº 95/2016. Por sua vez, os gastos com AE foram realizados por meio da utilização de créditos extraordinários, que não são contabilizados no teto de gastos. A partir do momento em que houve a migração do público do PBF para o AE, foram utilizados recursos extraordinários para o pagamento do benefício, em vez do previsto para o PBF, o que abriu um espaço no orçamento para realização de gastos que são contabilizados no teto de gastos.

103. Lembrando que alguns tipos de emendas não são impositivos e, portanto, dependem do Executivo para a liberação dos recursos previstos.

referente às despesas com avaliação e operacionalização do BPC também apresentou uma baixa execução, de apenas 48%, tendo como justificativa a crise sanitária que impediu que fossem realizados gastos com diárias e passagens, entre outros.<sup>104</sup>

**TABELA 1**  
**Execução orçamentária do Suas e das políticas de transferência de renda (2020)**  
(Em R\$ 1 milhão de 2020)<sup>1</sup>

Suas e transferência de renda	2019		2020				Proporção de execução (E / C) (%)
	Pago	PL (A)	Dotação inicial (B)	Autorizado (C)	Empenhado (D)	Pago (E)	
Despesa obrigatória	92.295,5	81.174,7	89.660,0	83.816,4	81.089,8	78.699,3	94
Benefícios	91.768,9	80.630,6	89.115,9	83.250,6	80.524,0	78.182,3	94
BPC idoso	25.391,4	26.208,7	26.208,7	27.056,3	27.056,3	26.011,0	96
BPC PcD	32.852,7	33.936,9	33.936,9	34.587,2	34.587,2	33.290,7	96
PBF	33.524,9	20.484,9	28.970,3	21.607,1	18.880,5	18.880,5	87
Gestão	526,5	544,1	544,1	565,8	565,8	517,0	91
gestão_IGDBF	526,5	544,1	544,1	565,8	565,8	517,0	91
Despesa discricionária (exclui gastos extraordinários)	3.119,5	1.433,9	2.426,0	2.216,1	2.209,8	1.945,3	88
Serviços <sup>2</sup>	2.512,4	972,3	1.197,4	1.375,2	1.375,1	1.354,4	98
serviços_Proteção Social Básica	1.858,1	644,3	797,0	914,5	914,4	893,8	98
serviços_Proteção Social Especial	654,3	328,0	400,4	460,7	460,7	460,6	100
Serviços_redes <sup>3</sup>	91,7	2,0	647,3	362,2	361,2	209,0	58
serviços_redes	91,7	2,0	647,3	362,2	361,2	209,0	58
Gestão	140,0	81,9	81,6	79,2	74,6	53,2	67
gestão_cadúnico	17,0	19,0	17,0	11,2	11,2	8,2	73
gestão_conselhos	1,6	3,3	3,1	0,6	0,5	0,2	44
gestão_dataprev BPC	44,6	36,0	33,4	52,0	51,5	39,0	75
gestão_IGDSuas <sup>3</sup>	68,5	13,8	19,0	8,3	6,8	2,3	28
gestão_operac. BPC	8,2	9,7	9,0	7,2	4,7	3,5	48
Programa	306,2	377,7	499,7	395,6	394,9	328,7	83
BPC Escola	2,1	1,0	0,9	0,9	0,3	0,3	28
Criança Feliz <sup>3</sup>	298,2	362,3	485,4	394,6	394,6	328,5	83
Promoção do desenvolvimento humano	5,9	14,4	13,4	0,0	0,0	0,0	100

(Continua)

104. De acordo com fala de representantes da SNAS em reunião da CIT de 2 de junho de 2021. Boa parte dos recursos destinados à operacionalização do BPC é utilizada para o deslocamento de servidores do INSS (analistas, médicos, assistentes sociais) para realização de avaliações e perícias em localidades que não contam com uma agência do instituto ou órgão autorizado a realizar essas atividades, como descritos por relatórios de gestão do antigo Ministério do Desenvolvimento Social.

(Continuação)

Suas e transferência de renda	2019			2020			Proporção de execução (E / C) (%)
	Pago	PL (A)	Dotação inicial (B)	Autorizado (C)	Empenhado (D)	Pago (E)	
Benefícios	69,3	-	-	3,9	3,9	-	0
auxílio_calamidade (pescadores)	68,0	-	-	3,9	3,9	-	0
Gastos extraordinários (covid-19)	-	-	-	324.424,5	297.727,5	295.431,2	91
benefícios_AE	-	-	-	321.840,9	295.232,9	292.945,4	91
serviços_covid-19	-	-	-	2.583,6	2.494,6	2.485,7	96
<b>Total</b>	<b>95.415,0</b>	<b>82.608,6</b>	<b>92.086,0</b>	<b>410.456,9</b>	<b>381.027,1</b>	<b>376.075,8</b>	<b>92</b>

Fonte: Siga Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/30s0fkD>>.

Elaboração das autoras.

Notas: <sup>1</sup> Atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

<sup>2</sup> Cerca de 9% dos recursos pagos foram provenientes de emendas parlamentares.

<sup>3</sup> A totalidade (ou quase totalidade) dos recursos pagos foi proveniente de emendas parlamentares.

Obs.: Na rubrica PBF, foram considerados os R\$ 3 bilhões de créditos extraordinários emitidos em abril de 2020 para zerar a fila do PBF. Não foi tratado a parte porque não é possível separar a execução destes dois montantes.

Apesar dos baixos recursos previstos na LOA 2020 e diante de uma situação de emergência pública devido à pandemia da covid-19, o governo conseguiu garantir uma quantia expressiva de recursos para o combate à pandemia, por meio do uso de créditos extraordinários. Ou seja, em termos de execução orçamentária com a política de assistência social, esse foi um ano extremamente atípico, no qual gastos extrateto não previstos na LOA 2020 representaram 79% do gasto realizado com o Suas e com programas de transferência de renda (tabela 1).

Entretanto, em 2021, os recursos destinados para essa área mostram que o orçamento não dialogou com as necessidades impostas pela pandemia. Os recursos destinados para os serviços da proteção social, por exemplo, foram, novamente, menores que o aprovado pelo CNAS, que propôs um montante de R\$ 2,52 bilhões<sup>105</sup> para a oferta de serviços da proteção social básica e especial,<sup>106</sup> segundo parâmetros aprovados da proposta orçamentária do CNAS para a assistência social.<sup>107</sup> A proposta enviada pelo Executivo ao Congresso destinou apenas R\$ 975 milhões para os serviços da proteção social, o que configura o menor

105. Resolução CNAS nº 12, de 27 de julho de 2020.

106. Ação orçamentária: 2019E e 2019F.

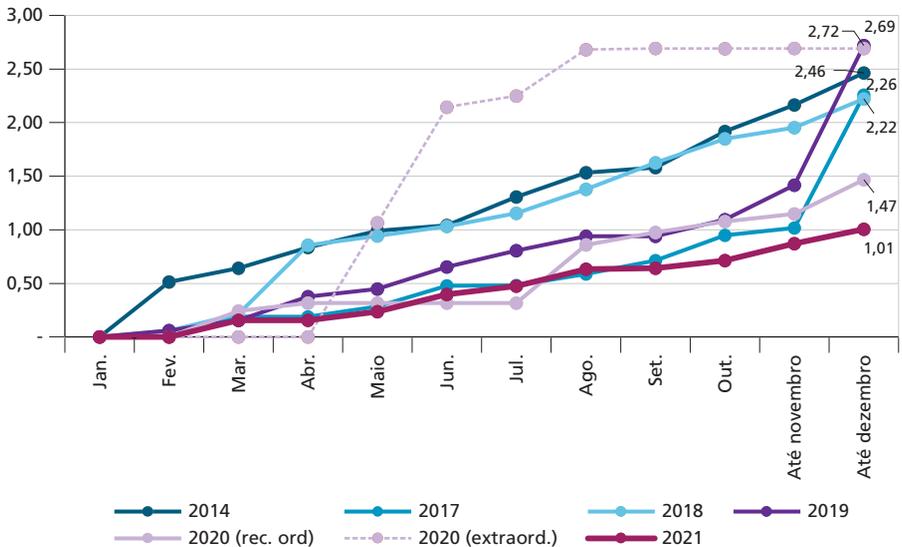
107. Resolução CNAS nº 8, de 29 de maio de 2020. Como parâmetros para orçamento de 2021 da assistência social, esta resolução do CNAS aprovou a manutenção dos serviços e programas ofertados ou referenciados, considerando a rede existente em 2020, pelos Cras (Paif, SCFV, equipes volantes, lanchas da assistência social, Acessuas Trabalho), pelos Creas, pelos Centros Dia, pelos Centros Pop, pelas residências inclusivas e pelas unidades de acolhimento. Além disso, nos benefícios assistenciais, aprovou a manutenção de recursos vinculados ao pagamento e operacionalização do BPC, bem como a manutenção do BPC Escola. Na gestão do Suas, aprovou a inclusão do IGD Suas e a manutenção do IGD PBF. Também aprovou, como parâmetro, a manutenção dos recursos para o funcionamento dos conselhos de assistência social. Por fim, recomendou ao Ministério da Cidadania a incidência no Ministério da Economia e no Congresso Nacional para a recomposição e ampliação do orçamento de 2021, principalmente em decorrência da alta probabilidade de aumento da demanda para a Rede Suas, pós-pandemia da covid-19, necessitando qualificar e ampliar a rede socioassistencial.

montante proposto pelo governo nos últimos dez anos (Paiva *et al.*, 2021).<sup>108</sup> No final de 2021, recursos foram adicionados, elevando a dotação autorizada para R\$ 1 bilhão.<sup>109</sup>

Dessa forma, em 2021, foi repassado (valores pagos), para estados e municípios, R\$ 1 bilhão para cofinanciamento de serviços continuados da proteção social básica e especial, o que correspondeu a 69% do valor que foi repassado em 2020 (desconsiderando os créditos extraordinários), que também foram baixos. São recursos claramente insuficientes para enfrentar as demandas por proteção social que foram agravadas pela pandemia.

GRÁFICO 2

**Evolução mensal dos repasses para serviços da proteção básica e especial (2013-2021)**  
(Em R\$ 1 bilhão de 2021)



Fonte: Siga Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/30s0fkD>>.

Elaboração das autoras.

Obs.: Foram consideradas as seguintes ações orçamentárias: i) em 2013 e 2017, ação 2A60, 2A65 e 2A69; ii) em 2018, ação 2A60, 2A65, 2A69 e 00QR; iii) no período 2019-2021, ação 219E e 219F. Em 2020, a ação referente ao enfrentamento da covid-19 (21C0) não foi considerada, pois trabalhou-se apenas com os recursos ordinários.

No campo das transferências de renda, R\$ 62,6 bilhões foram autorizados para pagamento de AE em 2021, que foi efetuado entre abril e outubro desse ano, tendo sido gastos cerca de R\$ 60,0 bilhões. Este valor representou 20% do

108. Dados apontados por essa publicação mostram que a proposta orçamentária do cofinanciamento de serviços socioassistenciais apresentada pelo governo federal em 2011 foi de R\$ 1,23 bilhão (em reais de 2019) e teve seu ápice em 2014, quando foi apresentada a proposta de R\$ 3,17 bilhões (em reais de 2019).

109. Em 2021, não foram utilizados recursos extraordinários para incrementar os repasses do Suas.

que foi gasto em 2020. Assim, no início de 2021 (de janeiro a março), o auxílio deixou de ser pago à população brasileira e retornou apenas em abril de 2021, após a aprovação tardia da LOA 2021, que aconteceu em 22 de abril desse ano.<sup>110</sup> Sobre o processo orçamentário de 2021, a nota pública da Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (Assecor) ressalta que o processo de elaboração e aprovação da LOA 2021 foi marcado não só pelo atraso em sua aprovação e publicação, mas também pelo descompasso entre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a LOA 2021, quebrando a lógica estabelecida pela Constituição na qual a LOA é elaborada com base nos parâmetros fiscais e orientações programáticas da LDO.<sup>111</sup>

Vale ressaltar que a LOA 2021 foi aprovada após alterações constitucionais propostas pela PEC Emergencial (PEC nº 186/2019), transformada em EC nº 109/2021, de 15 de março de 2021. Entre outras questões, esta emenda permitiu a suspensão de regras fiscais (resultado primário, regra de ouro e teto de gastos) na concessão do AE residual em 2021 de até R\$ 44 bilhões (art. 3º),<sup>112</sup> estabelecendo o pagamento deste auxílio por meio de créditos extraordinários. Ou seja, novamente, em 2021, o governo federal se utilizou de um expediente para não romper com o teto de gastos, sendo que, dessa vez, os gastos eram totalmente previsíveis, visto que a pandemia da covid-19 não se encerrou em 31 de dezembro de 2020.

#### 2.5.2 Particularidades sobre o financiamento dos serviços de PSB e PSE

O financiamento do Suas tem se colocado como grande desafio à consolidação da assistência social, principalmente quando consideramos as despesas com o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais ofertados pelo sistema, que representam a maior parte de suas despesas discricionárias. A retração tem ocorrido desde 2014 e é importante ressaltar que o problema não tem sido resolvido no momento da elaboração do orçamento. As tentativas de resolução têm ocorrido apenas durante a execução do orçamento.

Após um intenso processo de expansão e consolidação do Suas, entre 2004 e 2013, os recursos repassados aos estados e municípios para cofinanciar a oferta dos serviços da proteção social do Suas chegaram ao seu ápice em 2013, conforme apontado no BPS número 27. Naquele ano, a União gastou R\$ 2,58 bilhões<sup>113</sup> (em

110. Segundo relatório do IFI (2021a), na maioria das vezes, o orçamento é aprovado no final do ano anterior e publicado em janeiro. Entre 2001 e 2020, apenas três vezes o orçamento não foi aprovado no final do ano, tendo sido publicado em abril (2013 e 2015) e maio (2006).

111. Por causa dessa ausência de sincronia, houve erro/omissão na estimativa das despesas públicas, com gastos obrigatórios da União subestimados “quer pela não atualização do valor do salário-mínimo, quer pelo cancelamento injustificado nos gastos com benefícios e o seguro-desemprego”. Disponível em: <<https://bit.ly/3OJOx4o>>.

112. Segundo o relatório do IFI (2021b), o restante do recurso necessário para pagar o AE 2021 seria proveniente da dotação do PBF, que migraria para o AE, uma vez que a MP que criou este auxílio estabelece que, nas situações em que for mais vantajoso, o AE substituirá o benefício do PBF.

113. Não inclui os restos a pagar.

reais de 2021) para cofinanciar a garantia da oferta de serviços da proteção social básica e especial, que representam a maior parte das despesas discricionárias do Suas, ou seja, aquelas que são passíveis de contingenciamento ao longo do ano, e as que são mais diretamente afetadas pela política de austeridade fiscal. Entretanto, desde 2016, a proposta de orçamento enviado pelo governo e o orçamento aprovado pelo presidente (dotação inicial) para os serviços socioassistenciais não conseguiram mais atingir o patamar do gasto realizado em 2013 (gráfico 3). As políticas de austeridade fiscal, que já vinham sendo adotadas desde 2015, ganharam robustez a partir de 2017. A instituição do teto de gastos pela EC nº 95/2016 deu segurança jurídica para a redução progressiva do orçamento proposto pelo governo no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e sancionado pelo presidente na LOA (dotação inicial) deste importante braço da proteção social. Desse modo, o direito à assistência social conquistado na Constituição Federal de 1988 ficou completamente subordinado ao ajuste fiscal.

Para operacionalizar essa restrição orçamentária imposta aos serviços, aos programas e às ações de caráter continuado do Suas, o Ministério da Cidadania publicou a Portaria nº 2.362, em 20 de dezembro de 2019. Ela estabeleceu procedimentos no Suas com o objetivo de “promover a equalização do cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual” (Brasil, 2019b). Nesse sentido, a portaria resolveu “priorizar o repasse de recursos limitado ao exercício financeiro vigente, conforme a disponibilidade financeira, aos entes federativos que estiverem com menor índice de pagamento<sup>114</sup> nas contas dos respectivos fundos de assistência social” (*op. cit.*, art. 3º, inciso I). Por fim, a portaria determinou que uma nova proposta de pactuação de repasses deveria ser discutida em sessenta dias, o que não aconteceu.

Vale ressaltar que a substituição das portarias anteriores<sup>115</sup> pela Portaria nº 2.362/2019 não aconteceu sem críticas por parte de gestores que operam o Suas. O presidente do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas), em audiência pública na Câmara dos Deputados no final de 2021,<sup>116</sup> afirmou que há uma grande diferença entre elas, uma vez que a nova portaria considera o orçamento disponível para o ministério e não mais os valores que foram pactuados nas reuniões da CIT referentes às metas e aos resultados

114. Corresponde à quantidade de parcelas do cofinanciamento federal, verificada pelo saldo da conta no mês de apuração dividido pelo valor da parcela mensal.

115. As portarias nºs 36 e 88 criaram procedimentos de monitoramento de repasses, como a priorização e a suspensão de repasses aos entes, a depender do número de parcelas disponível nas contas dos fundos de assistência social.

116. Audiência pública sobre a Portaria nº 2.362/2019, realizada em 11 de novembro de 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3yd7V4F>>.

acordados entre União, estados e municípios.<sup>117</sup> A representante da Confederação Nacional dos Municípios, que fez críticas à Portaria nº 2.362/2019 à luz do pacto federativo, afirma que, de fato, há um repasse federal para os entes, embora se desconheça a métrica a respeito do repasse. Isso, portanto, dificultaria o planejamento e a avaliação dos serviços pelos gestores. Por fim, críticas foram feitas em relação ao não reconhecimento de recursos que deveriam ter sido repassados em anos anteriores, visto que a portaria determinou a priorização de repasses de recursos do ano vigente.<sup>118</sup>

Portanto, devido à crise econômica desde 2015, à implementação do teto de gastos a partir de 2017 e à administração da restrição orçamentária imposta aos repasses federais do Suas por meio da Portaria nº 2.362/2019, observa-se uma redução paulatina da proposta orçamentária enviada pelo governo ao Congresso Nacional para o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais. Estes recursos apresentaram uma queda de 62% entre 2016 e 2021, passando de R\$ 2,55 bilhões para R\$ 975 milhões em 2021 (em reais de 2021). Isso significa que, ao longo dos últimos anos, o orçamento aprovado pelo presidente para cofinanciamento dos serviços foi perdendo cada vez mais recursos na fase de elaboração e aprovação do orçamento, o que indicou a falta de priorização para essa política e o não cumprimento do pacto federativo. Tal redução ocorre justamente em um momento no qual há o aumento da demanda pelo Suas, com o crescimento da população vulnerável brasileira, diante do dramático quadro de aumento de pobreza, insegurança alimentar, desemprego, inflação e violência.

Fica claro, pela análise do gráfico 3, que as tentativas dos últimos anos de resolver o problema de falta de recursos adequados para o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais aconteceram ao longo da execução do orçamento do ano, e não em sua elaboração. A comparação entre o orçamento aprovado (dotação inicial) e os valores autorizados fornecem uma boa dimensão dessa questão. A dotação autorizada retrata as alterações no orçamento ao longo de sua execução, ou seja, incorpora os créditos adicionais (sejam eles suplementares, especiais ou extraordinários) e exclui a dotação cancelada ou remanejada que ocorreram durante o ano.

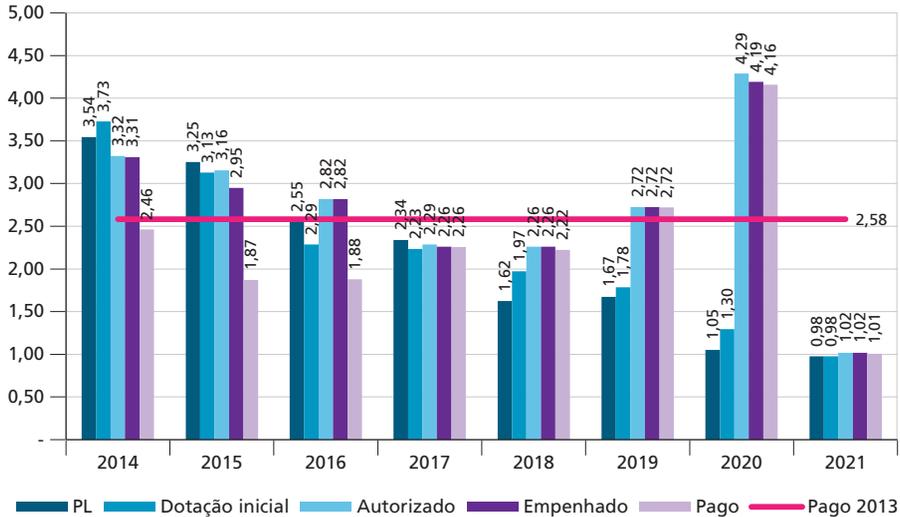
---

117. Vale registrar que o orçamento anual proposto pela SNAS para financiar a política de assistência social é elaborado conforme esses parâmetros que foram pactuados em reunião da CIT. Nesse sentido, a própria SNAS sugere que o valor para cofinanciar serviços em 2021, por exemplo, seja de R\$ 2,5 bilhões. Entretanto, o orçamento aprovado para área foi de R\$ 1,2 bilhão. Ou seja, a portaria agora diz que vai passar o recurso de acordo com os R\$ 1,2 bilhão e não vai se comprometer a cofinanciar o restante, que seria necessário para manutenção dos serviços, conforme abordado anteriormente.

118. De fato, a análise da execução dos restos a pagar de serviços socioassistenciais mostram que, em 2020 e 2021, só houve pagamentos de restos a pagar do ano imediatamente anterior. Em 2019, por exemplo, foram pagos recursos empenhados entre 2012 e 2018.

GRÁFICO 3

**Evolução da execução orçamentária dos serviços de proteção social básica e especial do Suas (2014-2021)**  
(Em R\$ 1 bilhão de 2021)



Fonte: Siga Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/3Os0fkD>>.

Elaboração das autoras

Obs.: Foram consideradas as seguintes ações orçamentárias: i) em 2013 e 2017, ação 2A60, 2A65 e 2A69; ii) em 2018, ação 2A60, 2A65, 2A69 e 00QR; iii) em 2019 e 2021, ação 219E e 219F; e iv) em 2020, ação 219E, 219F e 21C0 (apenas referente do programa 5031 – Proteção Social no Suas).

No período 2016-2021, houve uma ampliação dos recursos autorizados em relação ao aprovado nos serviços do Suas (2016, 2018, 2019, 2020 e 2021). Os anos com alterações mais expressivas foram os de 2019 e 2020. Em 2019, o orçamento aprovado para os serviços socioassistenciais foi de R\$ 1,78 bilhão (em reais de 2021) e foram autorizados, até o final do ano, R\$ 2,72 bilhões. Essa diferença se deu, principalmente, pela expressiva suplementação de recursos ocorrida em dezembro de 2019, grande parte proveniente de cancelamento de créditos do BPC (Paiva, *et al.*, 2021).<sup>119</sup> Segundo Paiva *et al.* (2021), cerca de 48% dos recursos foram repassados para os entes federados apenas no final do ano.

Mesmo aqueles anos em que a execução orçamentária aparenta uma “estabilidade” maior em relação ao orçamento aprovado e o executado, a análise da execução mensal muitas vezes mostra que o contingenciamento destes recursos ao longo do ano também impactou o planejamento dos gestores na ponta. Em 2017, assim como em 2019, grande parte dos recursos foi repassada apenas em dezembro,

119. Os anos de 2016 e 2018 também foram marcados por essa mesma dinâmica de busca de orçamento para os serviços ao longo do ano, mas as diferenças entre orçamento autorizado e aprovado foram menores que os outros anos citados. Em comum, estes dois anos também foram marcados por suplementação de créditos que ocorreram em dezembro dos respectivos anos.

rompendo com a regularidade dos repasses e dificultando o planejamento das ações pelos secretários estaduais e municipais de assistência social. O ano de 2021 chama atenção pela redução do volume de recursos alocados para os serviços continuados do Suas, demonstrando claramente a falta de prioridade dada a esta área.

Já em 2020, a diferença entre a dotação final e a inicial foi bem maior que a observada nos outros anos, e os créditos adicionados ao orçamento aprovado (dotação inicial) se deram a partir de um instrumento mais específico: os créditos extraordinários, que não entram no cômputo do teto de gastos. Assim, nesse ano, enquanto foi aprovado um orçamento de apenas R\$ 1,3 bilhão (em reais de 2021) para cofinanciamento dos serviços, abaixo do aprovado pelo CNAS, ao final do ano o orçamento autorizado foi de R\$ 4,29 bilhões (em reais de 2021). Isso porque, como vimos anteriormente, o orçamento foi incrementado, em abril de 2020, com créditos extraordinários no valor de R\$ 2,55 bilhões, que até agosto de 2020 tinham sido repassados em quase sua totalidade para estados e municípios.

Outro mecanismo que tem sido cada vez mais utilizado para a ampliação dos recursos para assistência social são as emendas parlamentares, as quais apresentam um crescimento expressivo nos últimos anos. Em 2020, no âmbito dos serviços e programas do Suas – ou seja, desconsiderando o pagamento de PBF, BPC e AE – as emendas parlamentares pagas (excluindo os restos a pagar) aumentaram quase dez vezes em relação a 2018, ampliando significativamente sua importância em relação às despesas discricionárias do Suas. Ou seja, elas deixaram de representar 3% em 2018 e passaram a ocupar 16% dos gastos com despesas discricionárias do Suas em 2020, quando consideramos os recursos extraordinários que financiaram o combate à covid-19 em 2020. Entretanto, se considerarmos apenas o montante de gastos que é computado no teto de gastos, ou seja, se excluirmos as despesas realizadas com recursos extraordinários, as emendas representaram 35% das despesas pagas para a garantia de ofertas de serviços e programas do Suas (tabela 1).

A maior parte desses recursos foi proveniente das emendas de relator (RP9), novo marcador inserido na contabilidade pública pela PEC nº 105/2019: foram R\$ 511 milhões, no total de R\$ 696 milhões pagos às emendas. A maior parte de RP9 destinou-se ao financiamento do Programa Criança Feliz (R\$ 325 milhões). Apenas uma parte do RP9 (R\$ 122 milhões) foi destinada especificamente para ampliar recursos dos repasses que deveriam ser regulares e automáticos, conforme determina a Loas. Outra parte do recurso de emendas foi alocada na ação de estruturação da rede do Suas. De acordo com o Guia de Emendas de 2020 do Ministério da Cidadania, nesta ação podem ser alocados recursos para a execução de obras em unidades socioassistenciais públicas e estatais e para o incremento temporário às transferências regulares com a finalidade de custear a rede de serviços da Proteção Social Básica e Suas, e ainda, à aquisição de equipamentos e materiais permanentes, inclusive veículos (Brasil, 2019a).

TABELA 2  
Despesas discricionárias do Suas<sup>1</sup> (2017-2020)

Ano	Despesas discricionárias Suas (despesa paga)			Participação das emendas no gasto discricionário Suas (%)
	Despesas discricionárias (RP2)	Emendas (RP6, RP7, RP8, RP9)	Total	
2017	2.809.338.553,52	51.723.037,98	<b>2.861.061.591,50</b>	2
2018	2.504.122.838,11	69.202.483,44	<b>2.573.325.321,55</b>	3
2019	3.855.148.785,66	73.947.607,58	<b>3.929.096.393,24</b>	2
2020 – inclui R\$ extraordinários (covid)	3.735.183.360,33	696.140.863,81	<b>4.431.324.224,14</b>	16
2020 – exclui R\$ extraordinários (covid)	1.283.023.846,58	662.570.119,81	<b>1.945.593.966,39</b>	34

Fonte: Siga Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/30s0fkD>>.

Elaboração das autoras.

Nota: <sup>1</sup> Despesas relacionadas à oferta de serviços e programas nos equipamentos públicos da assistência social, que estão sujeitas ao contingenciamento ao longo do ano. Inclui, portanto, os recursos que financiam os serviços da proteção social básica e especial, o Programa Criança Feliz e o IGD Suas. Não incluem as despesas com BPC, PBF e IGD PBF, por se tratar de despesas obrigatórias, desse modo não passíveis de contingenciamento. Não consideramos as despesas com AE. Entre 2017 e 2019, foram considerados os programas 2019 e 2037 da função 08 – Assistência Social. Em 2020, foram considerados os programas 5024, 5028, 5029 e 5031 da função 08. Para estimar as emendas, foram consideradas a variável *resultado EOF* do Siga Brasil, bem como a análise do Plano Orçamentário para anos anteriores a 2020.

Como visto, a atuação do Parlamento tem tido importância fundamental para uma recomposição mínima de recursos para a assistência social, tendo em vista que as propostas de orçamento enviadas pelo Executivo ao Congresso foram bem inferiores ao valor aprovado pelo CNAS. Na falta da previsão de recursos adequados no orçamento, essa é a alternativa que resta para manter o sistema em operação.

Entretanto, cabe destacar que essa dinâmica certamente impacta os gestores na ponta. As emendas dependem de um trâmite para serem liberadas, e os parlamentares têm uma discricionariedade para escolher onde as emendas serão aplicadas, o que pode, mais uma vez, fragilizar o planejamento do gestor local para garantir o atendimento da população.

Além dessa atuação legislativa para reforçar o financiamento da assistência em torno das emendas parlamentares, cabe destacar outra frente de ação do Parlamento: o importante debate sobre a garantia de recursos mínimos para o Suas, que tem ocorrido no Congresso por meio da PEC nº 383/2017,<sup>120</sup> de autoria do deputado Danilo Cabral, que propõe uma vinculação de 1% da receita correte líquida da União (RCL) para o cofinanciamento do Suas.<sup>121</sup> Nesse sentido, a aprovação dessa PEC transformaria as despesas discricionárias do Suas em vinculações constitucionais e, portanto, se enquadrariam como despesas obrigatórias, não sendo passíveis de contingenciamento. É um debate importante porque nem as emendas parlamentares

120. O parecer do relator da proposta, deputado André Figueiredo, foi aprovado em 1º de dezembro de 2021. Aguarda apreciação na Câmara dos Deputados.

121. De acordo com os dados do STN, a vinculação de 1% da RCL geraria, em 2020, cerca de R\$ 6,9 bilhões de recursos para o Suas e, em 2021, R\$ 10,6 bilhões. Disponível em: <<https://bit.ly/3r8xzmh>>.

nem as demais suplementações que ocorrem ao longo do ano são capazes de garantir a sustentabilidade de um sistema que foi pensado e construído para ofertar serviços continuados que demandam repasses regulares e previsíveis para ofertar proteção social à população mais vulnerável.

### 2.5.3 LOA 2022 e a PEC dos Precatórios

Na proposta para o orçamento de 2022 enviada ao Congresso Nacional, os recursos destinados ao cofinanciamento dos serviços de proteção social básica e especial foram aquém do sugerido pela SNAS e aprovado pelo CNAS,<sup>122</sup> que previu a necessidade de R\$ 2,5 bilhões. Entretanto, em sua proposta, o governo alocou apenas R\$ 965 milhões nesta área, o que representou apenas 40% dos recursos aprovados pelo CNAS para a manutenção dos serviços socioassistenciais.

Em contrapartida, o montante destinado ao PAB teve papel central na discussão em torno do orçamento de 2022 que, para viabilizar o pagamento de R\$ 400,00 a cerca de 18 milhões de famílias, levou o governo a propor a PEC nº 23/2021, conhecida como a PEC dos Precatórios. Promulgada em dezembro de 2021,<sup>123</sup> duas medidas foram adotadas para liberar espaço fiscal: a mudança da data de apuração da inflação para calcular o teto de gastos – que ampliou o limite imposto por ele – e a adoção de um teto de pagamento de precatórios (dívidas do governo já reconhecidas pela Justiça) até 2026. Com base nas projeções do IFI (2021c), tais mudanças renderiam uma abertura no orçamento fiscal da ordem de R\$ 117,9 bilhões.<sup>124</sup>

Entretanto, na apreciação do orçamento de 2022, o espaço gerado pela PEC dos Precatórios foi de R\$ 113,1 bilhões, sendo R\$ 36,9 bilhões decorrentes do recálculo do teto de gastos e R\$ 43,5 bilhões da redução de gastos com sentenças judiciais e precatórios sujeitos ao teto (IFI, 2022). Pouco menos da metade deste gasto adicional será destinado ao PAB, R\$ 54,6 bilhões, que, somados aos quase R\$ 35 bilhões previstos inicialmente (proveniente do PBF), totalizam R\$ 89 bilhões para o novo benefício. Na LOA 2022, chama novamente atenção o valor destinado às emendas de relator no valor de R\$ 16,5 bilhões, que foram, também, acomodadas pela PEC.

Os diversos arranjos encontrados para escapar dos limites impostos pelo teto de gastos levam à reflexão sobre o fato de que é possível que ele resista até hoje justamente devido às diversas manobras para contorná-lo, como a emissão de créditos extraordinários para despesas previsíveis (em 2021) e a aprovação da PEC

122. Resolução CNAS/MC nº 38, de 20 de julho de 2021.

123. A promulgação da PEC nº 23/2021 gerou as Emendas Constitucionais nºs 113 e 114.

124. Segundo o relatório do IFI, R\$ 73,2 bilhões viriam da ampliação do teto (mudança da fórmula de cálculo do limite do teto de gastos), enquanto os outros R\$ 44,7 bilhões viriam da adoção de teto de gastos para precatórios (IFI, 2021c).

dos Precatórios.<sup>125</sup> Nesse sentido, quanto mais o Executivo lança mão de medidas para flexibilizar essa regra fiscal, mais visível o fato de que ela não é exequível e maior a sensação de imprevisibilidade e desconfiança em relação à gestão das contas públicas (Souza e Faria, 2021).<sup>126</sup>

Dessa maneira, um debate real e necessário continua sendo postergado: a revisão do teto é essencial para que gastos sociais sejam viabilizados e não permaneçam mais tão subordinados à política fiscal. É necessário garantir orçamento não só para programas de transferência de renda, como também para os serviços socioassistenciais, fortalecendo a seguridade social, em um momento fundamental para que o país consiga lidar adequadamente com as consequências da pandemia e do empobrecimento da população.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia da covid-19, como discutido neste capítulo, afetou profundamente a política de assistência social e gerou uma janela de oportunidades para transformações, algumas vistas como um avanço, outras vistas com maior desconfiança por especialistas e pela sociedade civil. De um lado, os benefícios socioassistenciais e os programas de transferência de renda foram o esteio da atuação estatal diante do desafio de garantir fontes de renda de grandes parcelas da população que não tiveram condições de trabalhar ou perderam seus empregos devido à necessidade de promover o isolamento social e a outras medidas de segurança sanitária. De outro, os equipamentos socioassistenciais foram centrais no apoio ao acesso de benefícios socioassistenciais e eventuais, mas tiveram dificuldades em prestar alguns serviços basilares como o Paif e o Paefi, ofertas que ocupam a função de apoiar as famílias nos mais diversos aspectos não monetários da pobreza, em um contexto de risco de contaminação pelo Sars-COV-2.

No que diz respeito aos programas de transferência de renda e aos benefícios socioassistenciais, destacam-se a rápida implementação do AE com parâmetros de elegibilidade e valores que tiveram como impacto uma redução inédita da pobreza em 2020, ainda que temporária, e protegeram centenas de milhares de brasileiros em situação de vulnerabilidade. Apesar desses avanços, o governo federal não sustentou o AE nos patamares iniciais, o que acarretou a redução de valores e públicos nas fases seguintes do programa, sem que houvesse uma recuperação econômica na mesma proporção – fato que acabou impulsionando, no final de 2021, a criação do novo programa de transferência de renda que substituiu o PBF, ou seja, o PAB.

125. De fato, Schettini *et al.* (2011) alertavam que a probabilidade de ocorrência de artifícios de contabilidade criativa aumenta quando os regimes fiscais são muito rígidos.

126. Artigo escrito pelas servidoras públicas Ariana Frances Carvalho Souza, coordenadora institucional da Associação Nacional da Carreira de Desenvolvimento Social (Andeps), e Roseli Faria, vice-presidente da Assecor (Souza e Faria, 2021).

O PAB trouxe um conjunto de benefícios dentro da lógica do premiado PBF, o que garantiu renda mínima a famílias que enfrentam diferentes patamares de vulnerabilidade e de situações. Um aspecto relevante é o aumento das linhas de pobreza, bem como o valor dos próprios benefícios, fazendo com que um número maior de famílias possa ser atendido. Parte substantiva do aumento do benefício advém do Benefício Extraordinário, que inicialmente era previsto até dezembro de 2022, e garantia um patamar mínimo de R\$ 400,00. Entretanto, em maio de 2022, o Congresso Nacional garantiu que este complemento seja permanente.

É importante fazer esse reconhecimento da majoração de recursos e número de beneficiários do PAB em relação ao PBF. Entretanto, dois problemas fundamentais do extinto PBF continuaram sem solução, tais como a existência de filas para recebimento de benefício – mesmo as famílias estando habilitadas – e a falta de definição de reajuste sistemático do valor dos benefícios e das linhas de pobreza. Além disso, embora alguns autores reconheçam a importância do Benefício Extraordinário para o alívio da pobreza, chamam atenção para a falta de equidade no pagamento deste benefício e também para uma possível piora na qualidade de informações que serão prestadas ao Cadastro Único.

Do ponto de vista dos benefícios dos incentivos financeiros vinculados à meritocracia e à conexão ao mundo do trabalho, que foi a grande novidade em relação ao desenho do programa de transferência de renda quando comparado ao PBF, aponta-se para a complexificação do programa de transferências de renda com a criação nestes benefícios, gerando insegurança nos beneficiários. Além disso, a lógica meritocrática inaugurada neste rol de incentivos inseridos na estrutura do programa revela uma nova lógica de enfrentamento à pobreza que busca destinar o problema da pobreza a uma questão individual, quando deveria ser endereçada ao Estado.

Quanto ao BPC, um avanço muito significativo em 2021 foi a criação do Auxílio-Inclusão, que contemplou demanda importante de organizações de defesa dos direitos de PcDs. Em relação ao critério de renda para acesso ao BPC, solucionou-se o problema do vazio legal criado em 2020, mas a adoção de critérios adicionais de caracterização da condição de miséria ainda está longe de ser operacionalizada na prática. Nesse sentido, mesmo que a mudança tenha acenado para a ampliação do benefício, não foi atendida a demanda da sociedade civil de ampliação irrestrita para o limite de renda de meio SM de renda familiar *per capita*. Outra questão que segue demandando solução são as filas de espera para a realização de perícias no INSS, o que afeta, sobremaneira, a concessão do BPC PcD. Apesar de terem sido instituídas medidas para reduzir a espera na análise e concessão do benefício, como a implementação de procedimentos virtuais, ainda há milhares de pessoas sem atendimento adequado, havendo relato de situações em que a espera chega a mais de dois anos.

Em relação aos serviços socioassistenciais, apesar do aporte de recursos extraordinários feito em 2020 para a manutenção e adaptação dos serviços às novas condições dadas pela crise sanitária, assim como para atender a uma demanda cada vez maior de pessoas em situação de vulnerabilidade, esse período foi marcado pela dificuldade em garantir a continuidade das atividades relacionadas aos serviços, como os acompanhamentos de Paif e Paefi, os grupos do SCFV e o apoio a grupos em grande vulnerabilidade social como a população em situação de rua. A atuação dos serviços ainda teve que “competir” com expressivo número de pessoas buscando orientações sobre os programas de transferência de renda e benefícios eventuais, cuja demanda cresceu ao longo da crise e permanece alta com a continuidade da pandemia. Embora o início de 2021 tenha sido marcado pelo agravamento da covid-19, à medida que a vacinação avançava, com o conseqüente relaxamento de medidas de isolamento social, os acompanhamentos e outros atendimentos foram sendo retomados. No entanto, são patentes as dificuldades em recuperar os volumes de atendimento de serviços basilares, como o Paif e o Paief, ainda se observando indicadores de acompanhamento inferiores ao que se via antes da pandemia, em um contexto de aumento da demanda pelos serviços, algo que necessita ser analisado de forma mais aprofundado, buscando compreender os motivos que tem levado esses serviços a perderem protagonismo entre os atendimentos oferecidos por Cras e Creas. Soma-se a isso os obstáculos observados na gestão da política, com destaque para o enfraquecimento das instâncias de participação e governança, reduzindo a presença da sociedade civil nos processos de tomada de decisão e o diálogo entre os entes, fragilizando o pacto federativo que é um dos pilares do Suas.

Essas dificuldades observadas no Suas podem estar relacionadas com os desarranjos no financiamento da política de assistência social. No contexto de regras fiscais rígidas, a política tem lidado com uma turbulenta gestão do orçamento e financiamento, que resulta em adversidades no planejamento no nível local e na retração dos recursos destinados para os serviços socioassistenciais. Em 2021, os valores repassados para a proteção social básica e especial foram ainda menores que em anos anteriores, o que pode estar se refletindo em alguns indicadores de atendimento que, como apontado, permanecem em um patamar abaixo daquele visto antes do estabelecimento da emergência em saúde. Em um contexto no qual o governo busca subterfúgios para driblar o teto de gastos para financiamento de programas de transferência de renda e deixam de priorizar outros gastos essenciais para a promoção de uma proteção social integral, é de se questionar a sustentabilidade do teto de gastos como um mecanismo efetivo para uma boa gestão das contas públicas com respeito aos direitos das camadas mais vulneráveis da população.

Finalmente, mais uma vez é importante ressaltar que, mesmo em um cenário de estagnação, com poucos progressos e alguns retrocessos, a política de assistência social parece ter ganhado um maior protagonismo na percepção pública. Ao contrário

das outras políticas que compõem a seguridade social brasileira, a assistência social foi uma das últimas a se institucionalizar e, por muito tempo, teve que navegar contra a maré da filantropia e do assistencialismo. Enquanto hoje a noção de que a saúde pública é um direito, a proteção oferecida pela política de assistência social ainda é vista por parcelas da população como benemerência, ao contrário de um dever do Estado e direito dos cidadãos. Com a pandemia da covid-19 e a necessidade de oferecer proteção para os já vulneráveis e os que recentemente se viram em situação de pobreza, o debate sobre a importância da proteção social e da necessidade de o Estado garantir renda mínima para os cidadãos alcançou uma visibilidade inédita. Nesse sentido, é possível dizer que a política vive um momento ambíguo em que se torna mais valorizada socialmente ao mesmo tempo em que lida com fragilidades na sua implementação, principalmente no que diz respeito aos serviços do Suas, que pode começar a fechar suas portas caso não seja encontrado um equilíbrio entre uma política fiscal responsável e o respeito aos direitos sociais.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, F. SP: população em situação de rua cresce 31% em 2 anos, mostra censo. **Agência Brasil**, 24 jan. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3sXQK2P>>.

BARBOSA, R. J.; SOUZA, P. H. G. F. de; SOARES, S. S. D. **Distribuição de renda nos anos 2010**: uma década perdida para desigualdade e pobreza. Brasília: Ipea, nov. 2020. (Texto para Discussão, n. 2610).

BARTHOLO, L.; PAIVA, L. H.; SOUZA, P. H. G. F. Quais as principais políticas de transferências de renda não contributivas brasileiras e por que são importantes para a nossa sociedade? *In*: SATYRO, N.; CUNHA, E. (Org.). **Simplificando políticas sociais**. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2023. No prelo.

BARTHOLO, L. *et al.* **As transferências monetárias federais de caráter assistencial em resposta à covid-19**: mudanças e desafios de implementação. Brasília: Ipea, maio 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 72). Disponível em: <<https://bit.ly/2POvYmQ>>.

BRASIL. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/2Ooh4ln>>.

\_\_\_\_\_. **Caderno de orientações Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos**. Brasília: MDS, 2016.

\_\_\_\_\_. **Orientações técnicas sobre benefícios eventuais no Suas.** Brasília: MDS, 2018.

\_\_\_\_\_. **Guia de Emendas Orçamentárias 2020.** Brasília: Ministério da Cidadania, 2019a. Disponível em: <<https://bit.ly/3P5zanh>>.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 2.362, de 20 de dezembro de 2019. Estabelece procedimentos a serem adotados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social decorrentes do monitoramento da execução financeira e orçamentária realizada pelo Fundo Nacional de Assistência Social para promover a equalização do cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 247, p. 15, 23 dez. 2019b. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/38u2NOW>>.

\_\_\_\_\_. **De olho na cidadania:** atuação da política de assistência social no contexto da pandemia do novo coronavírus. Brasília: Ministério da Cidadania, 2021a. v. 6. Disponível em: <<https://bit.ly/3tfByyv>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.852, de 8 de novembro de 2021. Regulamenta o Programa Auxílio Brasil, instituído pela Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 nov. 2021b. Disponível em: <<https://bit.ly/3uykSnI>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.919, de 29 de dezembro de 2021. Prorroga a concessão do Benefício Extraordinário destinado às famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 dez. 2021c. Disponível em: <<https://bit.ly/3nm4fXX>>.

\_\_\_\_\_. **Nota Informativa:** metodologia de apuração das despesas médias que podem ser deduzidas da renda familiar para o BPC e definição do padrão médio de avaliação social. Brasília: Ministério da Cidadania, dez. 2021d.

BUENO, S. *et al.* **Visível e invisível:** a vitimização de mulheres no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3BFmRZh>>.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Avaliação.** Brasília: CGU, maio 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3IJS3d3>>.

GTSC A2030 – GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. **V relatório luz da sociedade civil agenda 2030 de desenvolvimento sustentável Brasil.** Recife: GTSC A2030, 2021.

IFI – INSTITUTO FISCAL INDEPENDENTE. **Relatório de Acompanhamento Fiscal.** Brasília: IFI, jan. 2021a. n. 48. Disponível em: <<https://bit.ly/3kneA4s>>.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Acompanhamento Fiscal.** Brasília: IFI, mar. 2021b. n. 50. Disponível em: <<https://bit.ly/3vqpLQ1>>.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Acompanhamento Fiscal**. Brasília: IFI, dez. 2021c. n. 59. Disponível em: <<https://bit.ly/38yiNzB>>.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Acompanhamento Fiscal**. Brasília: IFI, jan. 2022. n. 60. Disponível em: <<https://bit.ly/3NQdD15>>.

ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION; UNICEF – UNITED NATIONS INTERNATIONAL CHILDREN'S EMERGENCY FUND. **Child labour: global estimates 2020, trends and the road forward**. New York: ILO; UNICEF, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3kdblMD>>.

IMENES, M. Fila do INSS: requerimentos totais caem 4,49%, mas pedidos de BPC represados sobem 20%. **Extra**, 19 fev. 2022. Disponível em: <<http://glo.bo/3AgAnUB>>.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **A conta do desmonte: balanço do Orçamento Geral da União 2021**. Brasília: Inesc, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3rxsqVH>>.

INSS – INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL. **Boletim Estatístico da Previdência Social**, Brasília, v. 27, n. 3, 2022.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 26, 2019.

\_\_\_\_\_. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 27, 2020.

KOMATSU, B. K.; MENEZES-FILHO, N. **Simulações de impacto do novo Auxílio Emergencial sobre a pobreza e a desigualdade**. São Paulo: Insper, abr. 2021. (Policy Paper, n. 55).

LAMEIRAS, M. A. P. Inflação por faixa de renda. **Carta de Conjuntura**, Brasília, v. 54, n. 3, p. 1-5, dez. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3p4NK3E>>.

LAMEIRAS, M. A. P. *et al.* Desempenho recente do mercado de trabalho e perspectivas. **Carta de conjuntura**, Brasília, v. 54, n. 32, p. 1-16, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3F31xyF>>.

NASSIF-PIRES, L.; CARDOSO, L.; OLIVEIRA, A. L. M. de. **Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil: o impacto do Auxílio Emergencial na pobreza e extrema pobreza**. São Paulo: Ed. USP, abr. 2021. (Nota de Política Econômica, n. 10).

NATALINO, M. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020)**. Brasília: Ipea, jun. 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 73).

OLIVEIRA, K. Renda Brasil vai consolidar 26 ou 27 programas sociais, diz Guedes. **Agência Brasil**, 1º set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3w8hq3N>>.

PAIVA, A. B. de; PINHEIRO, M. B. **BPC em disputa**: como alterações regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício. Brasília: Ipea, out. 2021. (Texto para Discussão, n. 2703).

PAIVA, L. H.; SOUSA, M. F. de; NUNES, H. M. P. **A focalização do Programa Bolsa Família no período 2012-2018, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)**. Rio de Janeiro: Ipea, jun. 2020. (Texto para Discussão, n. 2567).

PAIVA, A. B. *et al.* Assistência social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, p. 65-107, 2021.

PALOTTI, P. L. de M.; MACHADO, J. A. Coordenação federativa e a “armadilha da decisão conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 399-441, 2014.

PENALVA, J.; DINIZ, D.; MEDEIROS, M. O Benefício de Prestação Continuada no Supremo Tribunal Federal. **Revista Sociedade e Estado**, v. 25, n. 1, p. 53-70, 2010.

REDE PENSSAN – REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Insegurança alimentar e covid-19 no Brasil**. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2021.

SANCHES, M.; CARDOMINGO, M.; CARVALHO, L. **Quão mais fundo poderia ter sido esse poço?** Analisando o efeito estabilizador do Auxílio Emergencial em 2020. São Paulo: Ed. USP, fev. 2021. (Nota de Política Econômica, n. 7).

SANTOS, J. M. Na expectativa do Auxílio Brasil, capitais têm filas para inscrição no Cadastro Único. **Folha de S.Paulo**, 9 nov. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3HVUbNX>>.

SCHETTINI, B. *et al.* **Resultado estrutural e impulso fiscal**: uma aplicação para as administrações públicas no Brasil, 1997-2010. Brasília: Ipea, ago. 2011. (Texto para Discussão, n. 1650).

SILVEIRA, F. *et al.* **Deficiência e dependência no debate sobre a elegibilidade ao BPC**. Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 31). Disponível em: <<https://bit.ly/3irSI4S>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

SOUZA, A.; FARIA, R. Não é o Auxílio Brasil que ameaça o teto de gastos. **Folha de São Paulo**, 22 out. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3MtyNl0>>.

SOUZA, P. H. G. F de. *et al.* **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade**: um balanço dos primeiros quinze anos. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2019. (Texto para Discussão, n. 2499).

VERDÉLIO, A. Governo vai manter o Bolsa Família, diz Bolsonaro. **Agência Brasil**, 15 set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3w8hq3N>>.

VÍTOR, D. Recursos para Renda Cidadã podem vir de precatórios e Fundeb. **Agência Brasil**, 28 set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3waaq6H>>.

WORLD BANK. **Auxílio Emergencial**: lições da experiência brasileira em resposta à covid-19. Washington: World Bank, 2021a. (Summary note). Disponível em: <<https://bit.ly/3s8UorI>>.

\_\_\_\_\_. **Seleção de beneficiários do Auxílio Emergencial**: estratégias de cadastramento e de verificação de elegibilidade. Brasília: World Bank, nov. 2021b. (Nota Técnica, n. 1). Disponível em: <<https://bit.ly/3p5rpCX>>.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Audiência Pública Ordinária de 10 de agosto de 2021** – notas taquigráficas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021.

CARVALHO, L.; ROSSI, P. Mitos fiscais, dívida pública e tamanho do Estado. *In*: DWECK, E.; ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M. de. (Org.). **Economia pós-pandemia**: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. p. 39-49.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **A herança de 2021 e o que esperar de 2022**. São Paulo: DIEESE, nov.-dez. 2021. (Boletim de Conjuntura, n. 31). Disponível em: <<https://bit.ly/3h4fKQs>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**: PNAD covid-19. Brasília: IBGE, nov. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/39PSXEX>>.

LICIO, E. *et al.* **Filhos “cuidados” pelo Estado**: o que nos informa o relatório do Ipea sobre o reordenamento dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes. Brasília: Ipea, jan. 2021. (Nota Técnica Disoc, n. 91).

REINACH, S. A violência contra crianças e adolescentes na pandemia: análise do perfil das vítimas. *In*: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública**. Rio de Janeiro: FBSP, 2021. p. 226-239. Disponível em: <<https://bit.ly/38mh6VI>>.

SOUZA JÚNIOR, J. R. de C. *et al.* Visão geral da conjuntura. **Carta de Conjuntura**, Brasília, v. 53, n. 27, p. 1-24, dez. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3s3V4hW>>.



## SAÚDE<sup>1</sup>

### 1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo apresenta e discute a política de saúde no Brasil no período de 2019 a meados de 2021, com foco nas medidas adotadas pela União, sem desconsiderar os seus aspectos federativos, o que implica tratar também do envolvimento dos estados, do Distrito Federal e dos municípios na sua implementação. Nesse período, a saúde ocupou o centro da agenda do governo e capturou as atenções da sociedade, tanto pelo início de uma nova gestão no governo federal, com a promoção de mudanças importantes em algumas áreas dessa política, quanto pela resposta governamental à pandemia de covid-19, que tensionou ainda mais o Sistema Único de Saúde (SUS). Esses fatores, por um lado, ressaltaram as dificuldades do SUS e, por outro lado, serviram para destacar a relevância desse sistema e seu caráter estratégico para o país. Ficou claro que a efetividade da resposta brasileira à pandemia dependeu fortemente do SUS e dos avanços obtidos em pouco mais de trinta anos desde a sua criação.

Em 2019, a nova gestão promoveu modificações significativas na Política Nacional de Atenção Básica, área que passou a ser denominada no Brasil de atenção primária à saúde (APS), e na Política Nacional de Saúde Mental (PNSM). Além disso, alterou a estrutura organizacional do Ministério da Saúde (MS) para atender às prioridades do governo que se iniciava. Pelo fato de a APS e a saúde mental terem sido as áreas priorizadas pelo Executivo federal, foram as que receberam maior atenção por parte das equipes técnicas do MS, desde o início da gestão, o que resultou em rápidas e profundas mudanças em sua organização e financiamento. O processo de acelerada reformulação de políticas de saúde parece ter sido apenas interrompido por causa da emergência do novo coronavírus, no final daquele ano, e da declaração de situação de emergência em saúde pública de importância nacional, em decorrência da pandemia de covid-19, no começo de 2020, a qual provocou um redirecionamento dos esforços do MS.

No curso de uma pandemia, de consequências tão graves quanto as ocasionadas pela de covid-19, é natural que a agenda pública seja dominada pelo tema. Mas, no caso do MS, o embate político fomentado pelo presidente da República em torno de algumas questões, como as reponsabilidades federativas pelas medidas

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps29/saude>

de combate à pandemia, a adoção de medidas não farmacológicas para frear a transmissão do vírus, a recomendação para uso de medicamentos com eficácia não comprovada e, posteriormente, com ineficácia comprovada no tratamento precoce da covid-19, além das mensagens de desestímulo ao uso de vacinas anticovid e das repetidas mudanças de ministro e de seus auxiliares mais diretos, sequestrou a agenda da saúde e fez com que o trabalho do MS gravitasse em torno desses temas, com atuação muitas vezes contraditória. Com isso, na prática, a nova gestão no MS contou apenas com o primeiro ano de governo para promover alterações mais profundas em políticas e programas no âmbito do SUS, como se verá mais adiante.

Este capítulo aprofunda a discussão sobre essas questões, estando organizado em quatro seções, incluindo esta de apresentação. Na seção 2, discute-se a conjuntura da saúde no contexto da pandemia de covid-19, destacando-se questões como a regulação dos leitos de unidade de terapia intensiva (UTI), a disponibilidade e a gestão de recursos humanos, a demanda reprimida e a coordenação da atenção à saúde entre seus níveis e instâncias de governo durante a crise sanitária, além da demanda por reabilitação e cuidados de longo prazo em razão das sequelas causadas pela covid-19. Na seção 3, mostra-se o acompanhamento da política de saúde no período abrangido pelo capítulo em suas áreas mais relevantes, a saber, APS, atenção especializada, vigilância em saúde e assistência farmacêutica. Também se destaca um tema que ganhou bastante importância nesse período, a saúde digital.<sup>2</sup> Além disso, apresenta-se a execução orçamentário-financeira do MS em 2019 e 2020, e discute-se a saúde suplementar, importante segmento do sistema de saúde brasileiro, e a regulação desse setor durante a pandemia. Por último, na seção 4, algumas considerações são feitas em termos de desafios e perspectivas futuras para a política de saúde no Brasil.

## 2 CONJUNTURA DA SAÚDE: DESAFIOS IMPOSTOS PELA PANDEMIA DE COVID-19

Ao mesmo tempo em que explicitou e exacerbou antigos problemas, a pandemia de covid-19 impôs novos desafios ao sistema de saúde brasileiro. Em 2020, quando ela teve início no Brasil, o país ainda se defrontava com desigualdades no acesso a serviços de saúde, tanto entre grupos populacionais (Estrela *et al.*, 2020; Ghetti e Bahdur, 2020; Goes, Ramos e Ferreira, 2020; Santos, H. *et al.*, 2020; Santos, M. *et al.*, 2020) quanto entre regiões (Botega, Rodrigues e Andrade, 2006; Andrade *et al.*, 2013), com o subfinanciamento crônico do SUS (Piola *et al.*, 2012; Vieira e Benevides, 2016) e as dificuldades para avançar na organização da rede assistencial nas diversas regiões de saúde (Viana, Lima e Ferreira, 2010; Lima *et al.*, 2012; Ouverney, Ribeiro e Moreira, 2017; Servo, 2020), entre outros problemas.

---

2. A saúde digital engloba uma vasta gama de conceitos e ações, expandindo o conceito de e-saúde para incluir uma variedade de outros, envolvendo consumidores digitais, tecnologias digitais, internet das coisas, *big data*, inteligência artificial, robótica, aprendizado de máquinas, proteção geral de dados, teletendimento, entre outros (WHO, 2021). Nesta edição do boletim, o foco será sobre o teletendimento em saúde.

Tornaram-se mais explícitos os obstáculos para progredir em algumas questões estruturais, como a regulação de filas, a oferta e a gestão de recursos humanos em saúde e a coordenação entre os níveis de atenção à saúde. Além disso, novos desafios relacionados à coordenação da rede assistencial nas diferentes regiões de saúde entre instâncias de governo, à demanda reprimida e à necessidade de cuidados continuados para as pessoas que tiveram covid-19, entre outros, foram impostos ao SUS pela pandemia. Nesta edição, trata-se da conjuntura recente dos problemas citados.

### 2.1 Regulação de leitos de unidade de terapia intensiva e de filas

O acesso a leitos de UTI foi tema discutido pela mídia nacional ao longo de 2020 e no começo de 2021. A imprensa noticiava a ausência de leitos gerais e, principalmente, de leitos de UTI, necessários para atenção aos casos graves de covid-19. Essa possibilidade já vinha sendo alertada em diversos estudos realizados no início da pandemia, que mostravam que o sistema de saúde poderia entrar em colapso, sendo um dos motivos a oferta insuficiente de leitos.

O momento desse colapso não seria o mesmo em todo país e essa heterogeneidade refletia as desigualdades de oferta desse recurso entre regiões e entre os setores público e privado (Noronha *et al.*, 2020; Pereira *et al.*, 2021; Rache *et al.*, 2020). Enquanto o Amazonas tinha, no começo da pandemia, em março de 2020, 0,6 leito de UTI adulto por 10 mil habitantes, no Distrito Federal, esse número era de 3,1 leitos para 10 mil habitantes considerando todos os leitos públicos e privados.<sup>3</sup> Quando se analisa o caso de Manaus, localidade onde surgiu uma das variantes do Sars-COV-2 (Buss *et al.*, 2021; Faria *et al.*, 2021; Sabino *et al.*, 2021), cujo sistema de saúde entrou em colapso em mais de uma ocasião, observa-se que a capital concentrava e ainda concentra todos os leitos de UTI do Amazonas.<sup>4</sup> Com isso, as demandas de pessoas do interior, deslocadas para a capital, além de pressionarem o sistema de saúde de Manaus, tiveram menor probabilidade de receber o atendimento oportuno e adequado, em comparação às de um morador da capital, uma vez que Manaus já estava com sua capacidade de atendimento saturada. A interiorização da doença se seguiu à explosão do número de casos na capital.

Questões geográficas impõem grande dificuldade de deslocamento na região amazônica, com altas distâncias médias percorridas (Servo, 2020). Também já era esperado que o acesso aos leitos de UTI seria mais restrito em vários estados do Norte e do Nordeste quando comparado com o acesso em outras regiões do país, assim como nos bairros mais pobres em comparação aos mais ricos das grandes cidades (Noronha *et al.*, 2020; Pereira *et al.*, 2021; Rache *et al.*, 2020).

3. Para mais informações, acessar o link: <<https://bit.ly/2XIKikU>>.

4. Disponível em: <<https://bit.ly/2XIKikU>>.

Relacionada a essa discussão da insuficiência na oferta está a da disponibilidade desigual entre os setores público, privado SUS e privado não SUS. A situação do município do Rio de Janeiro, que está entre os que contam com maior oferta de leitos de UTI por habitante, é representativa dessa desigualdade. Isso porque a maioria dos leitos está concentrada em hospitais privados, sendo muitos deles não disponíveis ao SUS.<sup>5</sup> Assim, mesmo com uma grande oferta de leitos de UTI, no começo da pandemia houve restrições de acesso que demandaram a instalação de hospitais de campanha.

Esse tema trouxe à tona um problema antigo do SUS que se refere à regulação de acesso a leitos para internação. Esse não é um fenômeno local, mas nacional. Esse problema se agrava pela ausência de informação compartilhada sobre a ocupação de leitos de UTI contratados do setor privado disponíveis ao SUS e de leitos privados não disponíveis ao SUS, não havendo no sistema público uma regulação do total de leitos nos setores público e privado. A informação sobre todos os leitos de UTI e gerais não faz parte de um sistema único de regulação e não está disponível para as centrais de regulação de leitos estaduais.

Por essa razão e, considerando a oferta desigual de leitos nos setores público e privado, houve intenso debate em torno da instituição de uma fila única para leitos de internação, tendo sido lançados dois manifestos *Leitos para Todos e Vidas Iguais*, que unificaram iniciativas de entidades da saúde, de direitos humanos e de movimentos sociais (Martins e Dias, 2020). Marinho (2020) demonstrou a grande desigualdade de acesso aos leitos e que há bases para essa proposição, incluindo o princípio da equidade no acesso, o direito à saúde e, também, as previsões legais de uso de propriedade particular no caso de iminente perigo público ou para atendimento de necessidade urgente e transitória. Esse autor discutiu ainda outras vantagens da adoção de uma fila única, mas, ao mesmo tempo, chamou a atenção para algumas dificuldades para sua implantação, como a existência de incertezas sobre quanto tempo um atendimento demora, podendo ocorrer excesso de demanda ou de capacidade em determinado momento, o desestímulo aos investimentos do setor privado, a heterogeneidade dos estados quanto à capacidade das centrais de regulação de leitos, entre outros.

A discussão e disponibilidade de informações sobre o sistema de saúde em seu conjunto, qual seja, considerando o público SUS, privado SUS e privado não SUS, é importante para se avançar na redução das desigualdades de acesso. Contudo, ainda estão em construção o sistema de informações compartilhados e os processos neles envolvidos, bem como os outros instrumentos para a efetiva regulação de todo o sistema de saúde. Assim, Marinho (2020) propôs a criação de uma fila única parcial, considerando as vagas excedentes do setor privado, quando essas não

---

5. Disponível em: <<https://bit.ly/2XIKikU>>.

estivessem ocupadas por pacientes intermediados por planos e seguros de saúde, ponderando que essa proposta também apresenta vantagens e desvantagens. Uma desvantagem importante é que a fila única parcial seria pouco efetiva durante a alta demanda gerada por uma pandemia. Todavia, ela poderia pavimentar o caminho para a instituição, de forma sistemática e efetiva, da regulação de leitos em ambos os setores. Ao final, o próprio autor defendeu que, qualquer que seja a alternativa, há necessidade de coordenação da totalidade dos leitos hospitalares existentes para melhor enfrentamento de crises sanitárias, independentemente de suas causas.

Ao longo de 2020, vários estados e alguns municípios negociaram o acesso à informação sobre taxas de ocupação de leitos gerais e de UTI dos hospitais privados e passaram a disponibilizar essas informações nos sítios de internet de suas secretarias estaduais de saúde. O estado de São Paulo exemplifica esse tipo de iniciativa.<sup>6</sup> Contudo, esse processo de compartilhamento ficou atrelado à pandemia, não se caracteriza como uma estruturação efetiva de fila única, e não há previsão de sua continuidade no período pós-pandêmico. Essa experiência deveria inspirar o estabelecimento de uma rotina de compartilhamento de informações entre os setores público e privado na gestão do sistema de saúde brasileiro, a fim de torná-lo mais efetivo e eficiente. Ademais, facultaria à população o acesso à informação dessa natureza, dando mais transparência ao processo.<sup>7</sup> Gestores públicos teriam informação para melhor gerenciamento da oferta de leitos e a população poderia demandar providências das autoridades públicas quanto à contratação de leitos privados, quando houvesse demora inaceitável em seu atendimento.

Além do acesso à informação, a própria distribuição desigual dos leitos entre público e privado, entre regiões e a distribuição intraurbana dos hospitais impactaram muito mais as populações residentes de áreas mais pobres em espaços intraurbanos (Pereira *et al.*, 2021) e grupos populacionais específicos, como a população negra e indígena (Oliveira *et al.*, 2020; Castro *et al.*, 2021). Esse processo novamente vem revelar que a lógica do mercado não é voltada para redução das desigualdades, sendo necessário avançar na busca dos princípios de equidade e integralidade relacionados à construção do SUS.

## 2.2 Recursos humanos

Em relação aos recursos humanos, a desigualdade de sua oferta tem sido objeto de estudos e planos de ação há muitos anos, assim como ocorre para o enfrentamento da desigualdade de oferta de leitos e de outros recursos físicos. Entretanto, o debate

6. Mais informações em: <<https://bit.ly/3vFcp0X>>.

7. Durante a pandemia, houve reclamação de que hospitais militares mantinham leitos desocupados em localidades onde já não havia disponibilidade de leitos SUS e a população não estava tendo acesso a esse recurso. A inclusão desses leitos públicos não SUS em uma regulação única poderia ter evitado esse tipo de problema. Ver mais em MPP pede... (2021) e Parreira e Alves (2021).

tem se concentrado na má distribuição e escassez de médicos (Vieira e Servo, 2014; Scheffer *et al.*, 2020), havendo certa negligência em relação às demais categoriais de profissionais da área da saúde.

A saúde é intensiva em pessoal e as respostas do sistema à pandemia dependem das possibilidades relacionadas à oferta atual e à formação de novos profissionais. No contexto da pandemia no Brasil, Fehn *et al.* (2020) estimaram *deficit* de profissionais para atuação na linha de frente. Outra questão importante é que, em um sistema estressado pela alta demanda e pelos riscos de contágio e mortes, os profissionais de saúde foram altamente afetados (Adams e Walls, 2020; Lancman *et al.*, 2021; Lotta *et al.*, 2021; Migueis *et al.*, 2021). Os contágios e os óbitos não foram igualmente distribuídos entre os profissionais de saúde, sendo maiores para técnicos de enfermagem, que têm contato rotineiro e intenso com os pacientes (Freire *et al.*, 2021).

Com o aumento da demanda por cuidados médicos, da reposição de profissionais ao longo do período pandêmico e das demandas futuras relacionadas ao cancelamento de consultas, exames, cirurgias eletivas, entre outros procedimentos, estimou-se uma necessidade de 11 mil novos médicos para o sistema de saúde, entre intensivistas, anestesistas e cardiologistas. A grande dificuldade é que seriam necessários mais de quinze anos para se alcançar esse número, considerando o ritmo atual de formação desses profissionais (Ipea, 2020). A carência de profissionais de saúde especialistas, juntamente com leitos e equipamentos, afetou a capacidade de resposta do país à pandemia, resultando em taxas de letalidade intra-hospitalares fortemente associadas às iniquidades geográficas de capacidade do sistema de saúde brasileiro (Brizzi *et al.*, 2021).

A partir do debate sobre a pandemia, foram pensadas ações para a formação profissional, incluindo a instituição de um incentivo adicional denominado *Brasil Conta Comigo* para tentar atrair profissionais recém-formados ou profissionais afastados da assistência para a atuação durante a pandemia. Em 2021, a Comissão Nacional de Residência Médica aprovou a abertura de vagas extemporâneas e retirou os pré-requisitos para a residência em medicina intensiva, tornando-a de acesso direto e com formação em três anos (Brasil, 2021a; 2021b). Essa medida reduziu o tempo de formação de especialistas nessa área. Contudo, a resposta não é imediata, exigindo planejamentos de médio e longo prazos para melhorar a capacidade do sistema de saúde e prevenir a escassez futura. Isso envolve pensar e planejar a oferta de cursos, considerando a necessidade de profissionais de saúde de diversas formações, não apenas médicos, e sua distribuição no território nacional (Ipea, 2020).

### 2.3 Demanda reprimida e a coordenação dos níveis de atenção à saúde

Quanto à demanda por serviços de saúde, assim como há desafios para a regulação de filas para leitos hospitalares, há também desafios para a regulação das consultas, exames e outros atendimentos especializados. Esses atendimentos podem ser realizados

pelo SUS, intermediados por planos e seguros, ou a partir de pagamento direto dos indivíduos aos prestadores. Não há integração ou coordenação de sistemas de informação dos setores público e privado e, em muitos municípios, não há sistemas de informação sobre filas e tempos de espera para atendimento.

Há estudos tratando dos problemas de acesso e mostrando que a atenção especializada já era, antes da pandemia, um dos grandes gargalos do sistema (Andrade *et al.*, 2018). Estudos de caso estimam tempo de espera superior a seis meses e de anos para acesso a alguns serviços (Vieira, Lima e Gazzinelli, 2015; Farias *et al.*, 2019). Esse tempo também aumenta o absenteísmo às consultas, gerando um ciclo vicioso: as pessoas esperam muito e, quando são chamadas, um percentual não desprezível (em alguns casos superiores a 30%) não comparece à consulta, levando à necessidade de se reorganizar a fila. A existência de exames previamente agendados e não realizados é uma das causas do absenteísmo nas consultas especializadas e está associado ao agravamento dos casos, elevando o risco de morte (Farias *et al.*, 2019).

A pandemia adiciona novos elementos a esse cenário, incluindo o estresse do sistema de saúde, tomado pelas demandas urgentes de atendimento aos casos de covid-19, resultando em adiamento de cirurgias eletivas, de consultas e de exames. Associa-se a isso o receio de exposição ao vírus por parte da população, fazendo com que muitas pessoas não procurassem atendimento para outras condições e agravos, em razão do risco de contágio, mesmo nos momentos em que o sistema não estava sob estresse.

Esse atraso encontra-se refletido, entre outros, no excesso de mortes por covid-19 e por outras causas (Jardim, Corrêa e Silva, 2021; Marinho *et al.*, 2021; Silva, Jardim e Santos, 2020).<sup>8</sup> Marinho *et al.* (2021) estimaram que, entre a semana epidemiológica 12 (16 de março de 2020) e a 23 (6 de junho de 2020), houve 22% mais mortes que o esperado para o período. Duas situações contribuíram para tanto, além dos óbitos por covid-19 de pacientes sem doença preexistente: o agravamento da covid-19 em pacientes com doenças crônicas e o excesso de mortes de pacientes com câncer e doenças cardiovasculares por adiamento dos tratamentos em virtude da pandemia (Jardim, Corrêa e Silva, 2021).

No Brasil, muito se fala sobre a importância da atenção primária na promoção, na prevenção, na vigilância e no tratamento, como porta de entrada preferencial do sistema e como ponto central da rede de atenção à saúde (Vargas, 2011). No começo da pandemia de covid-19, vários estudos questionavam o fato de não ter havido coordenação nacional orientando a atuação da APS juntamente com os demais pontos da rede de atenção (Bousquat *et al.*, 2017; Daumas *et al.*, 2020; Sarti *et al.*, 2020).

---

8. O excesso de mortes é estimado comparando-se os óbitos em 2020 (meses selecionados) com os óbitos de períodos anteriores. Projeta-se qual seria a quantidade esperada de óbitos e compara-se com os óbitos ocorridos no período.

Além de seu potencial para apoiar as ações para prevenir contágios comunitários por meio de busca ativa de casos, bem como para apoio ao tratamento e ao acompanhamento dos casos mais leves, em um sistema efetivamente coordenado, a APS poderia ter atuado como ordenadora do cuidado, realizado diagnóstico e direcionado os pacientes graves para serem atendidos em hospitais, com prévio conhecimento das vagas disponíveis.<sup>9</sup>

Ao mesmo tempo, um papel que a APS já vinha realizando com resultados já mensurados refere-se à prevenção e ao acompanhamento de doentes crônicos, especialmente de diabéticos e pacientes com doenças cardiovasculares. Com as incertezas geradas pela pandemia, esse processo também foi afetado, demandando esforços ainda maiores de coordenação, tanto entre pontos da rede de atenção quanto entre a União, os estados e os municípios.

#### 2.4 Demanda por reabilitação e cuidados de longo prazo

Outra relevante consequência da covid-19 é o aumento da demanda por reabilitação e cuidados de longo prazo. No começo de 2020, pouco se sabia sobre essa questão. Em outubro do mesmo ano, avançaram os conhecimentos sobre essa doença, mas sua história natural ainda está por ser escrita. As incertezas continuam e uma delas diz respeito aos efeitos de médio e longo prazos da doença e das comorbidades por ela produzidas. Verificou-se elevação da demanda por reabilitação<sup>10</sup> (Brugliera *et al.*, 2020), além de casos de nefropatia (doença dos rins ou renal), doenças hormonais, entre outras, associadas à covid-19 (Nascimento, 2020; Piedade *et al.*, 2020).

Muitos desses casos requerem reabilitação e podem gerar demandas por cuidados de longo prazo. O sistema de saúde brasileiro investe pouco nesse setor. Em 2019, apenas 1% dos recursos totais da saúde era para cuidados de longo prazo e 1%, para reabilitação (Ipea, 2021a). Até o momento, autorizou-se, em caráter excepcional, a utilização de leitos de cuidado prolongado para atendimento de pacientes crônicos provenientes de UTI e de leitos de enfermaria de hospitais de referência para covid-19. Os hospitais devem ter entre 31 e 49 leitos e ter leitos SUS já habilitados (Brasil, 2020a).

9. "Na atenção clínica individual, utilizando modalidades de teleatendimento, profissionais da APS podem orientar os casos suspeitos quanto ao isolamento e reconhecimento dos sinais de alerta; identificar pacientes que não podem ser cuidados no domicílio; monitorar estes casos suspeitos quanto à evolução clínica; realizar videoconsultas para casos mais complexos e solicitar remoção para uma unidade hospitalar ao identificar sinais de agravamento. Todas essas ações resultam em redução da demanda e dos riscos de infecção nas unidades de emergência e permitem a concentração de seus recursos no atendimento aos casos mais graves" (Daumas *et al.*, 2020, p. 3).

10. A reabilitação nesse caso envolve as seguintes atividades, de acordo com as necessidades dos pacientes: i) exercício aeróbico – para aqueles com problemas respiratórios/problemas motores e descondicionamento físico; ii) treinamento de força para fraqueza muscular periférica; iii) treinamento de equilíbrio estático e dinâmico para a disfunção do equilíbrio; iv) técnicas de desobstrução brônquica em casos de pacientes com hipersecreção; v) avaliação da capacidade do paciente para realizar atividades diárias e, eventualmente, melhorar a recuperação ou adaptação a elas, com o apoio de fisioterapeutas e terapeutas ocupacionais; e vi) treinamento neuropsicológico – sessões de aconselhamento, apoio psicológico e treinamento cognitivo (Brugliera *et al.*, 2020).

Ainda que os hospitais de pequeno porte (HPPs) possam responder por parte dessa demanda de cuidados de longo prazo, muitos deles não têm os profissionais nem as tecnologias necessárias para várias das demandas de médio prazo. Essa é uma questão que já está em discussão há algum tempo, visto que os HPPs podem ser requalificados para fazer parte de uma rede de atenção, respondendo por alguns dos problemas de saúde da população, mas demandam a organização da referência para encaminhamentos para hospitais de maior porte (Ugá e López, 2007; Souza *et al.*, 2019). Essa requalificação, assim como o planejamento da rede de atenção, demandará investimentos e disponibilidade de recursos. Desse modo, a questão da rede de atenção e de sua organização para atendimento de reabilitação e cuidados de longo prazo torna-se premente.

### **3 ACOMPANHAMENTO DAS POLÍTICAS E DOS PROGRAMAS (2019-1º SEMESTRE DE 2021)**

#### **3.1 Atenção primária à saúde**

Conforme mencionado na edição anterior de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, o final de 2019 apresentou uma grande novidade que alterou significativamente o modelo de financiamento da APS. Trata-se do programa Previne Brasil, que foi instituído pela Portaria nº 2.979, de 12 de novembro de 2019 (Brasil, 2019a), o qual modificou os critérios de repasse de recursos federais da APS para os municípios (Ipea, 2021b).

Desde 1991, o modelo federal de financiamento da atenção primária vinha sendo baseado em uma combinação de incentivos associados a um valor *per capita*. O primeiro programa de incentivo federal para a APS foi o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), criado nesse ano e posteriormente incorporado como parte da Estratégia de Saúde da Família. Essa estratégia envolvia, entre outros, incentivos para equipes de Saúde da Família (eSFs). Esses incentivos passaram a compor o denominado Piso da Atenção Básica (PAB) Variável que, juntamente com uma parcela fixa (PAB Fixo), constituíam os mecanismos de financiamento da atenção primária no país até 2019 (Faveret, 2002; Paiva, Gonzalez e Benevides, 2020).

Foi com a implementação dessa política de incentivos que o país conseguiu ampliar o acesso da população à APS, por meio das eSFs, de saúde bucal, de consultório na rua, de saúde ribeirinha, fluvial, entre outras. Até o começo dos anos 2000, o PAB Fixo tinha uma participação maior no total de recursos federais alocados à APS. A partir da aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 29, que estabeleceu um percentual mínimo de receita de impostos (incluindo as transferências constitucionais e legais) a ser aplicado por estados e municípios em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) e garantiu certa estabilidade para as transferências federais, observa-se um aumento do PAB Variável que passa a ser o

mecanismo majoritário de financiamento da atenção primária (Servo *et al.*, 2011). Em 2019, tanto por estimativas indiretas de cobertura quanto por declarações das famílias sobre seu cadastramento em eSFs, estimava-se uma cobertura pouco superior a 60% da população por eSFs (IBGE, 2020a).<sup>11</sup>

Nesse processo, os municípios foram gradativamente aumentando sua participação no financiamento da saúde e se tornaram os principais financiadores da APS, respondendo, em média, por 48% do total (Ipea, 2021a), mas podendo alcançar mais de 70% de recursos próprios aplicados em municípios de pequeno porte (Ritzel e Prado, 2012; Mendes e Marques, 2014; Brasil, 2018a). Essa pressão sobre os municípios gerou várias demandas por ampliação da participação federal. Parte dessa pressão estava associada às dificuldades de se conseguir levar médicos para municípios de pequeno porte, áreas remotas e mais afastadas das regiões centrais dos grandes municípios.

Uma forma de compartilhar esse financiamento e buscar resolver esse problema de provimento veio por meio de um programa de bolsas para médicos brasileiros e estrangeiros atuarem na APS (programa Mais Médicos), custeadas pelo MS. Conforme discutido na edição 28 desse periódico (Ipea, 2021b), com a mudança de governo em 2019, houve alterações nesse programa. Em um primeiro momento, com a descontinuidade da cooperação com a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) e a saída dos médicos estrangeiros, principalmente os cubanos que representavam o maior contingente e saíram ainda no final de 2018 por iniciativa do governo cubano, como resposta às críticas do presidente recém-eleito à preparação dos médicos cubanos e às declarações contrárias aos termos da cooperação intermediada pela OPAS, houve problemas de continuidade das ações, particularmente em áreas remotas. Começa-se a recompor o quadro de profissionais, mas ainda não se tem uma avaliação externa dos efeitos dessas mudanças sobre a permanência dos profissionais médicos e o acesso à atenção à saúde pela população brasileira.

Ao mesmo tempo, em 2019, é proposto um novo modelo de financiamento da atenção primária, denominado Previne Brasil, cujo cerne é a alteração do repasse baseado na combinação de um valor *per capita* por habitante e transferências por eSFs para um modelo baseado na capitação ponderada.<sup>12</sup> Além disso, propõem-se

11. Disponível em: <<https://bit.ly/3nExshu>>.

12. A capitação ponderada muda o critério de transferências *per capita* que não considera mais o total da população, mas, sim, a quantidade de pessoas efetivamente cadastradas nas unidades básicas de saúde, o perfil demográfico, as vulnerabilidades socioeconômicas e um critério geográfico. O perfil demográfico dá um peso maior para municípios com crianças (abaixo de 5 anos) e idosos (acima de 65 anos). O critério da vulnerabilidade dá um peso maior para municípios com maior proporção de inscritos no Programa Bolsa Família (PBF) e para beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da Previdência Social com benefícios inferiores a 2 salários mínimos (SMs). O critério geográfico dá um peso maior para moradores de áreas remotas. Assim, esse critério parte de um quantitativo de pessoas cadastradas por equipe de acordo com a classificação geográfica do município pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): i) urbano; ii) intermediário adjacente; iii) rural adjacente; iv) intermediário remoto; e v) rural remoto (Ipea, 2021a).

um pagamento por desempenho e um bloco de incentivos para ações estratégicas, este último abrangendo programas como o Saúde na Hora, o Saúde Bucal, entre outros (Brasil, 2019a; Ipea, 2021a).

Em 2020, as transferências já passaram a ser feitas a partir desse novo modelo em um formato de transição, que garantia que nesse período, inicialmente previsto para o primeiro quadrimestre do ano, não haveria perdas nominais em comparação com o valor transferido em 2019, uma vez que sua efetiva implementação implicaria perdas de recursos para cerca de 20% dos municípios e, no período de transição, a partir de um acordo na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), os entes teriam essas perdas compensadas. Contudo, com a pandemia, sua efetiva implementação foi sucessivamente adiada, a cada quadrimestre, e o período de transição foi mantido até agosto de 2021.

Em uma contribuição do Ipea para o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), relacionada à avaliação da atenção primária, foram elaboradas estimativas de perdas e ganhos dos municípios considerando a principal mudança do modelo: a capitação ponderada (Brasil, 2021c). Considerando a regulamentação vigente até 27 de janeiro de 2021 (Portaria nº 166, de 27 de janeiro de 2021), adiando o início do pagamento com base no cadastro para a competência maio de 2021, as estimativas apresentadas nesse relatório indicam que, no período de transição, 4.471 municípios passariam a receber valor igual ou superior ao do somatório das doze competências (doze meses) de 2019, além de um adicional de R\$ 5,95 por habitante/ano – o “*per capita* de transição” (Portaria nº 172/2020).

Para os outros 1.098 municípios que perderiam recursos com a implantação da capitação ponderada em relação a 2019, mesmo que conseguissem cadastrar toda a população correspondente ao teto do cadastro,<sup>13</sup> foi criado o fator compensatório de transição (FCT) para compensar as perdas no período de transição (Portaria nº 173/2020). Com a finalidade de evitar as perdas, para esses municípios, o valor a ser transferido correspondeu ao valor da maior competência financeira de 2019 multiplicado por doze, o que criou algumas distorções durante o período de transição.<sup>14</sup>

13. O teto do cadastro é calculado conforme o número de eSFs e de atenção primária (vinte ou trinta horas) e a classificação geográfica do município no IBGE, que define a quantidade máxima de pessoas que podem ser cadastradas por equipe implantada no município. Os municípios classificados como urbanos podem cadastrar até 4 mil pessoas por eSF, os intermediários e rurais adjacentes até 2.750 pessoas, e os intermediários e rurais remotos, 2 mil pessoas. A quantidade máxima de pessoas para os tipos de equipes de atenção primária de trinta ou vinte horas são de, respectivamente, 75% e 50% das eSFs. O teto de cadastro de cada município é calculado pela multiplicação do número de equipes por tipo pela quantidade máxima de pessoas cadastradas por equipe.

14. Um exemplo é o município de Córrego do Ouro, Goiás, que recebeu R\$ 655 mil em 2019 (dos quais R\$ 100 mil de incremento PAB), e com a Portaria nº 173/2020 passou a receber R\$ 1,7 milhão de FCT em valores anualizados, chegando a R\$ 2 milhões em 2020 (somente repasses regulares para a APS, não inclui coronavírus). Após a transição, o município passaria a receber R\$ 494 mil caso alcançasse o teto do cadastro.

No mencionado trabalho para o CMAP, apresenta-se uma estimativa que considera a hipótese de que os municípios alcançassem o teto do cadastro no terceiro quadrimestre de 2020, de 153,3 milhões de pessoas, o que corresponde a uma cobertura populacional de 72%. Nesse caso, haveria um aumento agregado de 5,0%, mas com perdas para 1.767 municípios. Naquele momento, porém, o cadastramento havia alcançado 80% desse teto, o que corresponde a uma cobertura de 58% da população. Se esse parâmetro estivesse valendo, haveria uma perda média no agregado de 6,3% dos recursos transferidos, com grandes disparidades entre os municípios e as regiões. As maiores perdas seriam verificadas nos municípios da região Nordeste, chegando a uma queda de 12,5% para os municípios com menos de 20 mil habitantes, apesar de o teto do cadastro para esse grupo de municípios chegar a 96% da população, e de o cadastramento já ter alcançado 88% do teto. Apenas os municípios da região Sul apresentariam ganhos em termos agregados (+1,2%), concentrados entre os de menor porte populacional (+6,4%), conforme Brasil (2021c).

Essas perdas teriam sido mais significativas nos municípios de menor porte da região Nordeste, mas até agosto de 2021 ainda estavam sendo compensadas pelo FCT. Em setembro, foi publicada a Portaria nº 2.254/2021 alterando as regras da capitação ponderada e corrigindo algumas das distorções apontadas pelo Ipea no relatório do CMAP (Brasil, 2021c). O valor *per capita* base, até então de R\$ 50,50, não consta do texto da portaria e será definido anualmente por ato do ministro da Saúde. Outras mudanças importantes são citadas a seguir.

- A população cadastrada nas equipes de Saúde da Família Ribeirinha (eSFRs), de Consultório na Rua (eCRs) e de Atenção Primária Prisional (eAPPs) passará a ser considerada no cálculo da capitação ponderada.
- Para municípios com apenas uma eSF, o teto do cadastro – calculado com base no quantitativo potencial de pessoas cadastradas, que varia por tipo de equipes (eSF, ou equipes de atenção primária vinte ou trinta horas) e pela classificação geográfica do município pelo IBGE<sup>15</sup> – não será mais limitado pela população estimada pelo IBGE, regra que causava perdas para municípios de pequeno porte, com população estimada inferior ao parâmetro do cadastro.
- Os municípios que ainda não alcançaram o teto do cadastro receberão uma parte da diferença entre o número de pessoas cadastradas e o cadastro

---

15. Conforme definido no anexo XCIX da Portaria de Consolidação nº 6 (Brasil, 2017c), com redação dada pela Portaria nº 2.979 (Brasil, 2019a).

potencial, que varia de 50% a 10% reduzindo-se conforme a proporção de municípios que tenha alcançado o teto do cadastro aumenta.<sup>16</sup>

- Após a aplicação dessas regras, foi definido que o valor a ser transferido referente a capitação ponderada, pagamento por desempenho e incentivos para ações estratégicas não poderá ser menor, em termos nominais, do que o valor total recebido em 2019, nas doze competências.

Adicionalmente à mudança no financiamento, também se alterou a gestão de parte dos recursos federais da APS, com a criação da Agência de Desenvolvimento da Atenção Primária em Saúde (Adaps) e com a previsão de mudança da forma de contratação de profissionais para atuarem nesse nível de atenção (Ipea, 2021b). Até outubro de 2021, essa agência não havia sido efetivamente implantada. Contudo, nesse mês foi publicada a Resolução nº 15 da Secretaria de Atenção Primária à Saúde (Saps) do MS, dispondo sobre o contrato de gestão para o desenvolvimento da APS. O primeiro contrato estabeleceu repasses (desembolsos) de R\$ 913,2 milhões, sendo R\$ 103 milhões em outubro de 2021 e o restante em parcelas para janeiro, fevereiro, maio e setembro de 2022. Esses recursos estão relacionados à: implantação da Adaps, isto é, sua constituição, implementação e entrada em funcionamento; e operacionalização, monitoramento e avaliação do programa Médicos pelo Brasil, que substituirá o programa Mais Médicos (Ipea, 2021b).

### 3.2 Atenção especializada em saúde

Quanto à atenção especializada em saúde, não houve grandes mudanças nas políticas e nos programas já implementados com a nova gestão no governo federal em 2019. Promoveram-se modificações na estrutura organizacional do MS, desmembrando-se a então Secretaria de Atenção à Saúde (SAS) em Saps e Secretaria de Atenção Especializada à Saúde (Saes), o que reflete a prioridade anunciada pelo governo às ações e aos serviços de APS. Com essa alteração, passou-se a utilizar com mais frequência o termo *atenção especializada* para se referir às ações e aos serviços de saúde de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar.<sup>17</sup>

16. Quando a proporção de municípios que tiver atingido o teto do cadastro for: i) menor que 60%, os municípios receberão um valor adicional de 50% da diferença entre o teto do cadastro e a população cadastrada; ii) maior que 60% e menor que 70%, o valor adicional passa a ser de 40% da diferença entre o teto do cadastro e a população cadastrada; iii) maior que 70% e menor que 80%, o valor adicional passa a ser de 30% dessa diferença; iv) maior que 80% e menor que 90%, o valor adicional passa a ser de 20% dessa diferença; e, por fim, v) maior que 90% e menor que 100%, o valor adicional passa a ser de 10% dessa diferença. Essa regulamentação foi definida pela Portaria nº 2.254, de 3 de setembro de 2021 (Brasil, 2021g), que alterou a Portaria de Consolidação nº 6 (Brasil, 2017c).

17. Para mais informações, acessar o *link*: <<https://bit.ly/3l45vZl>>.

Parte da explicação para a não realização de grandes alterações na atenção especializada,<sup>18</sup> para além da política de saúde mental, encontra-se na escassez de tempo para a implementação de novas ações pela equipe do governo – tendo em vista a priorização da APS logo nos primeiros meses da gestão, realizando-se modificações importantes na política, como visto anteriormente – e pela emergência do Sars-COV-2 ainda no final daquele ano, com a posterior declaração de situação de emergência de saúde pública de importância internacional em decorrência da pandemia de covid-19 no início de 2020. Com isso, os esforços do MS nessa área se concentraram na ampliação da infraestrutura do SUS e na provisão de insumos médicos para atendimento dos casos moderados a graves dessa doença em 2020 até meados de 2021.

Nos primeiros meses de 2020, vários pesquisadores alertaram para a situação crítica do SUS em termos de oferta de leitos de UTI, de leitos gerais e de equipamentos de ventilação mecânica para atender à demanda crescente e potencial de casos de covid-19 (Noronha *et al.*, 2020; Rache *et al.*, 2020). Além da oferta desses recursos em quantidade insuficiente em todo o sistema de saúde para enfrentamento de condições não excepcionais, quando não se precisa lidar com uma pandemia como a de covid-19, um grande problema era a concentração dos serviços de média e alta complexidade nas capitais dos estados (Lima *et al.*, 2019).

Por essa razão, durante a pandemia, houve necessidade de ampliação rápida do número de leitos de UTI disponíveis ao SUS, por meio da contratação de leitos do setor privado, da abertura de novos leitos em hospitais públicos e da instalação de hospitais de campanha pelos estados e municípios, com financiamento pelo MS. A pandemia também levou o MS a adquirir equipamentos de ventilação mecânica e medicamentos para intubação orotraqueal para disponibilização aos estabelecimentos públicos de saúde com o apoio dos estados, dada a escassez desses produtos no mercado nacional.<sup>19</sup>

Em 2020, o MS habilitou, para financiamento federal, 19.145 leitos excepcionais<sup>20</sup> de UTI adultos e 329 pediátricos, exclusivos para atendimento de pacientes acometidos pela covid-19. Para a realização de cuidados prolongados de pacientes oriundos de UTI e de leitos de enfermagem de hospitais de referência para o tratamento dessa doença, o ministério autorizou a utilização de leitos de

18. Alterações de políticas e programas demandam discussão das propostas com o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems), além de pactuação na CIT. O MS pode alocar equipes distintas para discutir diversos temas, mas as equipes do Conass e do Conasems são mais reduzidas. Isso limita, de certa forma, que grandes mudanças em políticas e programas ocorram simultaneamente em áreas distintas.

19. Disponível em: <<https://bit.ly/3l4SvZl>>.

20. São leitos criados para atender à emergência de saúde pública de importância nacional decorrente do novo coronavírus. Esses leitos não serão computados e considerados na meta sobre leitos do Plano Nacional de Saúde.

hospitais de pequeno porte. Foram habilitados 4.901 leitos desse tipo, localizados em dez estados. Adicionalmente, habilitou 1.895 leitos de suporte ventilatório pulmonar em todas as Unidades da Federação.<sup>21</sup>

A despeito desses esforços, a ampliação de leitos de UTI para os casos de covid-19 não reduziu as desigualdades regionais de oferta de leitos de UTI (Costa *et al.*, 2020), o que explica os grandes deslocamentos realizados pelos pacientes em busca de atendimento durante os momentos críticos da pandemia, inclusive com encaminhamento para outros estados, quando houve alta do número de casos e de internação. Explica também os óbitos mais concentrados em residentes de cidades do interior do país, onde a infraestrutura hospitalar não é apropriada para atendimento de situações de maior complexidade em saúde (Lopes, 2021).

Em relação aos atendimentos eletivos na atenção especializada durante a pandemia, há uma grande preocupação sobre as consequências para os indivíduos e o SUS do adiamento da realização de consultas, cirurgias e exames. A interrupção dos atendimentos das condições crônicas de saúde, seja em razão de restrições de acesso, seja em razão do receio das pessoas de estarem em uma unidade de saúde – um local de alto risco de contágio – durante uma pandemia, pode levar ao agravamento dessas condições e produzir mortes evitáveis, com alto impacto econômico-financeiro para o sistema de saúde (Mendes, 2020).

Conforme se observa na tabela 1, foi significativo o impacto da pandemia de covid-19 para os pacientes atendidos pelo SUS. Ações e serviços de saúde que já apresentavam redução importante no período anterior foram fortemente afetados e outros, que tiveram aumento entre 2015 e 2019, foram também muito atingidos pela pandemia. Por exemplo, ações de promoção e prevenção à saúde e procedimentos ambulatoriais cirúrgicos e clínicos apresentaram variação de -54,4%, -15,3% e -52,6%, respectivamente, entre 2015 e 2019, e redução adicional de -31,1%, -29,1% e -45,5%, entre 2019 e 2020. Outras ações e serviços ambulatoriais e hospitalares vinham em uma crescente e foram muito afetados pela pandemia, com variações de -45,0% na realização de mamografias, -41,7% nos exames hospitalares, -25,9% nos procedimentos clínicos, -34,2% nos procedimentos cirúrgicos hospitalares, além de redução de 36,3% nos transplantes de córnea, medula óssea e órgãos.<sup>22</sup>

21. Disponível em: <<https://bit.ly/3l4SvZl>>.

22. Disponível em: <<https://bit.ly/3l4SvZl>>.

TABELA 1

**Evolução do número de procedimentos realizados (2015-2020) e sua variação no período anterior à pandemia de covid-19 ( $\Delta$  2019/2015) e no ano de início da pandemia ( $\Delta$  2020/2019)**

Procedimentos	2015	2016	2017	2018	2019	2020	$\Delta$ 2019/ 2015 (%)	$\Delta$ 2020/ 2019 (%)
Ambulatoriais <sup>1</sup>								
Ações de promoção e prevenção	626.363.990	591.440.097	524.046.234	307.852.357	285.454.785	196.638.140	-54,4	-31,1
Com finalidade diagnóstica	896.975.590	893.808.477	902.147.124	934.825.045	981.698.536	780.798.873	9,4	-20,5
Mamografias bilaterais								
Total	4.116.674	4.134.549	4.051.682	3.858.628	3.830.650	2.107.849	-6,9	-45,0
Faixa preconizada	2.483.633	2.572.354	2.611.669	2.465.147	2.490.295	1.363.340	0,3	-45,3
Clínicos	1.628.631.382	1.523.111.833	1.523.320.878	1.352.224.305	1.380.264.988	978.031.049	-15,3	-29,1
Cirúrgicos	91.924.743	77.063.218	65.050.155	45.816.725	43.605.115	23.783.055	-52,6	-45,5
Hospitalares								
Com finalidade diagnóstica	22.577	23.730	24.260	26.449	28.326	16.506	25,5	-41,7
Clínicos	7.134.293	6.991.951	7.005.488	7.073.846	7.248.818	5.372.993	1,6	-25,9
Cirúrgicos	4.418.744	4.444.407	4.574.065	4.824.055	4.996.756	3.289.048	13,1	-34,2
Transplantes (córnea, medula óssea e órgãos)	23.668	24.961	27.472	26.522	27.688	17.635	17,0	-36,3

Fonte: Brasil (2021c). Disponível em: <<https://bit.ly/3l4SvZl>>.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Para 2020, os dados foram extraídos do Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA)/SUS. Quantidade aprovada por ano de atendimento.

Essa situação produz consequências negativas para o nível de saúde da população, para o bem-estar individual e para o SUS. Passado o auge da crise sanitária, o SUS precisa lidar com uma demanda reprimida elevada e sem recursos financeiros, físicos e humanos suficientes para atender às necessidades de saúde da população. Por essa razão, é possível que se observem retrocessos no estado de saúde dos brasileiros nos próximos anos, caso não haja mudanças nesse cenário.

Em relação à política de saúde, ainda no âmbito da atenção especializada, uma questão que merece destaque, mesmo que anterior ao período analisado neste capítulo, envolve a organização das redes de atenção à saúde (RAS)<sup>23</sup> a partir das

23. A rede de atenção à saúde é o “conjunto de ações e serviços de saúde articulados em níveis de complexidade crescente, com a finalidade de garantir a integralidade da assistência à saúde” (Brasil, 2011, art. 2º, inciso VI).

regiões de saúde,<sup>24</sup> a fim de garantir a integralidade da oferta de ações e serviços de saúde nas macrorregiões de saúde.<sup>25</sup> A orientação para a reorganização das RAS teve origem em uma resolução da CIT de 2018 e foi inclusa na Resolução de Consolidação CIT nº 1, de 30 de março de 2021 (Brasil, 2021d), sendo, portanto, referendada pela atual gestão do MS. Como o planejamento na saúde está sendo guiado para a constituição das RAS a partir das ofertas de ações e serviços de saúde existentes, a fim de garantir a integralidade do atendimento em saúde, o território, no caso da atenção especializada, conformado pelo espaço geográfico de um município ou de um conjunto de municípios, acaba tendo papel secundário nesse processo. Considerando-se que há vazios assistenciais em várias regiões de saúde, o planejamento acaba guiado pela oferta de serviços, deixando em segundo plano o território.

É fácil compreender essa escolha quando se consideram as restrições orçamentárias para a realização de investimentos que ampliem a oferta de serviços no SUS, especialmente por parte do MS, que deveria atuar para a redução das desigualdades, mas que não tem condições de fazê-lo dada a disponibilidade orçamentária cronicamente insuficiente. Contudo, é preciso chamar a atenção para o fato de que, ao se colocar em segundo plano o território no planejamento em saúde, perpetuam-se as desigualdades de oferta de serviços e os problemas de acessibilidade geográfica da população aos serviços especializados.

Em havendo melhores condições de financiamento do SUS, o planejamento orientado pelo território deveria considerar as distâncias médias percorridas pelos pacientes, os custos envolvidos e o tempo gasto para o atendimento especializado, para além da otimização da escala de oferta dos serviços de saúde. Assim, seria possível planejar os investimentos nos territórios com oferta insuficiente, a fim de se promover a acessibilidade geográfica aos serviços de saúde no SUS. Atualmente, o desenho das macrorregiões de saúde se subordina à oferta de serviços existentes e não às necessidades de saúde dos pacientes residentes em determinado espaço geográfico.

Outra questão relevante de política pública no âmbito da atenção especializada diz respeito à polêmica mudança da PNSM. Apesar das fragilidades ainda enfrentadas na área de saúde mental em decorrência da insuficiência do financiamento, da disponibilidade e do desenvolvimento de recursos humanos, e da qualidade da informação produzida pelos serviços, o Brasil era reconhecido internacionalmente pelos progressos feitos nesse campo. A reforma psiquiátrica brasileira, que consistiu na alteração do modelo de atenção à saúde mental centrado no hospital

---

24. A região de saúde é o "espaço geográfico contínuo constituído por agrupamentos de municípios limítrofes, delimitado a partir de identidades culturais, econômicas e sociais e de redes de comunicação e infraestrutura de transportes compartilhados, com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução de ações e serviços de saúde (Brasil, 2011, art. 2º, inciso I).

25. As macrorregiões de saúde são constituídas por uma ou mais regiões de saúde.

psiquiátrico (manicômio) para o modelo de base comunitária, caracterizado pela oferta de serviços integrados em rede, na desinstitucionalização dos pacientes e na territorialização do atendimento, baseou-se em fortes evidências científicas sobre a efetividade desse último modelo e obteve apoio majoritário nos meios acadêmico e político, quanto aos seus princípios, objetivos e resultados, tanto no país quanto no exterior (Almeida, 2019).

A despeito do consenso técnico-político e dos avanços alcançados, a partir de 2016, iniciou-se um processo de mudança da PNSM, que chegou até a ser chamado de contrarreforma psiquiátrica, o qual ficou explícito com a publicação da Nota Técnica nº 11, assinada em 4 de fevereiro de 2019 pelo coordenador-geral de saúde mental, álcool e outras drogas do MS (Brasil, 2019b; Almeida, 2019). Em síntese, ainda que essa nota técnica seja tipificada como ambígua e contraditória com relação aos objetivos da PNSM e às ações a serem implementadas para atingi-los, ela não esconde as intenções do governo de retorno ao modelo de atenção à saúde mental centrado em hospitais especializados e, por isso, Cruz, Gonçalves e Delgado (2020) afirmam que as mudanças implementadas pelo governo representam um retrocesso nessa área, especialmente por incentivar a internação psiquiátrica e separar a saúde mental da política sobre álcool e outras drogas. Esses autores também criticam a renovada ênfase ao uso da eletroconvulsoterapia (eletrochoque), uma terapia obsoleta e ineficaz para a maioria dos pacientes nos quais tem sido aplicada, além de ser eticamente questionável.

Na prática, a referida nota técnica apenas sintetiza as mudanças que já vinham sendo implementadas na PNSM por meio de resoluções e portarias do MS e de decretos do Executivo federal, como a ampliação do financiamento para hospitais psiquiátricos e a alocação de recursos para comunidades terapêuticas<sup>26</sup> para o tratamento de transtornos relacionados ao uso de álcool e de outras drogas (Santos, 2018). É, contudo, considerada um marco relevante da reversão da trajetória da saúde mental do país nas últimas décadas por deixar claro o propósito do atual governo. Várias instituições se manifestaram contrárias a tais alterações da PNSM porque consideram como certo que elas tornam a atenção em saúde mental menos efetiva e podem ameaçar os avanços obtidos no respeito aos direitos humanos dos pacientes com transtornos mentais (Reis, 2019; Almeida, 2019; Cruz, Gonçalves e Delgado, 2020).

---

26. As comunidades terapêuticas são instituições não governamentais que se dedicam ao atendimento de pessoas com transtornos decorrentes do uso de substâncias psicoativas. Organizam-se em residências coletivas temporárias. As pessoas que ali ingressam permanecem isoladas e são submetidas a uma rotina rígida "que abrange atividades de trabalho e práticas espirituais e/ou religiosas, além de terapias psicológicas, reuniões de grupo de ajuda mútua, entre outras" (Santos *et al.*, 2017, p. 8). O objetivo do atendimento é de que se abstenham de usar drogas. Com as mudanças recentes na PNSM, as comunidades terapêuticas passaram a ser tratadas como estabelecimentos de saúde, sendo incluídas no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) na categoria 83 – polo de prevenção de doenças e agravos e promoção da saúde, por meio da Portaria GM/MS nº 1.482/2016, apesar da recomendação em contrário do Conselho Nacional de Saúde – CNS (Cruz, Gonçalves e Delgado, 2020). As comunidades terapêuticas são alvos de inúmeras críticas, principalmente em virtude do atendimento prestado, comumente centrado na realização de práticas religiosas.

### 3.3 Vigilância em saúde

Quanto à vigilância em saúde, os anos de 2020 e 2021 foram marcados por intensa pressão em decorrência da pandemia de covid-19 e do tenso contexto político nacional. Vários aspectos dessa problemática foram discutidos na edição anterior deste boletim, que analisou a resposta brasileira à pandemia, além das perspectivas para o período pós-covid<sup>27</sup> (Ipea, 2021b).

Nessa área, a atuação do SUS foi prejudicada pela politização de questões envolvendo as medidas não farmacológicas de enfrentamento à covid-19 e as vacinas anticovid. Sem uma coordenação adequada por parte do MS, em razão da discordância do presidente da República com relação às medidas consideradas mais efetivas, cientificamente comprovadas, para o enfrentamento da pandemia, os governos estaduais e municipais tiveram que agir mais intensamente para conter a disseminação do vírus, e foram frequentes as orientações dissonantes do chefe do Executivo federal quanto às medidas implementadas pelos governos subnacionais (Ipea, 2021b). Nesta seção, destaca-se a condução do Programa Nacional de Imunização (PNI) pelo MS em 2021, considerando a sua relevância para a nova fase de enfrentamento à pandemia, caracterizada pela administração das vacinas anticovid.

O PNI foi criado em 1973 e é considerado um dos programas mais bem-sucedidos do Brasil. Contribuiu efetivamente para que o país alcançasse resultados significativos no controle de doenças imunopreveníveis e na redução dos casos e mortes por essas doenças (Domingues *et al.*, 2020). É coordenado pelo MS centralizadamente e executado de forma descentralizada pelos estados e municípios, com competências definidas para cada esfera de governo. Ao MS cabe a sua gestão, a decisão sobre a incorporação de novas vacinas ao calendário nacional, o financiamento, a aquisição e a distribuição desses imunobiológicos aos estados. Por sua vez, as secretarias estaduais de saúde são responsáveis pela logística e compra de insumos, tais como seringas, fazendo com que as vacinas e os produtos para a saúde necessários ao processo de imunização cheguem aos municípios, cujas secretarias de saúde mobilizam recursos adicionais para que estes sejam distribuídos às salas de aplicação e as vacinas sejam administradas à população (Guimarães, 2021).

No contexto da crise provocada pelo novo coronavírus, pelo menos quatro grandes desafios foram impostos ao PNI. O primeiro deles diz respeito à falta de empenho do governo federal para a aquisição de vacinas anticovid no segundo semestre de 2020, quando os imunizantes começaram a ser registrados pelas agências

27. Uma vez que, na edição anterior deste boletim, a vigilância em saúde recebeu atenção especial, tendo sido coberto o período até dezembro de 2020, nesta seção, abordam-se os acontecimentos desta área no período de janeiro a novembro de 2021.

de vigilância sanitária de vários países e passaram a ser comercializados. Quando o governo manifestou a intenção de comprar esses produtos, já nos primeiros meses de 2021, por intensa pressão da sociedade, aumentada no contexto do elevado número de óbitos pela doença, os fabricantes não tinham como atender aos pedidos em razão da alta demanda por vacinas. Isso dificultou o planejamento e atrasou o cronograma da campanha de vacinação.

O segundo está relacionado à escassez de vacinas anticovid, requerendo a definição de grupos prioritários e a gestão de estoques de vacinas em consonância com as entregas fracionadas dos fabricantes. O programa ainda não tinha enfrentado uma campanha nacional de vacinação com tamanha escassez de imunizantes. O terceiro desafio diz respeito ao gerenciamento de vacinas distintas, com diferentes esquemas de conservação e administração das doses, demandando maior controle dos locais de aplicação, considerando-se as condições desiguais para armazenamento da vacina, e de registro de pessoas imunizadas com cada produto.

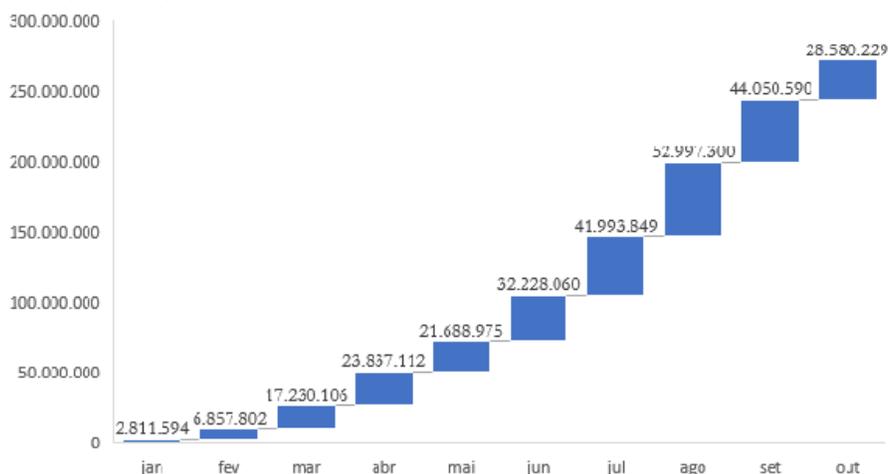
Por fim, o quarto desafio, provavelmente o mais difícil de enfrentar, refere-se ao ambiente político nacional, que permaneceu desfavorável às medidas de saúde pública para o enfrentamento da covid-19 ao longo de 2021. Partiram do governo federal mensagens contraditórias sobre as vacinas e sobre a importância da vacinação, reforçando, por vezes, o discurso antivacina de uma pequena parcela da população. Nessa conjuntura extremamente desfavorável, em que até diretores da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) foram ameaçados de morte caso houvesse a aprovação do uso de vacinas anticovid para crianças com 5 anos ou mais de idade (Lopes e Vargas, 2021), o PNI perdeu dois coordenadores no mesmo ano, ficando sem o titular da pasta por um longo período (Mattos, Borges e Resende, 2021; Andrade, 2021).

Entretanto, a despeito do desincentivo à imunização, a confiança dos brasileiros nas vacinas não foi significativamente abalada no caso da vacinação contra a covid-19. A adesão à imunização no Brasil sempre esteve entre as mais elevadas na comparação com diversos países. Em estudo realizado em 2019 com os objetivos de mapear as tendências da confiança da população nas vacinas e investigar possíveis barreiras à sua administração, mais de 88% dos brasileiros concordaram com a importância desses produtos na prevenção e no controle de doenças (Figueiredo *et al.*, 2020).

Como mostra o gráfico 1, com o aumento da oferta de imunizantes anticovid no SUS, tanto em número de doses quanto em número de fabricantes, a administração das vacinas cresceu rapidamente, demonstrando o grau de adesão da população a elas, mesmo não tendo sido realizada uma grande campanha nacional em seu favor e havendo grandes obstáculos no início da imunização. Formaram-se longas filas nas unidades de saúde; houve desencontro de informação; falta de sincronia no estabelecimento dos grupos prioritários entre os estados; e falta do imunizante para

atendimento ao público convocado em vários momentos e localidades. Apesar de tudo isso, até outubro de 2021, mais de 272 milhões de doses de vacinas anticovid tinham sido aplicadas no país.<sup>28</sup>

GRÁFICO 1  
Doses de vacinas anticovid aplicadas, segundo o mês de aplicação – Brasil (2021)  
(Em 1 dose)



Fonte: PNI/MS. Disponível em: <<https://bit.ly/3tLIVof>>. Acesso em: 8 nov. 2021.

Elaboração dos autores.

Obs.: Gráfico reproduzido em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Em termos de cobertura vacinal, ou seja, de proporção da população que foi vacinada, há dificuldades com a transparência das informações. Embora o MS tenha disponibilizado o banco de dados de pessoas imunizadas no Brasil, trata-se de uma base muito grande que requer o uso de *softwares* específicos de estatística para o seu manuseio. Ademais, demanda que os indicadores sejam calculados. O MS não divulgou indicadores de cobertura vacinal com a primeira dose e com o esquema completo das vacinas disponíveis. Tampouco esses indicadores foram disponibilizados no Painel Conass, uma iniciativa do Conass que apresenta de forma consolidada os casos e óbitos por covid-19 por estado, criada para mitigar as dificuldades iniciais de divulgação de dados sobre a doença no Brasil pelo MS (Ipea, 2021b).

Considerando essas dificuldades, o CNS divulgou em seu portal uma página chamada de Vacinômetro,<sup>29</sup> que direciona o interessado para os sítios eletrônicos das secretarias estaduais de saúde, nos quais são disponibilizadas informações sobre a imunização anticovid nos respectivos estados. Contudo, não há uniformização

28. Ver: <<https://bit.ly/3tLIVof>>. Acesso em: 8 nov. 2021.

29. Disponível em: <<https://bit.ly/3LPuqfU>>. Acesso em: 24 dez. 2021.

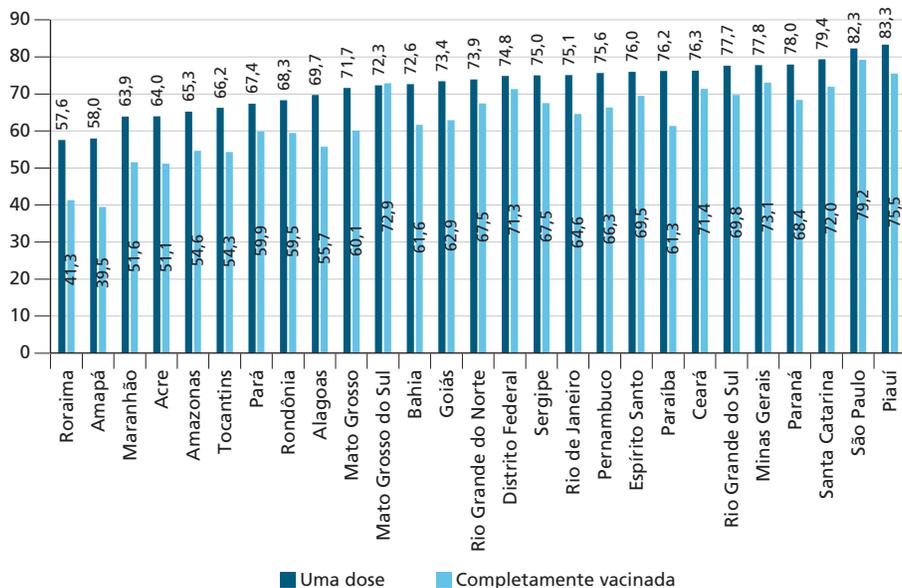
na apresentação dos indicadores pelas secretarias e nem todas elas divulgam a cobertura vacinal contra a doença. Isso ilustra a dimensão das adversidades que a sociedade brasileira tem enfrentado no combate à pandemia.

Essas dificuldades relacionadas à transparência de dados sobre a covid-19 no Brasil também levaram a imprensa nacional a constituir um consórcio para consolidação e divulgação diária do número de casos e de óbitos pela doença, obtidos diretamente das secretarias estaduais de saúde. Posteriormente, o consórcio passou a divulgar dados da cobertura vacinal por estado.<sup>30</sup> Também motivaram a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) a criar uma ferramenta de monitoramento da covid-19 no país, que contempla dados sobre a vacinação, que são apresentados no gráfico 2.

GRÁFICO 2

**Cobertura vacinal anticovid por estado na população geral (16 jan. 2022)**

(Em % da população do estado)



Fonte: MonitoraCovid-19/Fiocruz. Disponível em: <<https://bit.ly/34FA5cw>>. Acesso em: 17 jan. 2022.

Elaboração dos autores.

Obs.: Há inconsistência nos dados de Mato Grosso do Sul. O percentual da população completamente vacinada é maior do que o percentual da população com apenas a primeira dose. Os dados estão apresentados de acordo com a fonte.

O gráfico 2 revela as desigualdades existentes na cobertura vacinal anticovid por Unidade Federativa. Os estados da região Norte estão entre os que apresentam as menores proporções da população geral imunizada. Dificuldades específicas dessa região em razão da grande extensão territorial, baixa densidade demográfica

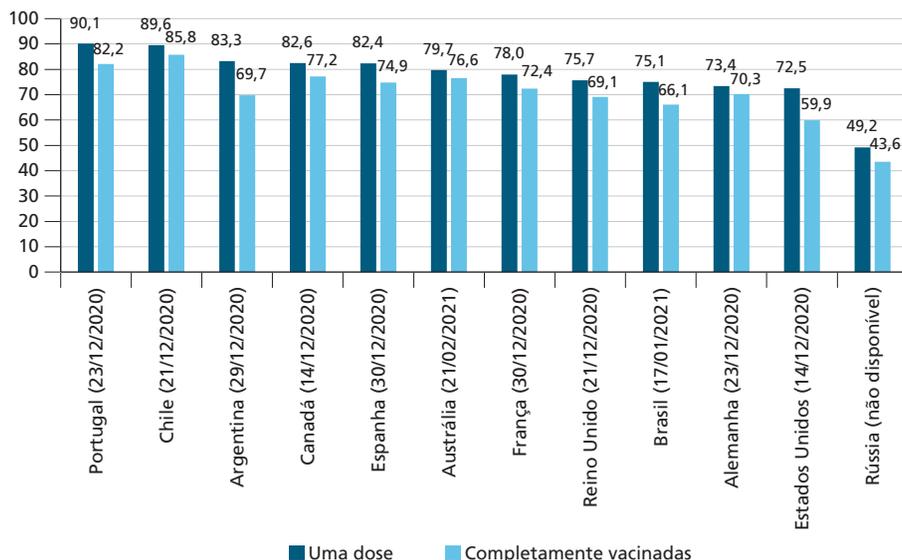
30. Ver: <<https://bit.ly/3GGnUdc>>. Acesso em: 17 jan. 2022.

e limitação dos meios de transporte podem explicar, em parte, a cobertura vacinal inferior à média nacional. Essa situação constitui um obstáculo importante para o controle da pandemia no Brasil, dada a possibilidade de ocorrência de novas ondas da doença no país e de surgimento de novas variantes do Sars-COV-2.

Analisando-se a situação brasileira em contexto internacional (retrato de 23 de dezembro de 2021), o Brasil se encontrava em patamar semelhante de cobertura vacinal anticovid com a primeira dose que o de países desenvolvidos que iniciaram a imunização mais cedo e que tiveram maior acesso às vacinas desde o início de suas campanhas de vacinação, como mostra o gráfico 3. O país parece caminhar para uma alta cobertura populacional anticovid, ainda que possam existir desigualdades importantes entre os entes da Federação a esse respeito e o ritmo da imunização tenha desacelerado nos dois últimos meses. A vacinação iniciou, como dito anteriormente, de forma lenta em razão da baixa disponibilidade de vacinas e foi ganhando velocidade ao longo dos meses com a diversificação da aquisição de imunizantes. Inicialmente estavam disponíveis a Coronavac, produzida pelo Instituto Butantan em parceria com a empresa chinesa Sinovac, e a vacina Oxford/Astrazeneca, produzida em parceria com a Fiocruz. Posteriormente foram adquiridas as vacinas da Pfizer e da Janssen.

GRÁFICO 3

**Proporção de pessoas de países selecionados que receberam uma dose de vacina anticovid e de pessoas completamente vacinadas contra a covid-19 (23 dez. 2021)**  
(Em % da população total)



Fonte: World Health Organization (WHO). Disponível em: <<https://bit.ly/3gY0sfX>>. Acesso em: 24 dez. 2021.  
Elaboração dos autores.

Obs.: O gráfico apresenta as datas do início da imunização em cada país.

O caso da adesão dos brasileiros à imunização anticovid, na contramão do que tem ocorrido para outras vacinas, aporta evidências de que a existência de casos de uma doença na população, especialmente com a gravidade da covid-19, incentiva a busca das pessoas pelos imunizantes. A cobertura vacinal brasileira com vacinas contra sarampo, difteria, coqueluche, meningite e outras doenças foi reduzida nos últimos anos. Especialistas na área têm afirmado que isso, em parte, revela o sucesso do PNI. Com as altas taxas de cobertura vacinal anos atrás, o programa contribuiu para diminuir drasticamente os casos de várias doenças. Nessa situação, as pessoas deixam de perceber a existência da doença e passam a dar menor importância para a vacinação (Guimarães, 2021). Trata-se de um grande desafio a ser enfrentado pelo programa, que é amplificado no contexto político desfavorável à imunização e de circulação de notícias falsas sobre as vacinas.

### 3.4 Assistência farmacêutica

Em relação à assistência farmacêutica, a mudança na gestão do governo federal não resultou em grandes alterações da política. Mantiveram-se os três componentes da assistência farmacêutica,<sup>31</sup> o Programa Nacional de Qualificação da Assistência Farmacêutica no Sistema Único de Saúde (Qualifar-SUS)<sup>32</sup> e o Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus), ainda que, neste último, dificuldades de ordem técnicas tenham sido relatadas.<sup>33</sup> Também tiveram continuidade as atividades de disponibilização de monografias do Formulário Terapêutico Nacional, de promoção ao uso racional de medicamentos e de atualização da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (Rename), resultando na publicação da Rename 2020.<sup>34</sup>

Uma grande alteração nessa área parece ter sido ensaiada em 2021, mas recuou por ter encontrado muita resistência à sua realização. Segundo nota publicada pelo CNS, o MS cogitou a extinção do Departamento de Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos (DAF), que é a unidade responsável pela implementação,

31. O financiamento da assistência farmacêutica está organizado em três componentes: i) componente básico – engloba medicamentos para uso na APS; ii) componente estratégico – inclui imunobiológicos, hemoderivados, medicamentos para tratamento da influenza (inclusive vacinas), medicamentos constantes no rol dos programas de saúde estratégicos (para tratamento da tuberculose, hanseníase, malária, entre outras doenças) e do Programa Nacional de Controle de Doenças Sexualmente Transmissíveis e Aids; e iii) componente especializado – medicamentos, em geral, para doenças raras e crônicas, de alto custo, por meio dos quais se busca garantir a integralidade do tratamento, em nível ambulatorial, estando as linhas de cuidado definidas em protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas publicados pelo MS (Vieira, 2018).

32. O Qualifar-SUS é um programa que tem por objetivo qualificar a assistência farmacêutica por meio da estruturação dos serviços farmacêuticos no SUS, da promoção da educação permanente e da capacitação dos profissionais, da disponibilização de informações para possibilitar o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação das ações de assistência farmacêutica e da inserção da assistência farmacêutica nas práticas clínicas. Disponível em: <<https://bit.ly/3l4SvZl>>.

33. O Hórus é um sistema de informação que possibilita a comunicação entre os diferentes estabelecimentos de saúde do município e do estado que realizam serviços farmacêuticos. Por meio dele, pode-se realizar o registro das movimentações de produtos nas centrais de abastecimento farmacêutico e nas farmácias do SUS. Comunicado do MS informa que o Hórus atingiu a sua capacidade máxima de processamento de informações e que é preciso desenvolver uma nova solução tecnológica para atender às necessidades da assistência farmacêutica em âmbito nacional. Ver: <<https://bit.ly/3tZymHF>>. Acesso em: 3 out. 2021.

34. Informações disponíveis em: <<https://bit.ly/3l4SvZl>> e <<https://bit.ly/2XlKikU>>.

em âmbito nacional, de grande parte das ações previstas na Política Nacional de Assistência Farmacêutica. Ainda de acordo com essa nota, as atividades realizadas por esse departamento seriam distribuídas entre outras unidades do MS (Nota..., 2021b). Até outubro desse ano, a proposta não havia se concretizado. Aparentemente, a forte reação do CNS e de outras entidades com atuação nessa área produziu a pressão necessária para dissuadir o ministro da Saúde desse intento. A extinção do DAF poderia produzir grandes perdas para a organização da assistência farmacêutica no SUS, pois foi a partir de sua criação em 2003 que ganharam força as iniciativas para reorientação da assistência farmacêutica no sistema, a fim de deslocar o foco da área dos aspectos da logística de medicamentos para as questões envolvendo o uso racional desses produtos e o cuidado farmacêutico prestado à população, sob a ótica da integralidade da atenção à saúde (Brasil, 2018b).

Assim, até o momento, a única modificação da política realizada foi em relação ao financiamento do Componente Básico da Assistência Farmacêutica, com a introdução de um critério relativamente tímido de equidade para a alocação de recursos aos municípios. Foram definidos cinco grupos de vulnerabilidade social, tendo por base o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), e valores *per capita* por ano de transferência federal variando de R\$ 6,05 para os municípios com IDHM muito baixo a R\$ 5,85 para aqueles com IDHM muito alto. Houve também atualização da população de referência para cálculo do repasse a cada município, que passou a ser a população estimada pelo IBGE para 2019 (Brasil, 2019c; 2019d).

A população de referência utilizada até então era a estimada para 2016 e o valor *per capita* vigente era de R\$ 5,58 para todos os municípios (Brasil, 2017a). Esse valor corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) equivale a R\$ 6,00 a preços de 2019. Assim, na prática, a alteração do valor *per capita* somente representou ganho real para os 37 municípios classificados na categoria de IDHM muito baixo (R\$ 6,05). Os 1.367 municípios categorizados como de IDHM baixo obtiveram apenas a correção monetária do repasse *per capita* (R\$ 6,00) e os demais municípios (4.166) tiveram aumento do valor de repasse abaixo da inflação do período.<sup>35</sup>

Em 2019, o gasto do MS com a aquisição de medicamentos que compõem os componentes da assistência farmacêutica foi de R\$ 8,7 bilhões. A despesa foi 27,3% menor que a realizada em 2018 (R\$ 11,9 bilhões a preços de 2019). Com base em Vieira (2021), para o grupo de medicamentos que possuem dose diária definida (DDD),<sup>36</sup> a queda do gasto foi de 24,7% entre 2018 e 2019, induzida principalmente

35. O número de municípios por categoria de IDHM encontra-se em Brasil (2019c).

36. A DDD é a dose de manutenção média assumida por dia para um medicamento usado por adultos na sua indicação principal. Para vários medicamentos, não é possível calculá-la, uma vez que a dose é altamente individualizada, ou seja, a quantidade de medicamento administrado varia de paciente a paciente. Este é o caso dos antineoplásicos, para os quais a dose varia substancialmente em função dos diferentes tipos de tumores, da gravidade da doença e em decorrência do uso extensivo da combinação de vários medicamentos no tratamento. Informações disponíveis em: <<https://bit.ly/2Eg8fpr>>.

pela menor quantidade de medicamentos adquirida (-17%). Considerando dados orçamentários, a preços de 2020, a diferença em relação à despesa liquidada pelo MS nos três componentes da assistência farmacêutica em 2020 no que se refere à de 2019 é pequena (-1,2%): passou de R\$ 12,8 bilhões em 2019 para R\$ 12,6 bilhões em 2020. A redução foi maior para as aplicações diretas do MS (-3,9%), passando de R\$ 10,2 bilhões para R\$ 9,9 bilhões. Também houve pequena queda da despesa empenhada, de R\$ 14,9 bilhões em 2019 para R\$ 14,8 bilhões em 2020.

A diminuição da execução orçamentária para medicamentos em 2020 poderia ser atribuída aos efeitos da pandemia de covid-19 sobre os atendimentos no SUS, o que geraria uma redução da demanda por esses produtos. Contudo, relatos sobre a falta de medicamentos cuja responsabilidade de aquisição era do MS, tanto em 2019 (Brasil, 2019e; Falta..., 2019) quanto em 2020 (Brasil, 2020b), desautorizam essa conclusão. Em 2019, uma audiência pública no Senado Federal foi realizada para discutir o desabastecimento de medicamentos no SUS (Gameiro, 2019). Em 2020, o Conass encaminhou ao MS um ofício em que relatava desabastecimento de vários medicamentos que estavam sob a responsabilidade de compra do governo federal. Segundo o Conass, o MS deixou de entregar vários medicamentos na quantidade necessária para atendimento da população em diversos estados (Brasil, 2020b). Além disso, o próprio MS admitiu em seu relatório de gestão que houve crescimento de cerca de 1.400% do gasto em medicamentos já incorporados ao SUS por meio de demanda judicial entre 2019 e 2020, o que reforça a hipótese de desabastecimento de vários desses produtos.<sup>37</sup>

A seguir, o gráfico 4 apresenta o número de medicamentos com redução ou aumento da quantidade aprovada,<sup>38</sup> segundo a esfera de governo responsável por sua aquisição, e o gráfico 5, a mediana da variação percentual dos que tiveram aumento e dos que tiveram redução da quantidade entre 2019/2018 e 2020/2019. Esses gráficos revelam que, nos dois períodos de comparação, houve pouca mudança na quantidade de medicamentos com redução da quantidade física, mas que o número de medicamentos com aumento da quantidade foi maior para o MS, de 59 na comparação 2019/2018 e de 71 na comparação 2020/2019.

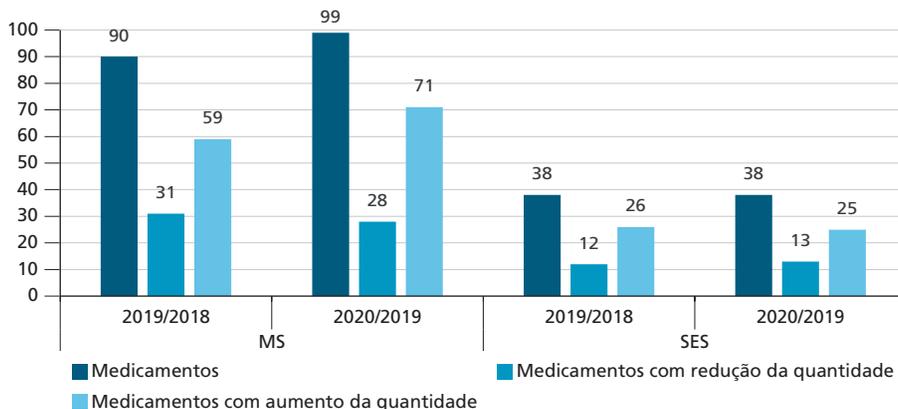
As maiores quedas de quantidade também ocorreram para os medicamentos que estão sob a responsabilidade do MS nos dois períodos (-12,7% e -16,4%). Embora a quantidade aprovada tenha diminuído também para medicamentos adquiridos pelas secretarias estaduais de saúde (SES), com coparticipação no financiamento pelo MS, -4,4% e -7,8%, a magnitude da redução foi maior para o MS. Isso pode ter ocorrido por dificuldades administrativas, mas é muito provável que por dificuldades financeiras dado o contexto geral, de restrição do gasto público.

37. Disponível em: <<https://bit.ly/3l4SvZl>>.

38. A quantidade se refere ao número de comprimidos, drágeas, cápsulas, frascos, ampolas etc.

GRÁFICO 4

Número de medicamentos<sup>1</sup> com quantidade aprovada<sup>2</sup> pelo Ministério da Saúde em dois anos consecutivos, segundo variação da quantidade e responsabilidade pela aquisição



Fonte: SIA/SUS.

Elaboração dos autores.

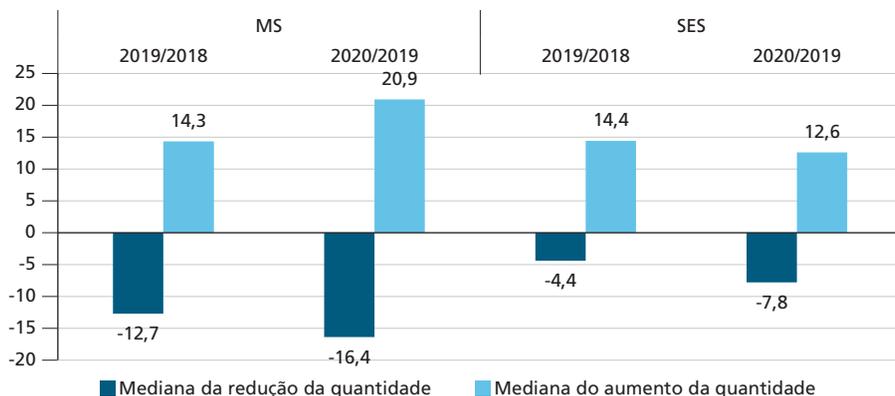
Notas: <sup>1</sup> Fármacos distintos. Para cada fármaco (princípio-ativo), a verificação do aumento ou da redução da quantidade considerou a média da variação dos medicamentos que o contêm.

<sup>2</sup> Quantidade aprovada é a quantidade de medicamentos informada pelas SES ao MS, que é por este autorizada para fornecimento direto dos produtos adquiridos centralizadamente às SES ou cofinanciamento federal dos itens que serão comprados pelas SES.

Obs.: 2019 em relação a 2018 e 2020 em relação a 2019.

GRÁFICO 5

Mediana da variação percentual dos medicamentos<sup>1</sup> que tiveram aumento e dos que tiveram redução da quantidade em dois anos consecutivos, segundo a responsabilidade pela aquisição (Em %)



Fonte: SIA/SUS.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Fármacos distintos. Calculou-se inicialmente a média da variação dos medicamentos que contêm o mesmo fármaco (princípio-ativo). Depois se contabilizou a mediana da variação para a lista de fármacos distintos.

Obs.: 2019 em relação a 2018 e 2020 em relação a 2019.

Esses números constituem evidências de que o orçamento federal da assistência farmacêutica está sob grande pressão, especialmente em razão da restrição imposta pelo congelamento da aplicação mínima do MS em ASPS, instituído pela EC nº 95/2016. A disponibilidade de recursos para aumento da contrapartida federal no financiamento do componente básico, do componente especializado, sob a responsabilidade de compra das SES, e para a aquisição de medicamentos pelo próprio MS é limitada pelas necessidades de financiamento dos demais serviços de saúde.

Em sentido inverso ao do gasto, houve aumento da incorporação e da ampliação de uso de medicamentos sob a responsabilidade de financiamento e aquisição do MS, e da centralização da compra no governo federal. De 2016 a 2019, dezesseis medicamentos<sup>39</sup> foram incorporados ou tiveram o uso ampliado ou a compra centralizada, passando a constituir a lista do componente estratégico.<sup>40</sup> Em 2020, mais quatro medicamentos passaram a integrar esse componente e outros 21 medicamentos foram inclusos ao componente especializado por incorporação ou ampliação de uso.<sup>41</sup> Não houve relato de desincorporação de medicamentos. Com isso, os medicamentos recém-incluídos disputam recursos com os já incorporados, o que pode resultar em menor disponibilidade financeira para a oferta desses produtos na quantidade necessária.

Quanto ao programa Farmácia Popular, houve aumento de 4% da despesa liquidada pelo MS, passando de R\$ 2,4 bilhões em 2019 para R\$ 2,5 bilhões em 2020 em valores constantes. Entretanto, o valor alocado em 2020 equivale a 69,6% do gasto realizado em 2015 (R\$ 3,6 bilhões a preços de 2020), quando o programa alcançou seu auge em termos orçamentários (Almeida e Vieira, 2020). Desde então, vem sofrendo corte de despesa. Como consequência das restrições implementadas, o número de farmácias credenciadas se manteve quase estável (31.055 em 2019 e 30.988 em 2020) e de beneficiários teve redução de 6,1% (de 21,4 milhões para 20,1 milhões de pessoas no mesmo período).<sup>42</sup>

Já em 2021, no contexto do agravamento da pandemia de covid-19, o desabastecimento atingiu os medicamentos para a realização do procedimento de intubação orotraqueal, mas, nesse caso, ocorreu em virtude do número elevado de pacientes internados pela doença e da escassez de anestésicos, sedativos e relaxantes musculares no mercado. Essa situação fez com que a Anvisa flexibilizasse regras relativas ao registro e ao pós-registro desses produtos, a fim de contribuir para a ampliação da oferta (Nota..., 2021a). Criou-se um sistema para identificar a demanda e a oferta desses medicamentos, assim como para facilitar a aquisição

39. Aqui se refere ao produto farmacêutico acabado. Ao fármaco em diferentes apresentações.

40. Informações disponíveis em: <<https://bit.ly/3l4SvZl>>.

41. Disponível em: <<https://bit.ly/3l4SvZl>>.

42. Para mais informações, acessar: <<https://bit.ly/3l4SvZl>> e <<https://bit.ly/3l4SvZl>>.

pelas secretarias de saúde.<sup>43</sup> Mas, apesar desses esforços, o risco de desabastecimento desses medicamentos ainda era alto cerca de dois meses após a implementação das medidas de emergência para mitigar o problema (Oliveira, 2021).

### 3.5 Estratégia de Saúde Digital

Ainda no contexto da pandemia de covid-19, uma iniciativa que ganhou destaque foi a Estratégia de Saúde Digital para o Brasil 2020-2028 (ESD), conforme Brasil (2020c). A telessaúde ou telemedicina está relacionada à prestação de serviços de saúde a distância, por meio das novas tecnologias de informação e comunicação, conhecidas como TICs, com enorme potencial para ampliar o acesso da população à saúde.

No Brasil, o Programa Nacional de Telessaúde foi criado em 2007, pela Portaria nº 35 do MS, que foi posteriormente substituída pela Portaria nº 2.546/2011, transformando a iniciativa anterior no Programa Nacional Telessaúde Brasil Redes. Atualmente, o programa consta do rol de ações e serviços de saúde do SUS (Brasil, 2017b). Um dos principais objetivos do Telessaúde Brasil Redes era possibilitar a APS em áreas remotas, com o apoio de TICs. O programa visava apoiar a melhoria da qualidade do atendimento da atenção básica no SUS, integrando Educação Permanente em Saúde (EPS) e apoio assistencial e era constituído por núcleos estaduais, intermunicipais e regionais, que proporcionariam os seguintes serviços para profissionais e trabalhadores do SUS: i) teleconsultoria; ii) segunda opinião formativa (SOF); iii) tele-educação; e iv) telediagnóstico.

Em 2012, quando havia doze núcleos de telessaúde implantados, a experiência brasileira com o Programa Nacional de Telessaúde tinha uma avaliação positiva, conforme Haddad (2012), que foi coordenadora do programa desde sua criação em 2006 até 2011. Segundo ela, o programa: i) “contribui para a resolução dos casos e diminui a necessidade de referência dos usuários a outros serviços”; ii) “contribuiu para a decisão de profissionais em permanecerem em regiões remotas, diminuindo a sensação de isolamento”; e iii) pela via da SOF, “constitui-se em uma nova forma de compilação do conhecimento científico aplicado”, sendo “útil para subsidiar a produção de conteúdos e a elaboração de cursos na área de atenção primária à saúde” (Haddad, 2012, p. 41).

Em 2015, o MS lançou a Política Nacional de Informação e Informática em Saúde (PNIIS),

com a finalidade de definir os princípios e diretrizes norteadores para os setores público e privado efetivarem a integração dos sistemas de informação em saúde, promovendo a inovação, apoiando a transformação digital dos processos de trabalho em saúde e aprimorando a governança no uso da informação, das soluções de tecnologia da informação e da saúde digital, bem como a transparência, a segurança e o acesso às informações em saúde pela população e melhoria da saúde do cidadão (Brasil, 2021e).

43. Informações sobre as providências tomadas para enfrentamento da falta de medicamentos para intubação orotraqueal podem ser acessadas em: <<https://bit.ly/3orkrc7>>.

Entre 2017 e 2019, o esforço do MS na área de saúde digital foi no sentido de elaborar uma visão estratégica e um plano de ação, monitoramento e avaliação, culminando na ESD (Brasil, 2020c).

### 3.5.1 Políticas e programas de saúde digital nos últimos dois anos

Em 2020, o MS publicou o documento sobre a ESD, englobando o programa Conecte SUS, a Rede Nacional de Dados em Saúde (RNDS), a PNIIS de 2015 e o Plano de Ação, Monitoramento e Avaliação da Estratégia de Saúde Digital para o Brasil – PAM&A, de 2019-2020 (Brasil, 2020c). A estratégia não traz grande novidade além da consolidação de diretrizes, políticas, portarias e iniciativas já aprovadas no âmbito do SUS.

Da mesma forma que o SUS busca integrar tanto a saúde suplementar quanto a saúde privada, pensa-se também integrar a informação de saúde de organizações públicas e privadas através da RNDS, que seria uma “plataforma digital de inovação, informação e serviços de saúde para todo o Brasil, em benefício de usuários, cidadãos, pacientes, comunidades, gestores, profissionais e organizações de saúde” (Brasil, 2020c, p. 20).

A ESD apresenta uma “visão estratégica” de saúde digital que se baseia em um Plano de Ação de Saúde Digital para o Brasil 2020-2028 com três eixos de ação e sete prioridades. Os eixos de ação são:

- ações do MS para o SUS, baseadas no programa Conecte SUS, fortalecendo as iniciativas da RNDS e do Informatiza APS para conectar todas as unidades de saúde;
- definição de diretrizes para colaboração, estabelecendo a liderança, a governança, os investimentos e a regulação para o funcionamento da RNDS; e
- implantação do espaço de colaboração, englobando tecnologia, modelos, serviços, métodos e conhecimentos para o desenvolvimento da ESD, incluindo os diversos atores públicos e privados.<sup>44</sup>

As prioridades do plano de ação, por sua vez, são:

- governança e liderança para a ESD, via MS, com a colaboração de todos os demais atores;

---

44. Entre estes, além do governo federal, o CNS, a CIT, o Conass, o Conasems, as secretarias que compõem as áreas de negócio do MS, o Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DataSUS), a Anvisa e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), assim como todos os demais atores relevantes, secretarias estaduais e municipais de saúde, prestadores de serviços, fontes pagadoras, associações e conselhos profissionais, universidades e centros de formação, órgãos de controle e de defesa do consumidor, até as associações de pacientes e os cidadãos individuais.

- informatização dos três níveis de atenção, com adoção de prontuários eletrônicos e sistemas de gestão hospitalar;
- suporte à melhoria da atenção à saúde, com difusão de melhores práticas por meio da telessaúde e de aplicativos;
- usuário como protagonista, com a promoção de hábitos saudáveis e auxiliando na construção dos sistemas de informação;
- formação e capacitação de recursos humanos, fortalecendo a informática em saúde como área de pesquisa e como profissão;
- ambiente de interconectividade via RNDs; e
- ecossistema de inovação, um laboratório de inovação aberta.

### 3.5.2 Telessaúde na pandemia e as limitações e problemas com a telemedicina

Na atualidade, são 23 os núcleos do programa Telessaúde Brasil Redes em funcionamento.<sup>45</sup> A pandemia de covid-19 aumentou o interesse na telemedicina, intensificou seu uso e estimulou o debate a respeito do uso das novas TICs em saúde pública. Segundo Maldonado e Cruz (2021, p. 182), “programas de telemedicina passaram a ter grande relevância na rotina do SUS e nos hospitais privados, operadoras de planos de saúde e clínicas particulares”.

Maldonado e Cruz (2021) destacam ainda que, no âmbito público, em abril de 2020 foi criado o TeleSUS, e já em junho do mesmo ano, segundo a Casa Civil, 73 milhões de pessoas haviam utilizado o serviço, dos quais 25 milhões conseguiram concluir o atendimento, que inclui ligações para o Disque Saúde (136), perguntas pelo *chat* da página eletrônica do MS ou pelo aplicativo Coronavírus SUS e busca ativa. Via “disponibilização de linha telefônica que pode ser acessada 24 horas ou realização de consultas por meio de videoconferências com equipes de hospitais de excelência” (Maldonado e Cruz, 2021, p. 183), o projeto Tele-UTI também teria se destacado entre as iniciativas do MS. Embora esses números pareçam exagerados, é inegável que os atendimentos em telessaúde cresceram significativamente durante a pandemia de covid-19.

Também no âmbito privado a oferta de serviços de telemedicina aumentou durante a pandemia, tanto em relação a hospitais de referência, como o Israelita Albert Einstein e o Sírio-Libanês, quanto em relação a seguradoras e operadoras de planos privados de saúde (Maldonado e Cruz, 2021).

---

45. Incluindo os núcleos estaduais de Acre, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Maranhão, Pernambuco, Tocantins, Sergipe, Roraima, Espírito Santo, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Minas Gerais, Bahia, Ceará e Amazonas; o Núcleo de Telessaúde Indígena, o Núcleo do Município de São Paulo e o Núcleo de Telessaúde do Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira (Imip), em Recife. Disponível em: <<https://bit.ly/354e5b8>>.

Os crescentes custos da saúde pública podem ser um estímulo e mostrar uma vantagem do advento da telessaúde e da telemedicina no Brasil. No entanto, há desafios e incertezas para o país que permanecem e que serão rapidamente mencionados a seguir (Maldonado e Cruz, 2021).

- Regulação da prestação de serviços de teleconsulta, antes vedados pelo Conselho Federal de Medicina, mas agora emergencialmente autorizados.
- Segurança do paciente com relação à qualidade do serviço de saúde recebido e aos dados coletados e compartilhados.
- Infraestrutura para conectividade, incluindo também os temas de nível educacional e familiaridade com a vida digital dos potenciais usuários, assim como o acesso restrito à telefonia móvel e à internet de enormes camadas da população.
- Disponibilidade de recursos financeiros, humanos e materiais para avançar na telemedicina (Maldonado e Cruz, 2021).

Em uma outra ordem de questionamentos, o tema da saúde digital e da revolução das TICs colocam sobre a mesa a discussão da chamada “medicina de dados”, em contraposição à medicina clínica, debate que não deixa de ser importante quando a preocupação é com a saúde coletiva e a democratização do acesso integral e universal ao sistema de saúde pública (Sobrinho, 2021).

### **3.6 Execução orçamentário-financeira do Ministério da Saúde**

Em relação à execução orçamentário-financeira do MS, houve expansão das despesas com ASPS em 2020, ano marcado pela pandemia de covid-19, para garantir o financiamento do tratamento da infecção, principalmente com o aumento das internações hospitalares. Na vigência do teto de gastos do governo federal e do congelamento do piso de ASPS desde 2017 (EC nº 95), com valores corrigidos somente pela inflação, o Congresso Nacional aprovou o chamado Orçamento de Guerra por meio da EC nº 106, de 7 de maio de 2020. Trata-se de uma flexibilização fiscal sem precedentes, com um orçamento livre das restrições previstas na legislação, para financiar a resposta emergencial à tripla crise – sanitária, social e econômica – gerada pela pandemia (Orair, 2021). Em 2020, de um orçamento autorizado de R\$ 635,5 bilhões (dos quais R\$ 520,6 bilhões foram pagos), R\$ 64,2 bilhões foram destinados ao MS (10% do total).

Em 2020, o MS empenhou R\$ 161,0 bilhões em ASPS, dos quais R\$ 42,2 bilhões foram provenientes de créditos extraordinários aprovados por meio de medidas provisórias (MPs) e R\$ 118,8 bilhões de outras ações do orçamento ordinário, valor R\$ 2,4 bilhões inferior ao piso constitucional (EC nº 95), que foi de R\$ 121,2 bilhões (tabela 2). O crédito extraordinário de R\$ 20 bilhões da

MP nº 1.015, alocado à compra de vacinas, foi aprovado somente em 17 de dezembro e, por isso, não foi utilizado em 2020, tendo sido destinado para execução em 2021.

**TABELA 2**  
**Piso de ASPS, despesa empenhada e despesa paga, incluindo restos a pagar pagos do Ministério da Saúde**  
(Em R\$ 1 milhão)

Descrição	Despesa empenhada	Despesa paga + RPs pagos
2020 MS ASPS	160.985	158.670
2020 exceto pandemia	118.812	119.181
2020 créditos extraordinários pandemia	42.173	39.489
Ação 21CO pandemia	41.757	39.404
Outras ações	416	85
Aplicação exceto pandemia acima do piso	-2.429	n.a.

Fontes: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – Siop (disponível em: <<https://bit.ly/3loXgGg>>) e Boletim Cofin de 4 de março de 2021 (Funcia, Benevides e Ocké-Reis, 2021), referente à execução orçamentária de 2020.

Obs.: n.a. – não aplicável; RPs – restos a pagar.

O piso do MS para ASPS em 2021, de R\$ 123,2 bilhões, é o menor dos últimos anos se considerada a inflação (tabela 3). A regra de correção do piso de ASPS pela inflação passada (IPCA dos doze meses acumulados até junho do ano anterior) reduz seu valor real em um cenário de aceleração do nível de preços, como é o caso de 2021. Em comparação com o piso de 2016, a redução real do piso ASPS em 2021 foi de 6,3%.

**TABELA 3**  
**Piso de ASPS, despesa empenhada e despesa paga, incluindo restos a pagar pagos do Ministério da Saúde (2016-2020)**  
(Em R\$ 1 milhão)

Ano	R\$ 1 milhão correntes			R\$ 1 milhão de 2021 (IPCA médio)		
	Piso de ASPS	Despesa empenhada	Despesa paga + RPs pagos	Piso de ASPS	Despesa empenhada	Despesa paga + RPs pagos
2016	106.489	106.236	107.019	132.125	131.810	132.782
2017	109.088	114.701	107.386	130.840	137.571	128.799
2018	112.359	116.821	117.580	129.999	135.161	136.040
2019	117.293	122.270	123.598	130.824	136.375	137.855
2020	121.241	160.985	158.670	131.019	173.968	171.466
2021	123.827	-	-	123.827	-	-

Fonte: Siop. Disponível em: <<https://bit.ly/3loXgGg>>.

Elaboração dos autores.

Obs.: Correção pela variação média anual do IPCA. Para estimar o índice médio de 2021, foi utilizada a estimativa do boletim *Focus: Relatório de Mercado*, do Banco Central do Brasil, de 25 de outubro de 2021, de inflação acumulada de 8,96% em 2021. O IPCA para os meses de outubro a dezembro foi estimado pela média geométrica da diferença entre a estimativa para o ano e o índice acumulado até setembro (6,90%).

Outra questão importante diz respeito ao financiamento das ASPS por emendas parlamentares (EPs). O ano de 2020 registrou mais um aumento da participação das EPs no orçamento executado em ASPS, passando de R\$ 6,8 bilhões em 2019 (5,5%) para R\$ 12,3 bilhões em 2020 (7,7%). Para 2021, o valor autorizado até 28 de agosto era de R\$ 15,6 bilhões, sendo quase metade (46,6%) de emendas de relator (RP 9), conforme a tabela 4.

**TABELA 4**  
**Execução de emendas parlamentares de ASPS do Ministério da Saúde (2016-2021)**  
(Em R\$ 1 milhão)

Ano	EPs/total ASPS (%)	Total de EPs (A + B + C)	PO e RP (6 a 9) de emenda (A)	PO de emenda (B)	RP (6 a 9) de emenda (C)	Total de ASPS
2016 empenhado	7,1	7.565	3.793	3.772	-	106.236
2017 empenhado	7,3	8.324	4.955	3.369	-	114.701
2018 empenhado	7,5	8.729	5.476	3.253	-	116.821
2019 empenhado	5,5	6.753	6.669	84	-	122.270
2020 empenhado	7,7	12.318	-	43	12.275	160.985
2021 autorizado	8,7	15.571	-	-	15.571	177.984

Fontes: Siop (disponível em: <<https://bit.ly/3loXgGg>>) e Siga Brasil (disponível em: <<https://bit.ly/3p9U7CN>>).  
Elaboração dos autores.

Obs.: PO – plano orçamentário. O PO é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante da Lei Orçamentária Anual – LOA), que tem por finalidade permitir um maior detalhamento da ação orçamentária. Os RPs são as despesas com compromisso de utilização no orçamento, mas que não foram pagas até 31 de dezembro do ano em que foram empenhadas.

A execução de despesas do MS em ASPS por EP tem crescido desde a aprovação do orçamento impositivo. Contudo, ao contrário do que se poderia supor inicialmente, esse crescimento não se deve especificamente ao aumento da execução das EPs individuais e de bancada, em virtude da obrigatoriedade de sua execução. Houve também ampliação das despesas por emendas de relator, o que revela que o governo federal está renunciando à parte de seu poder de decisão na alocação de recursos (Piola e Vieira, 2019).

De forma geral, preocupa a alta execução de despesas em ASPS por EP por duas razões principais. A primeira é que elas são contabilizadas no gasto mínimo em saúde do MS, que está congelado, e têm potencial elevado para ignorar critérios técnicos na alocação dos recursos. Nessa situação, pode-se ampliar as desigualdades de oferta de serviços entre os entes da Federação por causa da transferência de recursos federais sem a consideração desses critérios. A segunda razão é a falta de transparência na alocação dos recursos das emendas de relator, o que tem sido chamado de orçamento secreto, uma vez que não é possível

identificar nos sistemas de planejamento e orçamento do governo federal quem é o parlamentar responsável pela destinação dos recursos e tampouco quem é o favorecido por eles. Até 23 de novembro, o orçamento federal autorizado para as emendas de relator era de R\$ 16,87 bilhões, dos quais R\$ 7,51 bilhões (44,5%) no MS. O pagamento dessas emendas pelo governo federal totalizou R\$ 3,85 bilhões até essa data, dos quais 90,5% (R\$ 3,48 bilhões) no orçamento da saúde (Funcina e Benevides, 2021).

Essa prática foi questionada por alguns deputados no Supremo Tribunal Federal (STF), que decidiu pela suspensão do pagamento das emendas de relator em caráter liminar (STF, 2021). Em novembro de 2021, alguns parlamentares buscavam uma saída para essa suspensão, tendo sido defendida a ideia de se dar transparência à execução futura desse tipo de emenda. Isso, é claro, não resolve o problema da falta de transparência para o processo como um todo, que vem ocorrendo já há alguns anos. Ademais, revela que não há interesse em que venham à luz os atos administrativos recentes envolvendo a alocação de recursos públicos por essa via, o que vai de encontro aos preceitos constitucionais relacionados à gestão da coisa pública. Ao fim, em dezembro de 2021, a suspensão foi afastada pelo Plenário do STF,<sup>46</sup> que determinou, ainda, no que couber, a observância das regras do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021,<sup>47</sup> e a Resolução nº 2/2021-CN.<sup>48</sup> Essas regras dizem respeito basicamente à publicação da lista de emendas de relator aprovadas em 2020, 2021 e no futuro.

Quanto à análise da execução orçamentárias do MS por modalidade de aplicação, verifica-se aumento da participação das transferências fundo a fundo para municípios (modalidade de aplicação 41) de 45,4%, em 2016, para 49,1%, em 2019, e 51,2%, em 2020. Em 2020, as transferências para combate à pandemia para estados e municípios foram de R\$ 33,1 bilhões na ação 21C0, e a baixa execução orçamentária em aplicações diretas no combate à pandemia reduziu esse percentual para 26,3%, ampliando a participação de estados e municípios na despesa total em ASPS. Já em 2021, o valor autorizado para aplicações diretas decorrente principalmente da compra de vacinas aumenta essa participação para 36,7% das despesas autorizadas de ASPS (gráfico 6).

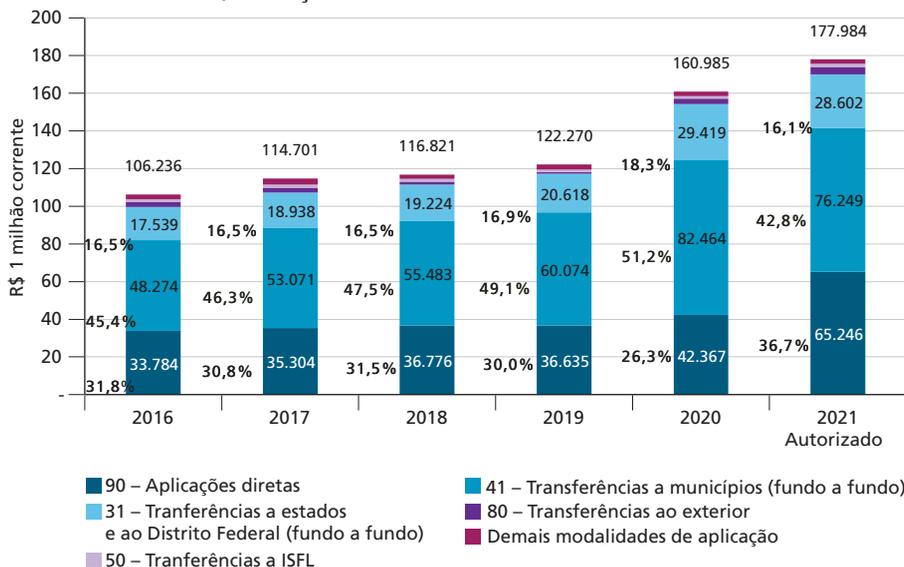
46. Ver a decisão do STF em: <<https://bit.ly/33J0WmQ>>. Acesso em: 17 jan. 2022.

47. Disponível em: <<https://bit.ly/3lblZfN>>. Acesso em: 17 jan. 2022.

48. Ver: <<https://bit.ly/3Agzs4s>>. Acesso em: 17 jan. 2022.

GRÁFICO 6

Execução orçamentária em ASPS por modalidade de aplicação, despesa empenhada de 2016 a 2020, e dotação autorizada em 2021 do Ministério da Saúde



Fontes: Siop (disponível em: <<https://bit.ly/3loXgGg>>) e Siga Brasil (disponível em: <<https://bit.ly/3p9U7CN>>).

Elaboração dos autores.

Obs.: ISFL – instituições sem fins de lucro.

Com relação à despesa empenhada por grupos de natureza de despesa (GND), destaca-se a redução da despesa com pessoal (GND 1), de R\$ 9,7 bilhões em 2016 para R\$ 8,1 bilhões em 2020, mesmo valor autorizado para 2021 (tabela 5). Em termos reais, a redução foi de 27,4% entre 2016 e 2020, enquanto a despesa com inativos aumentou 9,6% no mesmo período. Esses números sinalizam aumento da aposentadoria de servidores, sem reposição da força de trabalho no MS, o que é algo preocupante para a gestão da política de saúde em âmbito nacional.

TABELA 5

Execução orçamentária em ASPS por GND, despesa empenhada de 2016 a 2020, e dotação autorizada em 2021 do Ministério da Saúde (Em R\$ 1 milhão corrente)

Ano	1 – Pessoal	3 – Outras despesas correntes	4 – Investimentos	5 – Inversões financeiras	Total de ASPS
2016	9.694	91.982	4.379	180	106.236
2017	10.007	98.713	5.981	0	114.701
2018	9.559	103.076	4.187	0	116.821
2019	9.021	109.764	3.481	4	122.270
2020	8.081	147.462	5.442	0	160.985
2021	8.107	165.236	4.642	0	177.984

Fonte: Siop. Disponível em: <<https://bit.ly/3loXgGg>>.

A tabela 6 demonstra a execução de RPs do MS. A inscrição de RPs apresentou percentuais crescentes até 2018, quando chegou a equivaler a 17,4% do valor empenhado no ano, e decorre da baixa execução do ano anterior, o primeiro da vigência do teto de gastos. A partir de 2018, os RPs pagos no ano se mantiveram em percentuais inferiores a 60% do valor inscrito no início do ano.

TABELA 6

**Execução orçamentária de restos a pagar em ASPS do Ministério da Saúde (2016-2020)**  
(Em R\$ 1 milhão corrente)

Ano	Empenhado	Pago	RP inscrito	RP pago	RP inscrito/valor empenhado no ano (%)	RP pago/RP inscrito (%)	Pago + RP pago em porcentagem do empenhado (%)
2016	106.236	98.684	14.488	8.057	13,6	55,6	100,5
2017	114.701	100.579	13.138	6.016	11,5	45,8	92,9
2018	116.821	105.053	20.351	11.886	17,4	58,4	100,1
2019	122.270	111.253	18.391	10.875	15,0	59,1	99,9
2020	160.985	147.386	17.436	10.401	10,8	59,7	98,0

Fonte: Siga Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/3p9U7CN>>.

### 3.7 Saúde suplementar

Após uma década de expansão da taxa de cobertura populacional por planos e seguros privados de saúde, que saiu de 24,6% em 2003 e atingiu 27,9% em 2013 (IBGE, 2005; 2015), a Pesquisa Nacional de Saúde 2019 apontou para uma modesta alteração desta taxa entre 2013 e 2019, quando foi estimada em 28,5% (IBGE, 2020b). Também não houve alterações no perfil dos beneficiários: a população coberta continua concentrada em grandes centros urbanos, nas regiões Sul e Sudeste, entre aqueles com melhor nível socioeconômico e os que possuem algum vínculo de trabalho formal (Souza Júnior *et al.*, 2021).

Os dados da ANS apresentados na tabela 7 mostram que a relativa estabilidade da taxa no período foi possível graças ao crescimento dos planos exclusivamente odontológicos: houve um decréscimo de quase 3,5 milhões no número de beneficiários com cobertura para assistência médica (com ou sem odontologia), que afetou todos os tipos de contratação (individual ou familiar, coletivo empresarial e coletivo por adesão) e é resultante da crise econômica que teve início em 2014. Em contrapartida, no mesmo período, o número de beneficiários cobertos por planos exclusivamente odontológicos aumentou em mais de 6 milhões. A explicação comumente apresentada para o melhor desempenho relativo dos planos exclusivamente odontológicos, mesmo em tempos de crise econômica, é o baixo preço destes produtos. Os dados também mostram que o ano de 2020 marca a

retomada do crescimento do número de beneficiários de planos de assistência médica e uma redução no ritmo de crescimento dos beneficiários de planos exclusivamente odontológicos.

TABELA 7  
Planos de saúde: beneficiários

Competência	Assistência médica					Exclusivamente odontológicos
	Total	Individual ou familiar	Coletivo empresarial	Coletivo por adesão	Outros	
Junho de 2021	48.238.888	8.954.539	32.953.878	6.295.380	61.766	27.762.867
Dezembro de 2020	47.606.713	9.044.645	32.212.804	6.302.109	66.805	26.781.723
Dezembro de 2019	47.040.146	9.036.920	31.763.020	6.188.749	85.609	25.800.521
Dezembro de 2018	47.108.833	9.125.625	31.746.490	6.163.314	96.692	24.224.232
Dezembro de 2017	47.134.031	9.224.302	31.550.539	6.233.674	141.341	22.359.220
Dezembro de 2016	47.673.515	9.452.636	31.702.630	6.352.153	176.663	21.171.446
Dezembro de 2015	49.279.085	9.735.173	32.791.644	6.535.645	216.623	20.780.720
Dezembro de 2014	50.531.748	9.916.135	33.620.708	6.696.606	298.299	20.081.836
Dezembro de 2013	49.491.826	9.868.948	32.623.021	6.605.950	393.907	19.561.930
Dezembro de 2012	47.846.092	9.720.081	31.028.436	6.568.715	528.860	18.538.837
Dezembro de 2011	46.025.814	9.560.381	28.875.047	6.628.098	962.288	16.669.935

Fonte: Sistema de Informações de Beneficiários (SIB) da ANS/MS, com dados tabulados a partir de: <<https://bit.ly/3t1qxBY>>. Obs.: O termo beneficiário refere-se a vínculos, sendo que uma mesma pessoa pode ter vários vínculos.

Uma questão relevante do segmento de planos e seguros de saúde diz respeito à atualização do rol de procedimentos e eventos em saúde. De acordo com o Relatório Anual de Gestão Exercício 2019 (RAG-2019) da ANS, no ano em questão passou a vigorar um novo protocolo administrativo para o processo de atualização periódica do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, que constitui a cobertura mínima obrigatória a ser garantida pelos planos de saúde regulamentados pela Lei nº 9.656/1998, e foram estabelecidas parcerias com instituições para a avaliação de tecnologias em saúde, as quais elaborarão pareceres técnico-científicos que embasarão as recomendações de incorporação de tecnologias (ANS, 2020). O novo protocolo começou a ser aplicado em agosto do mesmo ano e estava previsto para acabar em maio de 2020. Contudo, ainda em março, a pandemia obrigou a inclusão do exame de detecção do coronavírus no rol de procedimentos – Resolução Normativa nº 453, de 20 de março de 2020. Atualmente, o processo de atualização do rol de procedimentos passou a ser contínuo e não mais restrito a um período predeterminado.<sup>49</sup>

49. Ver: <<https://bit.ly/3nz4fV3>>. Acesso em: 17 jan. 2022.

Posteriormente foram inclusos exames auxiliares para diagnóstico e tratamento e exames sorológicos, sendo que a cobertura do tratamento aos pacientes com a covid-19 já era assegurada aos beneficiários de planos de saúde, respeitando a segmentação do plano contratado (ambulatorial, hospitalar). Segundo a ANS, a mudança do protocolo dará mais visibilidade à metodologia utilizada e ao processo de tomada de decisão pela agência, permitindo o aumento da participação da sociedade. Assim sendo, o novo protocolo pode contribuir para diminuir o que alguns autores chamam de *deficit* democrático existente na tomada de decisões da agência, pois os interesses de operadoras e provedores costumam prevalecer (Salinas e Martins, 2018; Leurquin e Manacés, 2020). Também pode ser instrumental nesse sentido o programa Parceiros da Cidadania, lançado em 2003, que tem como objetivo a atuação articulada com órgãos e entidades que compõem o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. De acordo com o RAG-2019, a ANS possuía, ao final do ano, 33 acordos de cooperação técnica vigentes, assinados com tribunais de Justiça, ministérios públicos, defensorias públicas, Procons, entre outros, no âmbito do programa.

Em 2019, também foi calculado o primeiro Índice de Reajuste dos Planos Individuais (Irpi), nova metodologia de reajuste definida em 2018 pela ANS que leva em conta o Índice de Valor das Despesas Assistenciais (IVDA), o qual mede as variações nos custos das operadoras, e a inflação mensurada pelo IPCA (ANS, 2021b). Em 2020, com a chegada da pandemia e a implementação de medidas para evitar a disseminação do coronavírus, houve queda na utilização de cuidados médicos considerados não urgentes e o IRPI referente ao ano foi calculado em -8,19%, o que gerou contestações por parte das operadoras, que alegam erro da ANS na aplicação da fórmula acordada. A ANS, contudo, manteve o reajuste e a questão foi levada à justiça pela Associação Brasileira de Planos de Saúde – Abramge (Justiça..., 2021). Quanto aos planos coletivos, que correspondem a mais de 75% dos vínculos<sup>50</sup> existentes, seus reajustes, que são negociados diretamente entre as operadoras e os contratantes, foram suspensos em 2020, mas foram cobrados acumuladamente em 2021.

Devido à pandemia, a ANS também decidiu prorrogar os prazos máximos para realização dos atendimentos demandados e incentivar o uso da telemedicina, com o objetivo de reduzir a sobrecarga das unidades de saúde e contribuir para o respeito às regras sanitárias adotadas. Também foram flexibilizadas as regras para o registro e a acreditação das operadoras, prorrogados os prazos para envio de informações obrigatórias e de respostas a processos e amenizadas as exigências para utilização do capital de reserva (ANS, 2021a). Todas estas medidas embutem

---

50. Normalmente, fala-se em beneficiários, mas isso pode gerar confusão porque o indicador usa o número de vínculos a planos de saúde e uma mesma pessoa pode ser beneficiária, isto é, vinculada a mais de um plano de saúde.

dificuldades para o trabalho regulador da ANS. Assim, espera-se que a agência intensifique as atividades fiscalizatórias para evitar que sejam instituídas operadoras sem estrutura para prestar serviços qualificados, que os recursos reservados sejam mal utilizados e que sejam afrouxados os deveres legais das operadoras e a aplicação das penalidades previstas.

Em que pese o aumento do número de operadoras que tiveram suas circunstâncias econômico-financeiras analisadas e a criação de um instrumento de monitoramento diário da entrada de demandas relacionadas à covid-19 e à Notificação de Intermediação Preliminar (NIP), instrumento eletrônico utilizado para intermediar os conflitos existentes entre beneficiários e operadoras de planos de saúde, a agência foi obrigada a lidar com questões relacionadas aos cuidados médicos dispensados a pacientes com problemas respiratórios por algumas operadoras. Em janeiro de 2020, a ANS começou a receber reclamações contra algumas seguradoras, que incluem a prescrição do denominado “*kit covid*” para tratamento de segurados. As seguradoras que mais sofreram reclamações foram a Hapvida, a Prevent Senior e a Unimed.<sup>51</sup>

O caso mais emblemático é o da Prevent Senior. A operadora enfrenta, desde o início da pandemia, alegações de que tem prescrito hidroxiquina, azitromicina e ivermectina, medicamentos que compõem o *kit covid*, para seus beneficiários, mesmo quando não havia confirmação da doença, tanto no tratamento hospitalar quanto no tratamento ambulatorial. A decisão fundamentou-se em estudo publicado em formato de pré-artigo em abril de 2020, que alega que o uso da combinação de hidroxiquina com azitromicina em pacientes com sintomas leves de infecção por coronavírus reduz o risco de internações (Esper *et al.*, 2020).<sup>52</sup> Nesse contexto, isso foi usado como argumento para recomendação do tratamento precoce de modo generalizado pelos provedores da operadora. Contudo, o uso destas intervenções farmacológicas é questionado desde o início da pandemia por não respeitarem o binômio eficácia-segurança na adoção de tratamentos de saúde.

Atualmente, as evidências acumuladas já permitem afirmar que os questionamentos eram procedentes. Por exemplo, em uma revisão sistemática da literatura sobre o uso de cloroquina e hidroxiquina no tratamento da covid-19, Lima *et al.* (2021) concluem que não existem evidências de que estes medicamentos

51. Ver: <<https://bit.ly/3rGsSjA>>. Acesso em: 14 dez. 2021.

52. Existem sérias questões éticas a respeito do estudo publicado no pré-artigo. O pré-artigo foi publicado apenas três dias após ser aprovada uma pesquisa pela Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (Conep) com protocolo idêntico ao descrito nele, onde inclusive consta seu número de aprovação (Rodrigues e Paulo, 2021), sugerindo que a pesquisa começou antes de ser aprovada. Também existem alegações de que o protocolo proposto não foi seguido, os pacientes não foram informados sobre sua realização, não houve confirmação de que os participantes do estudo tinham covid-19, apenas sintomas de gripe, e foram ocultadas mortes para demonstrar a eficácia do tratamento precoce. Representantes da Prevent Senior alegam que o artigo pré-publicado não tem relação com a pesquisa aprovada, tratando-se de dados dos atendimentos realizados por médicos da operadora, e que a atribuição do número de aprovação do protocolo foi um erro (Vidale, 2020).

funcionem como tratamento precoce contra a doença, e a Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec) afirma que

alguns medicamentos foram testados e não mostraram benefícios clínicos na população de pacientes hospitalizados, não devendo ser utilizados, sendo eles: hidroxicloroquina ou cloroquina, azitromicina, lopinavir/ritonavir, colchicina e plasma convalescente. A ivermectina e a associação de casirivimabe mais imdevimabe não possuem evidência que justifiquem seu uso em pacientes hospitalizados, não devendo ser utilizados nessa população (Conitec, 2021, p. 12).

Apesar das reclamações recebidas e do aumento de denúncias por meio da imprensa, a ANS demorou a tomar providências alegando que não pode interferir na prática médica. Entretanto, médicos que trabalham ou trabalharam para a operadora apresentaram um dossiê à Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pandemia declarando que eram forçados a receitar o *kit* covid e que declarações de óbitos emitidas não listavam a covid-19 como causa principal ou secundária, sendo os prontuários correspondentes adulterados. Após a divulgação do dossiê, a agência resolveu abrir investigações sobre o que considera ser de sua alçada: se a autonomia dos médicos foi restrita pela operadora e se os pacientes foram devidamente informados dos riscos envolvidos no uso dos medicamentos do *kit* covid que foram prescritos (Mensagem..., 2021). Além disso, foi instaurado regime de direção técnica na operadora. O regime é um acompanhamento com análises permanentes de informações e definição de metas a serem cumpridas pela operadora (ANS, 2021c).

Essa mudança de atitude leva a questionamentos a respeito dos limites da atuação da agência nestes casos. Como dito anteriormente, a ANS usou como um dos argumentos para sua demora em verificar melhor o que estava acontecendo nos hospitais da Prevent Senior a impossibilidade de interferência na prática médica. Parece existir consenso que essa é uma atribuição dos conselhos de medicina. Contudo, a lei de criação da ANS – Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000 – declara, em seu art. 4º, que compete à ANS:

- V – estabelecer parâmetros e indicadores de qualidade e de cobertura em assistência à saúde para os serviços próprios e de terceiros oferecidos pelas operadoras;
- XV – estabelecer critérios de aferição e controle da qualidade dos serviços oferecidos pelas operadoras de planos privados de assistência à saúde, sejam eles próprios, referenciados, contratados ou conveniados;
- XXIV – exercer o controle e a avaliação dos aspectos concernentes à garantia de acesso, manutenção e qualidade dos serviços prestados, direta ou indiretamente, pelas operadoras de planos privados de assistência à saúde;
- XXVII – fiscalizar aspectos concernentes às coberturas e o cumprimento da legislação referente aos aspectos sanitários e epidemiológicos, relativos à prestação de serviços médicos e hospitalares no âmbito da saúde suplementar;

XXXVI – articular-se com os órgãos de defesa do consumidor visando a eficácia da proteção e defesa do consumidor de serviços privados de assistência à saúde, observado o disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990; e

XXXVII – zelar pela qualidade dos serviços de assistência à saúde no âmbito da assistência à saúde suplementar (Brasil, 2000).

Isso leva a crer que assegurar a segurança e a efetividade do tratamento oferecido aos pacientes, que compõem a qualidade da assistência prestada, faz parte das atribuições da agência. Nesse sentido, o presidente da ANS informou à CPI da Pandemia que, além do regime de direção técnica, também foi instaurado “processo administrativo para identificar anormalidades na assistência prestada pela Prevent Senior” (Brasil, 2021f, p. 930).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como apresentado e discutido neste capítulo, a área da saúde no governo federal foi bastante tensionada nos últimos anos, tanto em virtude de reformas realizadas em políticas importantes, como as de atenção básica e de saúde mental, quanto em virtude de exigências de infraestrutura física, de recursos humanos e de tecnologias para o enfrentamento da covid-19 em um contexto político turbulento.

Entretanto, a despeito dos embaraços discutidos neste capítulo, o SUS revelou a sua força. A vacinação contra a covid-19, por exemplo, acelerou na medida da disponibilidade de vacinas, explicitando a importância da capilaridade e da construção federativa desse sistema, que conta com mais de 36 mil salas de vacina em todo o país (Domingues *et al.*, 2020). Em meio a tantos obstáculos, ele foi capaz de responder à pandemia de forma satisfatória, mesmo que com muita dificuldade em algumas localidades.

O SUS mostrou-se bastante resiliente e conquistou amplo reconhecimento de sua importância em meio à crise sanitária. Aparentemente, houve maior reconhecimento por parte da população e de formadores de opinião na mídia brasileira de sua relevância estratégica não só para a saúde pública, mas também como instrumento de justiça social. Isso por si só não ajuda a solucionar os grandes problemas históricos que o sistema enfrenta, como a falta de prioridade política, que se traduz em financiamento cronicamente insuficiente para atendimento das necessidades de saúde da população, e em gestão deficiente.

No curto prazo, as perspectivas não são animadoras para a área da saúde, dada a restrição orçamentária imposta pela emenda do teto de gastos, diante de uma demanda reprimida, agravada pela pandemia de covid-19, e pelo aumento da procura por serviços de reabilitação e cuidados de longo prazo por pacientes com sequelas dessa doença. Além disso, novos surtos de covid-19 no Brasil podem elevar o nível de procura por atendimento no SUS nos próximos meses, com

impactos para o orçamento já limitado do MS. O aumento de casos na Europa e o surgimento de uma nova variante do coronavírus detectada inicialmente na África do Sul no final de 2021 (variante ômicron) dispararam um alerta importante de que, para evitar novos surtos da doença no Brasil, o país precisa ampliar a cobertura vacinal muito rapidamente e manter as medidas não farmacológicas para frear a transmissão do vírus, até que alcance taxa muito elevada de pessoas imunizadas.

Essas e outras demandas continuarão a pressionar o SUS, que já dá sinais de dificuldades para manter a oferta atual de bens e serviços de saúde. A falta de medicamentos cuja aquisição está sob a responsabilidade do MS também é um alerta relevante sobre os efeitos da restrição orçamentária a que o órgão está sujeito, já que a assistência farmacêutica é uma área tensionada por diversos fatores, incluindo a judicialização da saúde e, por essa razão, tida como mais resistente quanto à redução de recursos para o seu financiamento.

Do ponto de vista federativo, as relações do MS com as secretarias de saúde estaduais e municipais foram bastante esgarçadas em meio às polêmicas a respeito das medidas a serem adotadas como resposta governamental à pandemia. Isso acabou criando um ambiente político desfavorável à cooperação no âmbito do SUS, com consequências importantes para a implementação de políticas e programas nacionais.

Contudo, é interessante notar que o desenho federativo do SUS, apontado como um grande desafio para a garantia de serviços de saúde de forma universal e igualitária em todo o território nacional, em razão de sua alta descentralização e, portanto, atomização em termos de poder político-administrativo, no contexto atual, mitigou o impacto negativo de muitas ações e omissões do governo federal para a saúde da população. O PNI hoje ilustra essa situação. Ainda que se perceba um esforço nacional maior para compra de vacinas, não houve uma efetiva coordenação da campanha de imunização contra a covid-19 por parte do MS.

Assim, de forma descentralizada, estados e municípios definiram suas campanhas e, com isso, houve avanço na ampliação da cobertura vacinal contra essa doença. Aos poucos, os grupos populacionais definidos em cada etapa das diversas campanhas de vacinação foram convergindo e os índices de cobertura se aproximando. Entretanto, os problemas iniciais em torno dos grupos a serem vacinados e as diferenças nas campanhas estaduais geraram problemas de comunicação para a população que poderiam ter sido evitados, tornando o processo mais rápido e com efetividade maior no começo.

Com relação aos profissionais de saúde, está em discussão o estabelecimento de um piso salarial nacional para a enfermagem. Essa é uma questão importante para se promover a valorização e melhor inserção desses profissionais no SUS. Contudo, ainda se faz necessário analisar seus impactos tanto com relação a esses pontos quanto com relação à perspectiva da gestão da saúde pelos municípios.

Os desafios do SUS são, portanto, enormes e demandam da sociedade mais do que o reconhecimento de sua relevância para as pessoas e para o país. É preciso que esse reconhecimento seja motor de uma mobilização social em sua defesa para, por um lado, protegê-lo contra a adoção de medidas que o fragilizam e, por outro lado, implementar políticas e programas que o fortaleçam e aperfeiçoem.

## REFERÊNCIAS

ADAMS, J. G.; WALLS, R. M. Supporting the health care workforce during the covid-19 global epidemic. **Jama**, v. 323, n. 15, p. 1439-1440, 2020.

ALMEIDA, J. M. C. Política de saúde mental no Brasil: o que está em jogo nas mudanças em curso. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 11, 2019.

ALMEIDA, A. T. C.; VIEIRA, F. S. **Copagamento dos usuários no Programa Farmácia Popular do Brasil**: um estudo exploratório da rede conveniada. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2585). Disponível em: <<https://bit.ly/3owIAxO>>. Acesso em: 3 out. 2021.

ANDRADE, T. Coordenador no Ministério da Saúde é dispensado antes de assumir cargo. **Correio Braziliense**, 28 out. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3wgiP6M>>. Acesso em: 4 nov. 2021.

ANDRADE, M. V. *et al.* Desigualdade socioeconômica no acesso aos serviços de saúde no Brasil: um estudo comparativo entre as regiões brasileiras em 1998 e 2008. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 17, n. 4, p. 623-645, 2013.

ANDRADE, M. V. *et al.* Desafios do sistema de saúde brasileiro. In: DI NEGRI, J. A.; ARAÚJO, B. C. P. O.; BACELETTE, R. G. (Org.). **Desafios da nação**: artigos de apoio. Brasília: Ipea, 2018. v. 2. p. 357-414. Disponível em: <<https://bit.ly/3npKGgG>>. Acesso em: 23 out. 2021.

ANS – AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR. **Relatório Anual de Gestão**: Exercício 2019. Rio de Janeiro: MS; ANS, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3CvmCzH>>. Acesso em: 26 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão Exercício 2020**. Rio de Janeiro: MS; ANS, 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/30Rp5WX>>. Acesso em: 26 out. 2021.

ANS DEFINE percentual negativo de reajuste para planos de saúde individuais. **Gov.br**, 8 jul. 2021b. Disponível em: <<https://bit.ly/3jzuoAL>>. Acesso em: 26 out. 2021.

ANS DETERMINA instauração de Direção Técnica na Prevent Senior. **Gov.br**, 13 out. 2021c. Disponível em: <<https://bit.ly/3BhHbhx>>. Acesso em: 26 out. 2021.

BOTEGA, L. A.; RODRIGUES, R. N.; ANDRADE, M. V. Distribuição espacial das internações hospitalares realizadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS) em Minas Gerais, 2002: utilização dos serviços de saúde e distância média percorrida pelos pacientes. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 15., 2006, Caxambu, Minas Gerais, 2006. **Anais...** Caxambu: Abep, 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/3jtGonI>>. Acesso em: 23 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000. Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 jan. 2000. Disponível em: <<https://bit.ly/3IbSGv2>>. Acesso em: 22 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011. Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde (SUS), o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 jun. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2Zrpa2Q>>. Acesso em: 27 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.001, de 3 de agosto de 2017. Altera a Portaria nº 1.555/GM/MS, de 30 de julho de 2013, que dispõe sobre as normas de financiamento e execução do Componente Básico da Assistência Farmacêutica no âmbito do SUS. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 ago. 2017a. Disponível em: <<https://bit.ly/3A72UIv>>. Acesso em: 3 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portaria de Consolidação nº 5, de 28 de setembro de 2017. Consolidação das normas sobre as ações e os serviços de saúde do SUS. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 set. 2017b. Disponível em: <<https://bit.ly/3jEPEoR>>. Acesso em: 26 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portaria de Consolidação nº 6, de 28 de setembro de 2017. Consolidação das normas sobre o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde do Sistema Único de Saúde. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 set. 2017c. Disponível em: <<https://bit.ly/3ryBtoJ>>. Acesso em: 26 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Contas do SUS na perspectiva da contabilidade internacional: Brasil 2010-2014**. Brasília: MS; Fiocruz, 2018a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Assistência Farmacêutica no SUS: 20 anos de políticas e propostas para desenvolvimento e qualificação: relatório com análise e recomendações de gestores, especialistas e representantes da sociedade civil organizada**. Brasília: MS, 2018b. Disponível em: <<https://bit.ly/3nz1Rxq>>. Acesso em: 17 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.979, de 12 de novembro de 2019. Institui o programa Previne Brasil, que estabelece novo modelo de financiamento de custeio da atenção primária à saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde, por meio da alteração da Portaria de Consolidação nº 6/GM/MS, de 28 de setembro de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 nov. 2019a. Disponível em: <<https://bit.ly/3xdfshj>>. Acesso em: 22 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Esclarecimentos sobre as mudanças na Política Nacional de Saúde Mental e nas diretrizes da Política Nacional sobre Drogas**. Brasília: SAS/MS, 2019b. (Nota Técnica, n. 11). Disponível em: <<https://bit.ly/3ELMNT8>>. Acesso em: 4 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portaria nº 3.193, de 9 de dezembro de 2019. Altera a Portaria de Consolidação nº 6/GM/MS, de 28 de setembro de 2017, para dispor sobre o financiamento do Componente Básico da Assistência Farmacêutica no âmbito do Sistema Único de Saúde. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 dez. 2019c. Disponível em: <<https://bit.ly/3a2RPgY>>. Acesso em: 3 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Proposta de mudança no financiamento do Componente Básico da Assistência Farmacêutica**. Brasília: MS, 2019d. Disponível em: <<https://bit.ly/3Msu2c6>>. Acesso em: 3 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **Regularização de entregas de medicamentos referentes à assistência farmacêutica (Grupo 1A do Ceaf)**. Brasília: Conass, 2019e. (Ofício, n. 138). Disponível em: <<https://bit.ly/34O0D8K>>. Acesso em: 3 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portaria nº 561, de 26 de março de 2020. Autoriza a utilização de leitos de hospitais de pequeno porte para cuidados prolongados em atendimento dos pacientes crônicos oriundos de unidade de terapia intensiva e leitos de enfermagem de hospitais de referência ao covid-19. **Diário Oficial da União**, 8 abr. Brasília, 2020a.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **Irregularidades no abastecimento dos medicamentos do Componente Especializado de Assistência Farmacêutica sob responsabilidade de aquisição centralizada pelo Ministério da Saúde**. Brasília: Conass, 2020b. (Ofício, n. 523). Disponível em: <<https://bit.ly/3F8zT2N>>. Acesso em: 3 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Estratégia de Saúde Digital para o Brasil 2020-2028**. Brasília: MS, 2020c. Disponível em: <<https://bit.ly/3EgzLgf>>. Acesso em: 26 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Comissão Nacional de Residência Médica. Resolução nº 5, de 17 de junho de 2021. Aprova a matriz de competências dos Programas de Residência Médica em Medicina Intensiva. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 113, 18 jun. 2021a. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/3E96oMV>>. Acesso em: 23 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Resolução nº 7, de 24 de junho de 2021. Autoriza o ingresso extemporâneo de residentes em Programas de Residência Médica em Medicina Intensiva, no âmbito dos programas Pró-Residência e de instituições privadas, no segundo semestre de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 118, 25 jun. 2021b. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/3CaKhFl>>. Acesso em: 23 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. **Relatório de avaliação**: atenção primária à saúde (APS). Brasília: Ministério da Economia, 2021c. Disponível em: <<https://bit.ly/3vNH4sR>>. Acesso em: 27 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Resolução de consolidação CIT nº 1, de 30 de março de 2021. Consolida as resoluções da CIT do Sistema Único de Saúde (SUS). **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 mar. 2021d. Disponível em: <<https://bit.ly/3jImULV>>. Acesso em: 27 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portaria nº 1.768, de 30 de julho de 2021. Altera o anexo XLII da Portaria de Consolidação GM/MS nº 2, de 28 de setembro de 2017, para dispor sobre a Política Nacional de Informação e Informática em Saúde (PNIIS). **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 jul. 2021e. Disponível em: <<https://bit.ly/3nu7BYp>>. Acesso em: 26 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia. **Relatório final apreciado pela CPI**. Brasília: Senado Federal, 2021f. Disponível em: <<https://bit.ly/32AlVYo>>. Acesso em: 23 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.254, de 3 de setembro de 2021. Altera o Título II da Portaria de Consolidação GM/MS nº 6, de 28 de setembro de 2017, que dispõe sobre o custeio da atenção primária à saúde. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 169, 6 set. 2021g. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/3AbJmUH>>. Acesso em: 23 nov. 2021.

BRUGLIERA, L. *et al.* Rehabilitation of covid-19 patients. **Journal of Rehabilitation Medicine**, v. 52, n. 4, 2020.

BOUSQUAT, A. *et al.* Primary health care and the coordination of care in health regions: managers' and users' perspective. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, 1141-1154, 2017.

BRIZZI, A. *et al.* **Factors driving extensive spatial and temporal fluctuations in covid-19 fatality rates in Brazilian hospitals.** London: Imperial College London, 2021. (Report, n. 46). Disponível em: <<https://bit.ly/3m7YVr7>>. Acesso em: 23 out. 2021.

BUSS, L. F. *et al.* Three-quarters attack rate of Sars-COV-2 in the Brazilian Amazon during a largely unmitigated epidemic. **Science**, New York, v. 371, n. 6526, p. 288-292, 2021.

CASTRO, A. P. B. D. *et al.* Mortality and years of potential life lost due to covid-19 in Brazil. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 18, n. 14, 7626, 2021.

CONITEC – COMISSÃO NACIONAL DE INCORPORAÇÃO DE TECNOLOGIAS NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. **Diretrizes brasileiras para tratamento hospitalar do paciente com covid-19** – capítulo 2: tratamento farmacológico. Brasília: Conitec, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3Gq0yJ5>>. Acesso em: 26 out. 2021.

COSTA, D. C. A. *et al.* Oferta pública e privada de leitos e acesso aos cuidados à saúde na pandemia de covid-19 no Brasil. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 232-247, 2020.

CRUZ, N. F. O.; GONÇALVES, R. W.; DELGADO, P. G. G. Retrocesso da reforma psiquiátrica: o desmonte da política nacional de saúde mental brasileira de 2016 a 2019. **TES – Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, 2020.

DAUMAS, R. P. *et al.* O papel da atenção primária na rede de atenção à saúde no Brasil: limites e possibilidades no enfrentamento da covid-19. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 6, 2020.

DOMINGUES, C. M. A. S. *et al.* 46 anos do Programa Nacional de Imunizações: uma história repleta de conquistas e desafios a serem superados. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, 2020.

ESPER, R. B. *et al.* **Empirical treatment with hydroxychloroquine and azithromycin for suspected cases of covid-19 followed-up by telemedicine.** São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3sZvzxv>>. Acesso em: 26 out. 2021.

ESTRELA, F. M. *et al.* Pandemia da covid-19: refletindo as vulnerabilidades a luz do gênero, raça e classe. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 9, p. 3431-3436, 2020.

FALTA de medicamentos no SUS é tema discutido em reunião ordinária do CNS. **CNS**, 26 abr. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3fBVAKv>>. Acesso em: 3 out. 2021.

FARIA, N. R. *et al.* Genomic characterisation of an emergent Sars-COV-2 lineage in Manaus: preliminary findings. **Virological.Org**, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3E9UbaJ>>. Acesso em: 23 out. 2021.

FARIAS, C. M. L. *et al.* Tempo de espera e absenteísmo na atenção especializada: um desafio para os sistemas universais de saúde. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 43, n. spe, p. 190-204, 2019.

FAVERET, A. C. S. **Federalismo fiscal e descentralização no Brasil**: o financiamento da política de saúde na década de 90 e início dos anos 2000. 2002. Tese (Doutorado) – Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

FEHN, A. *et al.* **Vulnerabilidade e deficit de profissionais de saúde no enfrentamento da covid-19**. Rio de Janeiro: IEPS; IMS, 2020. (Nota Técnica, n. 10). Disponível em: <<https://bit.ly/3GihxN9>>. Acesso em: 23 out. 2021.

FIGUEIREDO, A. *et al.* Mapping global trends in vaccine confidence and investigating barriers to vaccine uptake: a large-scale retrospective temporal modelling study. **The Lancet**, London, 10 Set. 2020.

FREIRE, A. R. J. *et al.* Profissionais de enfermagem acometidos por covid-19 no Brasil. **Brazilian Journal of Health Review**, v. 4, n. 6, p. 27939-27951, 2021.

FUNCIA, F. R.; BENEVIDES, R. P. S. **Boletim da Comissão de Orçamento e Financiamento do Conselho Nacional de Saúde (Cofin/CNS) de 23/11/2021**. Brasília: CNS, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3sUGW9W>> Acesso em: 26 nov. 2021.

FUNCIA, F. R.; BENEVIDES, R. P. S.; OCKÉ-REIS, C. O. **Boletim da Comissão de Orçamento e Financiamento do Conselho Nacional de Saúde (Cofin/CNS) de 31/12/2020**. Brasília: CNS, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/31PZ1Jd>> Acesso em: 16 out. 2021.

GAMEIRO, N. Redução de orçamento para remédios do SUS é criticada durante audiência no Senado. **Fiocruz**, Brasília, 24 out. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3B6UOAR>>. Acesso em: 3 out. 2021.

GHETTI, B. P.; BAHDUR, D. H. A dificuldade do acesso à saúde pelo grupo LGBTI no Brasil durante a pandemia: uma análise à luz da teoria da eficácia horizontal dos direitos humanos. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 49, p. 136-156, 2020.

GOES, E. F.; RAMOS, D. O.; FERREIRA, A. J. F. Desigualdades raciais em saúde e a pandemia da covid-19. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, 1981-7746, 2020.

GUIMARÃES, C. Vacinação no Brasil: direito de todos e dever do Estado. **Revista Poli – Saúde, Educação e Trabalho**, Rio de Janeiro, ano XIII, n. 75, 6-9, 2021.

HADDAD, A. E. Experiência brasileira do Programa Nacional Telessaúde Brasil. **Goldbook: Experiências em telemedicina e telessaúde**, Rio de Janeiro, UERJ, p. 12-42, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3Gm2u5g>>. Acesso em: 26 out. 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: acesso e utilização de serviços de saúde 2003**. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional de Saúde 2013: acesso e utilização dos serviços de saúde, acidentes e violências – Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional de Saúde 2019: atenção primária à saúde e informações antropométricas – Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional de Saúde 2019: informações sobre domicílios, acesso e utilização dos serviços de saúde – Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil pós-covid-19: contribuições do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3CayxT5>>. Acesso em: 23 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Contas de saúde na perspectiva da contabilidade internacional: Conta SHA 2015-2019**. Brasília: Ipea, 2021a. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. Saúde. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 28, p. 109-172, 2021b. Disponível em: <<https://bit.ly/3nlAwho>>. Acesso em: 23 out. 2021.

JARDIM, B.; CORRÊA, F. M.; SILVA, G. A. Covid-19 no Brasil em 2020: impacto nas mortes por câncer e doenças cardiovasculares. **SciELO Preprints**, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZhgCeN>>. Acesso em: 23 out. 2021.

JUSTIÇA nega liminar a operadoras de plano de saúde que querem alterar reajuste. **Folha de S.Paulo**, Rio de Janeiro, 9 ago. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3pAl7fT>>. Acesso em: 26 out. 2021.

LANCMAN, S. *et al.* Os trabalhadores do contexto hospitalar em tempos de pandemia: singularidades, travessias e potencialidades. **Interface: Comunicação, Saúde, Educação**, Botucatu, v. 25, n. 1, 2021.

LEURQUIN, P.; MANACÉS. A participação popular no processo decisório da Agência Nacional de Saúde Suplementar. **Rejur: Revista Jurídica da Ufersa**, Mossoró, v. 4, n. 8, p. 149-170, 2020.

LIMA, L. D. *et al.* Descentralização e regionalização: dinâmica e condicionantes da implantação do Pacto pela Saúde no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 7, p. 1903-1914, 2012.

LIMA, L. D. *et al.* Arranjos regionais de governança do Sistema Único de Saúde: diversidade de prestadores e desigualdade espacial na provisão de serviços. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, 2019.

LIMA, L. V. A. *et al.* Uso de aminoquinolinas (cloroquina e hidroxicloroquina) no tratamento da covid-19: uma revisão sistemática. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 12, 2021.

LOPES, R. Ao menos 72 mil pessoas internadas morreram por covid-19 fora de um leito de UTI. **Folha de S.Paulo**, 14 mar. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3Cz2IUt>>. Acesso em: 27 out. 2021.

LOPES, R.; VARGAS, M. Diretores da Anvisa são ameaçados de morte ante possibilidade de aprovarem vacina contra covid para crianças. **Folha de S.Paulo**, 29 out. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3CQCw7J>>. Acesso em: 4 nov. 2021.

LOTTA, G. *et al.* **A pandemia de covid-19 e (os) as profissionais de saúde pública**: uma perspectiva de gênero e raça sobre a linha de frente (4ª fase). São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 2021. (Nota Técnica). Disponível em: <<https://bit.ly/3pw8nqG>>. Acesso em: 23 out. 2021.

MALDONADO, J.; CRUZ, A. Impactos da covid-19 na telemedicina no Brasil. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 28, p. 173-196, 2021.

MARINHO, A. **A proposta de adoção de fila única nas unidades de terapia intensiva e nas demais internações hospitalares, durante a pandemia de covid-19 no Brasil**: considerações teóricas do campo da economia da saúde sobre as alternativas disponíveis. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 65). Disponível em: <<https://bit.ly/3vGY8Ro>>. Acesso em: 23 out. 2021.

MARINHO, F. *et al.* **Aumento das mortes no Brasil, regiões, estados e capitais em tempo de covid-19**: excesso de óbitos por causas naturais que não deveria ter acontecido. São Paulo: Vital Strategies, 2021. (Nota técnica). Disponível em: <<https://bit.ly/3pDHwbU>>.

MARTINS, P.; DIAS, C. B. Campanhas Vidas Iguais e Leitos para Todos unificam ações e inspiram demais redes. **Abrasco**, Rio de Janeiro, 21 abr. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3pwxct1>>. Acesso em: 23 out. 2021.

MATTOS, M.; BORGES, B.; RESENDE, S. Ex-coordenadora do PNI diz que deixou cargo após “politização” de Bolsonaro sobre vacina. **Portal G1**, 8 jul. 2021. Disponível em: <<https://glo.bo/3EFtz1w>>. Acesso em: 4 nov. 2021.

MENDES, A.; MARQUES, R. M. O financiamento da atenção básica e da Estratégia Saúde da Família no Sistema Único de Saúde. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 103, p. 900-916, 2014.

MENDES, E. V. **O lado oculto de uma pandemia**: a terceira onda da covid-19 ou o paciente invisível. Brasília: Conass, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3vPHu1J>>. Acesso em: 27 out. 2021.

MENSAGEM da ANS aos beneficiários da Prevent Senior. **Gov.br**, 1º out. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/2XMgIuF>>. Acesso em: 26 out. 2021.

MIGUEIS, G. S. *et al.* Condições de trabalho autorreferida por profissionais de saúde durante a pandemia da covid-19: revisão integrativa. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 6, 2021.

MPF PEDE explicações sobre leitos ociosos em hospitais militares em Manaus. **Exame**, 13 fev. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3twgqFT>>. Acesso em: 14 fev. 2022.

NASCIMENTO, O. Complicações neurológicas associadas ao Sars-COV-2 (covid-19) no Brasil: organização do grupo NeuroCovid-Rio e achados preliminares. **Revista Brasileira de Neurologia**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 5-9, 2020.

NORONHA, K. V. M. S. *et al.* Pandemia por covid-19 no Brasil: análise da demanda e da oferta de leitos hospitalares e equipamentos de ventilação assistida segundo diferentes cenários. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 6, 2020.

NOTA informativa: medicamentos para intubação orotraqueal. **Gov.br**, 19 mar. 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/3ah5zF3>>. Acesso em: 3 out. 2021.

NOTA pública: CNS repudia possível extinção do Departamento de Assistência Farmacêutica do Ministério da Saúde. **CNS**, 30 jul. 2021b. Disponível em: <<https://bit.ly/2WA3Irp>>. Acesso em: 3 out. 2021.

OLIVEIRA, J. C. Estoque de kit-intubação segue preocupante, afirmam gestores de saúde. **Portal da Câmara dos Deputados**, 18 maio 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3B89L5J>>. Acesso em: 3 out. 2021.

OLIVEIRA, R. G. *et al.* Desigualdades raciais e a morte como horizonte: considerações sobre a covid-19 e o racismo estrutural. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 9, 2020.

ORAIR, R. Política fiscal e resposta emergencial do Brasil à pandemia. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 28, p. 561-582, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3cCeeTz>>. Acesso em: 21 nov. 2021.

OUVERNEY, A. M.; RIBEIRO, J. M.; MOREIRA, M. R. O Coap e a regionalização do SUS: os diversos padrões de implementação nos estados brasileiros. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 1193-1207, 2017.

PAIVA, A. B.; GONZALEZ, R. H. S; BENEVIDES, R. P. S. Instrumentos financeiros de coordenação no SUS. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2CWlwTM>>. Acesso em: 21 nov. 2021.

PARREIRA, M.; ALVES, P. Hospitais militares negaram pedido do governo do DF para uso de leitos durante pandemia. **Portal G1**, 22 jul. 2021. Disponível em: <<https://glo.bo/3rpdHvg>>. Acesso em: 17 jan. 2022.

PEREIRA, R. H. M. *et al.* Geographic access to covid-19 healthcare in Brazil using a balanced float catchment area approach. **Social Science & Medicine**, v. 273, 2021.

PIEIDADE, G. M. L. *et al.* Tireoidite subaguda associada à infecção viral por covid-19. **Revista Científica da Faculdade de Medicina de Campos**, Campos dos Goytacazes, v. 15, n. 2, p. 22-25, 2020.

PIOLA, S. F.; VIEIRA, F. S. **As emendas parlamentares e a alocação de recursos federais no Sistema Único de Saúde**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2497). Disponível em: <<https://bit.ly/2YnlivY>>. Acesso em: 22 nov. 2021.

PIOLA, S. F. *et al.* Financiamento do Sistema Único de Saúde: trajetória recente e cenários para o futuro. **Análise Econômica**, Porto Alegre, n. especial, p. 9-33, 2012.

RACHE, B. *et al.* **Para além do custeio**: necessidades de investimento em leitos de UTI no SUS sob diferentes cenários da covid-19. São Paulo: IEPS, 2020. (Nota Técnica, n. 7). Disponível em: <<https://bit.ly/3noHlOX>>. Acesso em: 23 out. 2021.

REIS, V. Sobre as mudanças na Política Nacional de Saúde Mental e nas Diretrizes da Política Nacional sobre Drogas. **Abrasco**, 20 fev. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3CKhmrO>>. Acesso em: 4 nov. 2021.

RITZEL, J.; PRADO, C. C. L. **Levantamento e análise de dados do Siops, relativos aos gastos de estados e municípios com atenção básica, no período 2010-2011, objetivando revelar informações que guardem relação com o escopo do estudo Necessidade de Financiamento da Atenção Básica**. Brasília: MS, 2012. (Nota Técnica, n. 73).

RODRIGUES, E.; PAULO, P. P. Coordenador da Conep diz que há indício de fraude científica “muito forte” em estudo sobre hidroxicloroquina da Prevent. **Portal G1**, São Paulo, 21 out. 2021. Disponível em: <<https://glo.bo/32CG0NZ>>. Acesso em: 26 out. 2021.

SABINO, E. C. *et al.* Resurgence of covid-19 in Manaus, Brazil, despite high seroprevalence. **The Lancet**, v. 397, n. 10273, p. 452-455, 2021.

SALINAS, N. S. G.; MARTINS, F. Os mecanismos de participação da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, n. 3, p. 342-368, 2018.

SANTOS, M. P. G. Comunidades terapêuticas e a disputa entre modelos de atenção e cuidado a usuários de drogas. *In*: SANTOS, M. P. G. (Org.). **Comunidades terapêuticas: temas para reflexão**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. p. 17-36.

SANTOS, M. P. G. *et al.* **Perfil das comunidades terapêuticas brasileiras**. Brasília: Ipea, 2017. (Nota Técnica, n. 21).

SANTOS, H. L. P. C. *et al.* Necropolítica e reflexões acerca da população negra no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil: uma revisão bibliográfica. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 4211-4224, 2020.

SANTOS, M. P. A. *et al.* População negra e covid-19: reflexões sobre racismo e saúde. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 34, n. 99, 225-244, 2020.

SARTI, T. D. *et al.* Qual o papel da atenção primária à saúde diante da pandemia provocada pela covid-19? **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 29, n. 2, 2020.

SERVO, L. M. S. **O processo de regionalização da saúde no Brasil: acesso geográfico e eficiência**. 2020. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3E5xEMj>>. Acesso em: 23 out. 2021.

SERVO, L. M. S. *et al.* Financiamento e gasto público de saúde: histórico e tendências. *In*: MELAMED, C.; PIOLA, S. F. (Org.). **Políticas públicas e financiamento federal do Sistema Único de Saúde**. Brasília: Ipea, 2011. p. 85-108.

SCHEFFER, M. *et al.* **Demografia médica no Brasil 2020**. São Paulo: FMUSP; CFM, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3pvaomJ>>. Acesso em: 23 out. 2021.

SILVA, G. A. E.; JARDIM, B. C.; SANTOS, C. V. B. Excesso de mortalidade no Brasil em tempos de covid-19. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 9, p. 3345-3354, 2020.

SOBRINHO, L. V. **O ocaso da clínica: a medicina de dados**. 1. ed. São Paulo: Zagodoni, 2021.

SOUZA F. E. A. *et al.* Atuação dos hospitais de pequeno porte de pequenos municípios nas redes de atenção à saúde. **Saúde & Sociedade**, São Paulo, v. 28, n. 3, p. 143-156, 2019.

SOUZA JÚNIOR, P. R. B. de. *et al.* Cobertura de plano de saúde no Brasil: análise dos dados da Pesquisa Nacional de Saúde 2013 e 2019. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, p. 2529-2541, 2021.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental 854 Distrito Federal**. Brasília: STF, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3qgetvI>>. Acesso em: 7 nov. 2021.

UGÁ, M. A. D.; LÓPEZ, E. M. Os hospitais de pequeno porte e sua inserção no SUS. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 4, p. 915-928, 2007.

VARGAS, D. Atenção primária a saúde no estado de São Paulo. **Saúde & Sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 4, p. 867-874, 2011.

VIANA, A. L. A.; LIMA, L. D.; FERREIRA, M. P. Condicionantes estruturais da regionalização na saúde: tipologia dos Colegiados de Gestão Regional. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 5, p. 2317-2326, 2010.

VIDALE, G. Conep suspende estudo da Prevent Senior com hidroxicloroquina. **Veja**, 27 abr. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3mgMAky>>. Acesso em: 26 out. 2021.

VIEIRA, F. S. **Evolução do gasto com medicamentos do Sistema Único de Saúde no período de 2010 a 2016**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2356). Disponível em: <<https://bit.ly/3B6jvNT>>. Acesso em: 3 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Indutores do gasto direto do Ministério da Saúde em medicamentos**. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2634). Disponível em: <<https://bit.ly/3Acd0rC>>. Acesso em: 3 out. 2021.

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). Disponível em: <<https://bit.ly/3pwqVXt>>. Acesso em: 23 out. 2021.

VIEIRA, E. W. R.; LIMA, T. M. N.; GAZZINELLI, A. The waiting time for specialized medical consultations in a small municipality of Minas Gerais, Brazil. **Remex: Revista Mineira de Enfermagem**, Belo Horizonte, v. 19, n. 1, p. 65-71, 2015.

VIEIRA, R. S.; SERVO, L. M. S. Escassez de médicos no Brasil: análise de alguns indicadores econômicos. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, Rio de Janeiro, n. 32, p. 7-18, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3pvQk3y>>. Acesso em: 23 out. 2021.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Global Strategy on Digital Health 2020-2025**. Geneva: WHO, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3ecK7TA>>. Acesso em: 19 dez. 2021.

**BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

EM REUNIÃO virtual, ANS apresenta experiências exitosas de coordenação do cuidado durante pandemia. **Gov.br**, 22 jun. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3Cgtl0d>>. Acesso em: 26 out. 2021.

GOMES, A. S. *et al.* Fatores associados à mortalidade hospitalar na rede SUS do Rio Grande do Sul, em 2005: aplicação de modelo multinível. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, São Paulo, v. 13, n. 3, 533-542, 2010.

## EDUCAÇÃO<sup>1</sup>

### 1 APRESENTAÇÃO

O capítulo relativo à educação do boletim *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* imediatamente anterior a este chamou a atenção para o problema das fortes desigualdades sociais que afetam o ensino no Brasil e seus riscos, no contexto da pandemia da covid-19 (Ipea, 2021). Este estudo busca revelar como os temores relativos às desigualdades sociais descritos por Ipea (2021) eram reais, considerando os indicadores estatísticos de cunho federal e o acompanhamento das políticas públicas educacionais nesse âmbito.

A educação está basicamente concentrada nas esferas estaduais e municipais, no âmbito do ensino básico. O ensino superior, por sua vez, é marcado por uma maciça presença privada, e as instituições públicas, embora possuam uma decidida participação federal, são dotadas de autonomia de gestão, limitando as eventuais ações desejadas pelo Poder Executivo. No entanto, a despeito disso, o governo federal possui amplos recursos de poder em matéria de regulamentação e de dotação orçamentária que atuam de forma decisiva em matéria de educação.

Para lidar com o universo da educação e suas complexidades e singularidades, houve um esforço em apresentar dados, indicadores e informações de ordem legal com vistas a sistematizar o cenário. Informações fornecidas, em 2020, pelo Censo da Educação Básica (CEB), pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Covid-19, pela legislação e pelos indicadores orçamentários para o governo federal são importantes e já permitem verificar, ao menos em parte, o que vem acontecendo em meio à pandemia.

Para analisar esses desafios, o estudo será composto, além desta introdução, pela seção 2, que destaca a percepção das famílias e das escolas de ensino básico em relação às políticas públicas adotadas no período, além das ações das instituições federais de ensino superior (Ifes) para lidar com esse cenário; pela seção 3, que apresenta as iniciativas federais no âmbito da educação básica, medidas legais de regulação do ensino superior e acompanhamento multifacetado do orçamento nos últimos anos; e pela seção 4, que traz as conclusões do estudo.

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps29/educacao>

## 2 ENSINO BÁSICO E SUPERIOR: CONJUNTURA EM MEIO À PANDEMIA

A pandemia da covid-19, ainda em curso, gerou rupturas e necessidade de adaptação aos desafios do isolamento social para os sistemas de ensino mundo afora. Ipea (2021) analisou as ações e respostas no sistema educacional brasileiro à pandemia em sua fase inicial. Neste estudo, serão destacadas as pesquisas que buscaram medir as reações ao fechamento das escolas. Nesse sentido, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio da PNAD Covid-19, e o Censo Escolar para a educação básica de 2020,<sup>2</sup> com abrangência nacional, apresentaram a perspectiva das famílias – no primeiro caso – e das escolas – no segundo – sobre o que aconteceu. Para facilitar a exposição da argumentação, esta seção será subdividida em três partes, enfocando, em primeiro lugar, a percepção das famílias sobre as ações durante a pandemia; em segundo, a reação das escolas do ensino básico; e, por fim, as ações empreendidas pelas Ifes, nesse mesmo âmbito.

### 2.1 Atividades remotas das populações entre 6 e 29 anos de idade<sup>3</sup>

O IBGE utilizou a PNAD Covid-19 para substituir a PNAD Contínua, considerando as necessidades de afastamento das pessoas em meio à pandemia da covid-19, ainda vigente. A PNAD Covid-19 foi realizada por telefone entre julho e novembro de 2020, apresentando perguntas específicas para os domicílios em termos de educação.

Considerando a adoção generalizada das universidades federais à modalidade de educação remota, a preocupação central da PNAD Covid-19 nesse tema era o acesso, os motivos da ausência e a dedicação dos alunos aos estudos. Como foi mantida a estrutura tradicional da PNAD, em termos de cobertura geográfica e por amostragem de segmentos sociais significativos da população, a opção deste estudo foi a de adotar distinções por: sexo, Grandes Regiões geográficas e renda *per capita* domiciliar que se apresentam, conforme apontaram Rolon e Matijascic (2020; 2021), como relevantes para a educação brasileira. Além disso, os resultados foram apresentados por faixas etárias, ou seja: 6 a 10 anos, previstos para o ensino fundamental nos anos iniciais; 11 a 14 anos, para os anos finais; 15 a 17 anos, para o ensino médio; e 18 a 24 anos, para o ensino superior na etapa de graduação. Cabe destacar que a PNAD Covid-19 abrangiu escolas públicas e privadas, não sendo possível dissociar estas modalidades.

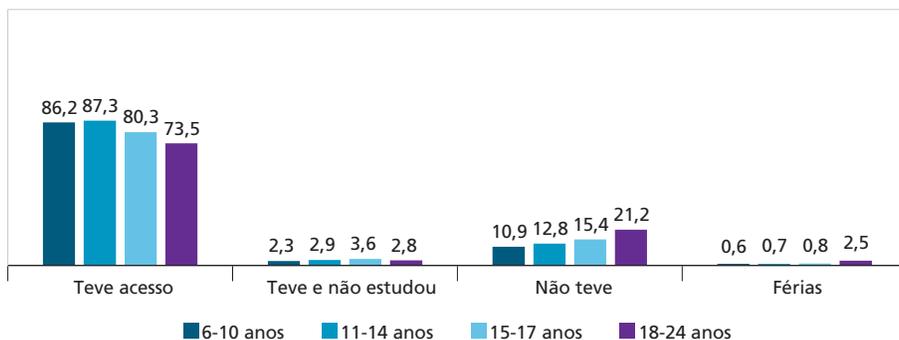
2. Para mais informações, acessar o *link*: <<https://bit.ly/3OBZbLx>>.

3. Esta subseção contou a tabulação de dados de Raul Henrique Athayde Braz, do projeto Núcleo de Informações Sociais (Ninsoc)/Ipea.

A despeito das limitações de uma pesquisa por telefone, os resultados permitem compreender e planejar as ações futuras em matéria de políticas educacionais. Um dos problemas mais essenciais, conforme aponta o gráfico 1, foi a falta de atendimento de parte da população que frequenta escolas.

GRÁFICO 1

**Acesso a atividades remotas no Brasil, segundo os anos de idade (set. 2020)**  
(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD Covid-19. Disponível em: <<https://bit.ly/3M3fvD6>>.

O gráfico 1 revela que, em setembro de 2020, mais de 73% dos alunos em todas as faixas etárias tinham acesso ao conteúdo necessário para realizar atividades remotas. Esses resultados superaram 86% no ensino fundamental, cujas faixas etárias se estendem entre 6 e 14 anos de idade. No ensino médio, entre 15 e 17 anos, e, especialmente, no superior, entre 18 e 24 anos, esses valores se reduzem bastante. A contrapartida disso são os resultados de quem não estudou, cujo comportamento por faixas etárias foi o inverso e, em geral, crescente com o aumento da idade. Os indicadores dos que estavam em férias eram negligenciáveis, e os que tinham acesso e não estudaram representaram um volume maior, especialmente nas idades previstas para o ensino médio.

A tabela 1 focaliza os que não tiveram acesso ao ensino remoto e os que tiveram, mas não estudaram na semana anterior à coleta de dados da PNAD Covid-19. As regiões mais carentes, como a Norte e a Nordeste, e as faixas de renda menores, como as inferiores a 0,5 salário mínimo (SM) *per capita*, revelaram as maiores dificuldades de acesso, com patamares bem inferiores aos das regiões mais abastadas ou das famílias com maiores rendimentos. As diferenças entre homens e mulheres foram reduzidas nas faixas etárias mais novas, contudo evoluíram com o tempo em favor das mulheres em termos de maior participação nas atividades remotas.

TABELA 1

**Acesso a atividades remotas e não realização de atividades, segundo sexo, Grandes Regiões e renda familiar *per capita*, por faixas etárias (set. 2020)**  
(Em %)

Variáveis selecionadas	Teve acesso, mas não utilizou				Não teve acesso			
	6-10 anos	11-14 anos	15-17 anos	18-24 anos	6-10 anos	11-14 anos	15-17 anos	18-24 anos
Brasil	2,3	2,9	3,6	2,8	10,9	12,8	15,4	21,2
Feminino	2,2	2,7	3,0	2,0	10,6	12,2	13,4	19,0
Masculino	2,5	3,1	4,2	3,7	11,2	13,3	17,3	23,5
Norte/Nordeste	2,0	2,7	3,4	2,9	17,9	21,8	27,1	33,5
Sudeste/Sul/Centro-Oeste	2,6	3,0	3,8	2,8	6,3	6,4	7,4	12,9
Até 0,5 SM	2,9	3,7	4,3	3,0	15,8	19,3	21,4	31,4
De 0,5 SM a 1,5 SM	2,5	3,3	4,0	3,4	11,7	12,8	15,8	23,5
De 1,5 SM a 3,0 SMs	2,1	1,7	2,9	3,0	5,8	6,5	9,7	16,2
Mais de 3,0 SMs	0,8	0,5	1,3	1,3	3,0	3,0	4,1	10,9

Fonte: Microdados da PNAD Covid-19. Disponível em: <<https://bit.ly/3M3fvD6>>.

TABELA 2

**Realização de atividades escolares em casa, segundo sexo, Grandes Regiões e renda familiar *per capita*, por faixas etárias (ago. 2020)**  
(Em %)

Variáveis	6-10 anos	11-14 anos	15-17 anos	18-24 anos
Brasil	83,2	80,7	77,1	65,5
Feminino	83,3	81,6	79,9	68,1
Masculino	83,2	79,7	74,5	62,7
Norte/Nordeste	74,1	70,3	65,1	53,9
Sudeste/Sul/Centro-Oeste	89,2	88,1	85,3	73,2
Até 0,5 SM	75,6	72,7	70,2	57,9
De 0,5 SM a 1,5 SM	82,3	80,0	75,4	63,6
De 1,5 SM a 3,0 SMs	90,4	88,8	86,1	70,5
Mais de 3,0 SMs	95,2	94,8	91,0	71,5

Fonte: Microdados da PNAD Covid-19. Disponível em: <<https://bit.ly/3M3fvD6>>.

A tabela 2 revela que as diferenças para a realização de atividades escolares remotas foram importantes em todas as idades, reproduzindo as desigualdades preexistentes, segundo Matijascic e Rolon (2021), entre a educação básica e o ensino superior. Os resultados revelaram que o atendimento escolar caiu com o avanço da idade e foram muitos os problemas decorrentes da falta de frequência às atividades remotas.

**TABELA 3**  
**Motivo da ausência de realização de atividades escolares em casa, segundo sexo, agregados regionais e renda familiar *per capita*, por faixas etárias (nov. 2020)**  
 (Em %)

Idade	Variável	Falta de equipamento	Indisponibilidade de banda larga	Problemas de saúde	Problemas domésticos	Falta de concentração	Outros
6-10 anos	Brasil	20,9	32,0	3,1	0,9	21,4	21,6
	Feminino	20,8	33,9	3,3	1,4	23,2	17,4
	Masculino	21,0	30,0	2,8	0,5	19,5	25,8
	Norte/Nordeste	36,4	30,8	3,6	0,0	13,1	16,2
	Sudeste/Sul/ Centro-Oeste	13,2	32,7	2,8	1,4	25,6	24,3
	Até 0,5 SM	23,8	33,4	6,0	1,9	14,6	20,4
	De 0,5 SM a 1,5 SM	25,2	23,1	0,3	0,5	26,7	24,2
	De 1,5 SM a 3,0 SMs	4,0	52,7	4,5	0,0	18,3	20,4
	Mais de 3,0 SMs	0,0	48,9	0,0	0,0	41,8	9,3
11-14 anos	Brasil	23,6	35,7	1,7	1,6	20,1	17,2
	Feminino	30,6	32,3	1,3	1,2	16,2	18,4
	Masculino	19,3	37,8	1,9	1,9	22,5	16,5
	Norte/Nordeste	31,8	34,4	3,4	2,7	16,9	10,8
	Sudeste/Sul/ Centro-Oeste	18,3	36,6	0,6	1,0	22,2	21,3
	Até 0,5 SM	28,6	34,9	3,0	2,4	15,5	15,7
	De 0,5 SM a 1,5 SM	23,6	35,9	0,5	1,0	19,1	19,8
	De 1,5 SM a 3,0 SMs	9,9	44,3	1,8	0,0	34,8	9,2
	Mais de 3,0 SMs	0,0	0,0	0,0	10,5	54,3	35,1
15-17 anos	Brasil	24,5	21,6	2,1	4,6	26,4	20,8
	Feminino	30,1	24,0	3,1	7,3	19,1	16,4
	Masculino	19,7	19,5	1,2	2,3	32,7	24,6
	Norte/Nordeste	25,5	29,8	1,9	2,2	26,1	14,5
	Sudeste/Sul/ Centro-Oeste	23,9	17,1	2,2	5,9	26,6	24,3
	Até 0,5 SM	21,4	31,5	5,5	4,2	19,3	18,1
	De 0,5 SM a 1,5 SM	31,6	16,4	0,0	3,8	28,3	19,9
	De 1,5 SM a 3,0 SMs	18,6	17,6	0,0	9,0	32,4	22,3
	Mais de 3,0 SMs	0,0	0,0	0,0	0,0	49,6	50,4
18-24 anos	Brasil	14,2	20,5	3,2	7,1	27,4	27,6
	Feminino	7,2	22,5	2,4	16,1	15,9	35,9
	Masculino	18,4	19,2	3,7	1,9	34,1	22,7
	Norte/Nordeste	19,1	27,2	2,6	8,2	11,6	31,3
	Sudeste/Sul/ Centro-Oeste	10,5	15,2	3,6	6,3	39,6	24,8
	Até 0,5 SM	14,1	36,1	24,0	18,8	24,0	18,8
	De 0,5 SM a 1,5 SM	6,1	18,2	30,2	30,4	30,2	30,4
	De 1,5 SM a 3,0 SMs	31,1	12,5	10,8	36,6	10,8	36,6
	Mais de 3,0 SMs	4,1	0,0	74,1	18,7	74,1	18,7

Fonte: Microdados da PNAD Covid-19. Disponível em: <<https://bit.ly/3M3fvD6>>.

As diferenças favoráveis às mulheres se mantiveram no contexto da pandemia, embora tenham sido as menores entre todas, apesar de crescentes com o avanço da idade. Nas Grandes Regiões demográficas, essas diferenças são ainda mais evidentes, visto que os alunos do Norte/Nordeste ficaram em nítida desvantagem. Por fim, essas diferenças também são significativas em termos da renda domiciliar *per capita*, pois as diferenças entre cada segmento são relevantes e tendem a crescer com o avanço das idades.

A tabela 3 revela que existem diversas dificuldades para não se ter realizado as atividades na modalidade remota entre homens e mulheres. A falta de concentração e outros motivos predominaram entre os homens, ao passo que problemas de saúde e domésticos tiveram mais importância para as mulheres. A indisponibilidade de banda larga ou equipamentos também é maior entre os homens no ensino fundamental II e no ensino médio.

As diferenças de renda são de grande relevância para explicar a falta de presença em atividades escolares remotas. Para aqueles com renda *per capita* mais baixa, a indisponibilidade de equipamentos computacionais como computadores, *tablets* ou *smartphones* é um problema central que diminui com a evolução da renda, tornando-se negligenciável e até inexistente para os mais abastados.

O mesmo raciocínio valeu para a disponibilidade de banda larga, em uma escala ainda maior, destacando um problema que já se verificava anteriormente, conforme apontou Ipea (2021). Problemas de saúde na família ou outros problemas domésticos apresentam um perfil similar, embora tenham indicadores menores, quando comparados à indisponibilidade de banda larga ou de equipamento computacional. A falta de concentração, em contrapartida, apresenta resultados opostos, afetando os mais abastados. A coluna *outros problemas* apresentou um resultado que não foi detalhado. Nessa coluna, encontram-se os problemas relativos à perda de emprego dos alunos ou de seus familiares, exigindo a sua atuação no sentido de tentar complementar a renda domiciliar, afetando, sobretudo, as faixas etárias com quinze anos ou mais.

A tabela 3 também destacou as questões regionais. As diferenças regionais apresentam similaridade com as categorias de renda *per capita* domiciliar, ou seja, o Norte/Nordeste, cuja situação social é mais vulnerável, obteve resultados piores na disponibilidade de banda larga e equipamentos, ao passo que, nas regiões mais abastadas, os problemas de falta de concentração e os chamados outros problemas obtiveram uma participação maior.

A tabela 4 revela o número de horas diárias dedicadas ao estudo no período da pandemia, caracterizado pelas atividades de educação em regime remoto.

**TABELA 4**  
**Horas diárias de atividades escolares em casa, segundo sexo, Grandes Regiões e renda familiar *per capita*, por faixas etárias (ago. 2020)**  
 (Em %)

Faixa etária	6-10 anos		11-14 anos		15-17 anos		18-24 anos	
	2 a 5	5 e mais	2 a 5	5 e mais	2 a 5	5 e mais	2 a 5	5 e mais
Número de horas diárias								
Brasil	46,8	6,7	52,6	9,5	51,8	12,6	56,7	13,5
Feminino	47,5	6,5	54,4	9,9	54,2	13,5	57,3	14,7
Masculino	46,1	6,8	50,9	9,1	49,3	11,7	56,2	12,2
Norte/Nordeste	43,5	5,5	49,4	7,1	50,2	9,9	53,6	10,3
Sudeste/Sul/Centro-Oeste	48,6	7,3	54,5	10,8	52,6	14,0	58,3	15,1
Até 0,5 SM	41,2	5,4	48,2	6,3	49,3	9,6	53,3	11,0
De 0,5 SM a 1,5 SM	44,8	5,3	53,2	7,3	51,7	10,4	56,2	11,4
De 1,5 SM a 3,0 SMs	50,3	7,9	54,8	10,3	55,1	13,6	60,5	12,2
Mais de 3,0 SMs	59,6	11,8	57,5	24,3	52,2	28,1	55,7	22,3

Fonte: Microdados da PNAD Covid-19. Disponível em: <<https://bit.ly/3M3fvD6>>.

A tabela 4 indica que o número de horas dedicadas ao estudo no Brasil é maior entre as mulheres do que entre os homens em todas as idades, e isso se eleva ao longo do tempo.

Nas Grandes Regiões, os estudantes do Norte/Nordeste apresentaram uma dedicação aos estudos menor que a das demais em todas as etapas de ensino. Dividir o Brasil em apenas dois grupos regionais omite muitas situações específicas de escolas das regiões mais vulneráveis que, no entanto, apresentam resultados satisfatórios em termos de desempenho, conforme atesta a experiência do Ceará no ensino primário. Isso remete à análise relativa à renda *per capita* domiciliar, na qual os estudantes que integram famílias com rendimentos menores apresentam um volume total de estudos mais reduzido que os demais.

A tabela 5 apresenta informações similares à anterior, com destaque para o número de dias dedicados aos estudos por parte dos alunos.

TABELA 5  
**Dias da semana dedicados a atividades escolares em casa, segundo sexo, Grandes Regiões e renda familiar *per capita*, por faixas etárias (ago. 2020)**  
 (Em %)

Faixa etária	6-10 anos		11-14 anos		15-17 anos		18-24 anos	
	2 a 5	5 e mais	2 a 5	5 e mais	2 a 5	5 e mais	2 a 5	5 e mais
Número de dias da semana								
Brasil	71,0	3,0	71,0	3,1	67,5	3,3	63,1	3,9
Feminino	70,8	2,9	72,5	3,3	69,6	3,6	63,8	3,9
Masculino	71,2	3,1	69,5	2,9	65,3	2,9	62,4	4,0
Norte/Nordeste	68,8	3,2	67,6	3,5	63,3	3,6	58,3	3,8
Sudeste/Sul/Centro-Oeste	72,3	2,9	73,0	2,9	69,7	3,1	65,5	4,0
Até 0,5 SM	67,2	3,1	64,6	3,8	63,1	4,2	61,8	3,1
De 0,5 SM a 1,5 SM	68,3	2,9	70,3	2,4	66,7	2,7	60,9	4,1
De 1,5 SM a 3,0 SMs	73,9	3,3	74,5	2,9	69,0	2,4	64,3	3,6
Mais de 3,0 SMs	83,9	2,6	83,9	4,8	80,3	4,9	67,0	5,0

Fonte: Microdados da PNAD Covid-19. Disponível em: <<https://bit.ly/3M3fvD6>>.

A tabela 5 revela que, em muitas faixas etárias, os alunos utilizam mais dias que as alunas para efetuar os seus estudos. Talvez isso compense o menor número de horas diárias. Quando o foco é a renda domiciliar *per capita*, as famílias com maior nível de rendimento são as que apresentaram alunos com uma maior dedicação aos estudos, especialmente nas etapas iniciais da educação.

Os resultados mais frágeis observados nas regiões e famílias mais vulneráveis refletem um cenário em que as moradias são precárias e, em geral, não existe um espaço reservado e adequado ao estudo dos alunos. Esse é um problema que, recorrentemente, foi apontado pelos estudiosos e que, no contexto da covid-19, com a premente necessidade de isolamento social, acabou por atingir duramente aqueles com condições econômicas mais vulneráveis, havendo o risco, inclusive, de elevar as fortes desigualdades que sempre caracterizaram a educação no Brasil.

## 2.2 Resposta do ensino básico à pandemia de covid-19

A pandemia de covid-19 marcou profundamente o ano letivo de 2020 em todas as escolas de educação básica do país. Com o objetivo de conhecer as estratégias adotadas pelas escolas, tanto públicas quanto privadas, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), responsável pela elaboração de pesquisas estatísticas e indicadores educacionais, incluiu um suplemento ao Censo Escolar 2020. Essa foi uma iniciativa importante do Inep para produzir conhecimento confiável e em nível nacional capturando as estratégias desenvolvidas no nível das escolas.

O instituto realiza, anualmente, o Censo Escolar da Educação Básica. As informações deste levantamento são coletadas de forma eletrônica, declaradas pela escola, e o diretor é responsável pela veracidade das informações. O Censo Escolar 2020 sofreu algumas adaptações devido às suspensões das aulas presenciais em todo país em decorrência da pandemia de covid-19. As informações relativas à matrícula

inicial tiveram como referência 11 de março de 2020, data imediatamente anterior à publicação do primeiro decreto de fechamento das escolas (Inep, 2021a). A coleta das informações relativas à situação do aluno foi realizada entre fevereiro e maio de 2021, pois é depois que termina o ano letivo que as escolas informam se o aluno foi aprovado, reprovado ou evadiu. Nesta edição do Censo Escolar, o Inep criou um suplemento ao Censo Escolar 2020 que as escolas responderam no momento de coleta de informações sobre a situação do aluno, ou seja, no início de 2021. O questionário do suplemento intitulado *Resposta educacional à pandemia de covid-19* perguntou sobre as ações e medidas que elas adotaram para se adaptar às restrições impostas pelo fechamento das escolas. A análise a seguir utiliza os dados divulgados pelo Inep relativos a essa pesquisa.<sup>4</sup>

O país contava com 179.533 escolas de educação básica com matrícula inicial declarada no Censo Escolar 2020. Destas, 168.739 responderam à pesquisa sobre as respostas educacionais à covid-19.<sup>5</sup> O percentual de escolas públicas que responderam ao suplemento do Censo Escolar foi superior ao das escolas privadas, sendo 83,2% o percentual de respostas destas e 97,2% o daquelas. Os dados apresentados correspondem a esse universo de 94% das escolas de educação básica que responderam à pesquisa.

A suspensão das aulas presenciais da educação básica no ano letivo de 2020 durou, em média, 242 dias no Brasil. As escolas privadas ficaram, em média, 232 dias com aulas presenciais suspensas, doze dias a menos do que a média de suspensão das aulas presenciais em escolas das redes públicas de educação básica, que foi de 244 dias.

Durante o período de suspensão das aulas presenciais, 95,2% das escolas de educação básica declararam ter adotado alguma estratégia não presencial de ensino. Considerando as Grandes Regiões, o Sul apresentou a maior taxa de adoção de estratégias de ensino remoto: 98,2%, seguido de perto do Sudeste com 98,1% e da região Centro-Oeste com 97,6%. Na região Nordeste, 92,7% das escolas declararam ter adotado alguma estratégia de ensino remoto durante o fechamento das escolas, enquanto, na região Norte, esse percentual foi de 89,8%. Esse percentual é elevado e revela o esforço das escolas em se adaptar ao distanciamento social e à suspensão das aulas presenciais.

A pandemia lançou luz sobre o problema da inclusão digital das crianças e dos jovens brasileiros. No capítulo de educação da última edição do boletim *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* (Ipea, 2021), foi discutido o acesso dos alunos da educação básica e do ensino superior ao ensino remoto emergencial e apresentada a

4. Um resumo dos principais resultados dessa pesquisa está disponível no site do Inep. Disponível em: <<https://bit.ly/3jBarcM>>. Acesso em: 24 nov. 2021.

5. A resposta ao Censo Escolar é obrigatória, mas nem todas as escolas responderam ao questionário do suplemento sobre as respostas à pandemia.

estimativa de que 5,8 milhões de alunos das redes públicas de ensino, da pré-escola à pós-graduação, não dispunham de acesso à internet.

A difusão da conexão digital foi alvo de políticas de distribuição de *chips* 3G/4G e/ou aparelhos celulares, *tablets* e computadores por parte de diversas secretarias de educação estaduais e de organizações não governamentais.<sup>6,7</sup> Com base na tabela 6, o percentual de escolas municipais que afirmaram ter participado de alguma dessas ações para promover a inclusão digital dos alunos foi pequeno: apenas 5,6% afirmaram que participaram de um programa com essa finalidade, enquanto mais de um terço das escolas estaduais e a totalidade das escolas federais tinham programas voltados para promover a inclusão digital de seus alunos.

Uma explicação para essa disparidade dentro da rede pública é a desigualdade nos recursos dos quais dispõem os entes para promover programas que necessitam de recursos financeiros, humanos e tecnológicos, sendo os municípios mais pobres e de menor porte os mais desfavorecidos nesse quesito. No Norte e no Nordeste, o alcance dos programas de distribuição de *chips* e equipamentos para acessar a internet para fins pedagógicos foi menor, não contribuindo para a redução das desigualdades escolares.

TABELA 6

**Estratégias das escolas para garantir o acesso às atividades de ensino remotas (2020)**  
(Em %)

Categorias selecionadas	Disponibilização de internet, celulares e/ou computadores	Manutenção de canal de comunicação com a escola ou professores
Brasil	13,0	90,6
Federal	92,6	99,7
Estadual	36,3	95,6
Municipal	5,6	87,3
Privada	13,9	95,9
Urbana	15,7	95,4
Rural	6,7	79,2
Norte	7,1	72,6
Nordeste	8,7	88,3
Sudeste	15,1	96,1
Sul	21,5	96,0
Centro-Oeste	15,2	94,4

Fonte: Inep. Disponível em: <<https://bit.ly/3jBarcM>>.

6. O Ministério da Educação criou o programa Alunos Conectados, que atende apenas alunos da rede federal. Disponível em: <<https://bit.ly/3LXRlt8>>.

7. As secretarias de educação dos estados do Ceará, do Maranhão e de São Paulo são exemplos de governos estaduais que criaram programas de distribuição de *chips* aos alunos de suas redes. A ação da Central Única das Favelas (Cufa) é um exemplo de organização não governamental que distribuiu *chips* aos alunos de baixa renda em diversos estados brasileiros. Essa não é uma lista exaustiva, são apenas alguns exemplos de iniciativas para promover a conectividade entre os estudantes (Central..., 2020).

Houve um esforço das escolas em manter um canal de comunicação com alunos e seus pais durante o período de suspensão das aulas presenciais, que foi colocada em prática por 90,6% das escolas. O canal poderia ser um *e-mail*, um aplicativo de mensagens ou um número de telefone, por exemplo. As escolas localizadas em áreas rurais e aquelas localizadas na região Norte foram as que afirmaram em menor proporção manter algum canal de comunicação, dado que reforça a dificuldade em se garantir o acesso a tecnologias da informação e comunicação (TICs) nessas áreas, um problema de infraestrutura que não está restrito ao acesso à educação.

A quase totalidade das escolas (95,2%) declarou ter adotado alguma estratégia não presencial de ensino, e muitas optaram por mais de uma. A tabela 7 apresenta o percentual para cada estratégia, e a mais difundida foi a de disponibilização de materiais impressos para retirada na escola. Mais de 92% das escolas de educação básica afirmaram disponibilizar livros, apostilas e/ou atividades em folha, para retirada na escola ou a ser entregue na casa dos alunos. Esse dado é positivo, pois permite aos alunos sem acesso à internet e sem sinal de TV a continuação das atividades e exercícios pedagógicos durante a suspensão das aulas presenciais.

O percentual de escolas que forneceram materiais impressos foi elevado, tanto nas redes estaduais quanto nas municipais. Em todas as regiões, os percentuais registrados são acima dos 90%, com diferenças inter-regionais mínimas. Por sua vez, o percentual de escolas da rede privada que disponibilizaram materiais impressos ficou abaixo de 90%, mas é possível deduzir que a necessidade de materiais impressos por parte dos alunos matriculados na rede privada foi menor, pois estes têm meios para seguir atividades de ensino remoto. As escolas da rede federal foram as que menos afirmaram adotar a estratégia de entrega de materiais impressos, em contrapartida, como mostrou a tabela 6, a quase totalidade dessas escolas participou de alguma ação para garantir acesso à internet para fins pedagógicos aos seus alunos.

Outra forma difundida de prover materiais pedagógicos para o ensino remoto é a internet: 80% das escolas afirmaram se valer desse meio para disponibilizar vídeos, *podcasts*, publicações em redes sociais, plataformas virtuais ou aplicativos para celular com fins pedagógicos. Nessa estratégia, as desigualdades regionais são acentuadas: nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, a proporção de escolas que disponibilizaram materiais de ensino-aprendizagem na internet foi de aproximadamente 89%, enquanto, na região Norte, 49% das escolas afirmaram disponibilizar algum tipo de conteúdo pedagógico *on-line*. O Nordeste, onde 76,4% das escolas se valeram da internet para disponibilizar conteúdos pedagógicos aos seus alunos, aproximou-se dos percentuais registrados nas regiões centro-sul nesse quesito.

TABELA 7

**Estratégias de atividades pedagógicas para o ensino remoto durante o período de fechamento das escolas (2020)**  
(Em %)

Categories selecionadas	Materiais de ensino-aprendizagem impressos	Materiais de ensino-aprendizagem na internet	Transmissão/disponibilização de aulas ao vivo ou gravadas pela internet, TV ou rádio	Treinamento de uso dos materiais disponibilizados
Brasil	92,8	80,0	69,2	30,3
Federal	63,3	98,6	98,1	62,2
Estadual	95,3	88,2	83,7	43,8
Municipal	94,1	74,2	58,6	18,1
Privada	87,3	90,2	88,2	54,5
Norte	92,7	49,4	40,2	21,8
Nordeste	93,3	76,4	68,8	22,8
Sudeste	91,9	88,9	76,3	37,6
Sul	93,8	89,1	72,3	36,0
Centro-Oeste	93,0	88,7	81,2	32,8

Fonte: Inep. Disponível em: <<https://bit.ly/3jBarcM>>.

A transmissão de aulas, gravadas ou ao vivo, foi uma alternativa adotada por 69,2% das escolas. As desigualdades na disponibilização de aulas remotas são significativas entre as redes. Pouco mais da metade das escolas municipais o fizeram. Os municípios são muito desiguais em relação à disponibilidade de recursos financeiros, de pessoal qualificado e de infraestrutura para colocar em prática essa estratégia. As redes estaduais e, sobretudo, as escolas federais contam com maiores recursos de pessoal e infraestrutura. Assim, a maior parte das escolas estaduais (83,7%) conseguiu transmitir aulas ao vivo ou gravadas utilizando a internet, uma rede de televisão ou de rádio. As escolas de rede federal apresentaram o maior índice de transmissão de aulas durante a pandemia (98,1%) e, na rede privada, 88,0% das escolas disponibilizaram aulas gravadas ou ao vivo, enquanto 58,6% das escolas municipais afirmaram se valer desse recurso.

Por fim, apresentamos as estratégias adotadas para o acompanhamento regular do trabalho realizado pelos alunos em casa. As estratégias de acompanhamento durante a suspensão das aulas presenciais incluem lista de presença eletrônica, recolhimento das atividades realizadas pelos alunos, relatórios de acesso à plataforma virtual utilizada e/ou pergunta aos alunos e seus pais sobre a assiduidade. A lista de presença eletrônica e os relatórios de acesso à plataforma virtual foram adotados por menos de 40% das escolas. A maior parte das escolas afirmou acompanhar a assiduidade e o progresso dos alunos recolhendo as atividades por eles realizadas e/ou comunicando-se diretamente com os pais ou os próprios alunos (tabela 8).

TABELA 8  
**Estratégias de acompanhamento do trabalho realizado pelos alunos durante o período de fechamento das escolas (2020)**  
 (Em %)

Categories selecionadas	Lista de presença (chamada) eletrônica	Relatórios de acesso à plataforma virtual	Recolhimento das atividades pedagógicas realizadas pelos alunos	Comunicação do professor com os alunos, seus pais ou responsáveis
Brasil	38,5	32,8	88,3	84,3
Federal	61,2	69,4	88,1	70,8
Estadual	56,8	58,5	95,4	88,4
Municipal	27,5	20,8	89,2	83,2
Privada	55,5	46,6	79,7	84,4
Norte	27,0	18,2	93,9	71,3
Nordeste	41,0	26,4	91,0	84,5
Sudeste	38,1	39,0	82,7	86,9
Sul	36,6	40,4	90,8	87,0
Centro-Oeste	54,4	43,2	88,4	88,2

Fonte: Inep. Disponível em: <<https://bit.ly/3jBarcM>>.

As respostas informadas pelas escolas registram um esforço em manter as atividades pedagógicas, a comunicação com alunos e seus responsáveis e um acompanhamento dos alunos. Elas apontam desigualdades regionais e entre redes de ensino que devem ser objeto de ações e políticas. O Censo Escolar 2021 inclui outra edição do suplemento de *Resposta educacional à pandemia de covid-19* e será possível acompanhar se as escolas de educação básica desenvolveram novas respostas e adaptações para lidar com os efeitos da pandemia de covid-19 na escolarização básica.

No entanto, não basta as escolas ofertarem atividades remotas: são precisos a adesão dos alunos e suas famílias e os meios para a realização dessas atividades. Essas questões foram abordadas pela PNAD Covid-19 e discutidas na primeira parte desta seção.

### 2.3 Ensino superior: ações de políticas públicas e atividades remotas

Cabe, agora, revelar em que situação se encontravam os alunos em 2021 com relação ao ensino remoto e quais as ações do MEC e das Ifes para superar os desafios da falta de *chips* e pacotes de dados para atender às diferentes formas de acesso ao ensino.

O quadro 1 apresenta ações do MEC, focalizando todo o universo do ensino superior e das Ifes, centrado em seu próprio público, com vistas a compra de *chips*, bases de dados e disponibilização de livros eletrônicos.

QUADRO 1  
Ações de inclusão digital do MEC e das Ifes (nov. 2020 e nov. 2021)

Ações	Nº
Ações do programa Alunos Conectados (MEC/Rede Nacional de Ensino e Pesquisadores – RNP)	102
Auxílio financeiro a estudantes para compra de <i>chips</i> ou pacotes de dados (MEC)	92
Acesso dos estudantes a livros eletrônicos (MEC)	72
Acesso dos docentes a livros eletrônicos (MEC)	65
Ações próprias de fornecimento de <i>chips</i> ou pacotes de dados a estudantes (Ifes)	41
Ações próprias de fornecimento de <i>chips</i> ou pacotes de dados a professores (Ifes)	6
Auxílio financeiro a docentes para a compra de <i>chips</i> ou pacotes de dados (Ifes)	4

Fonte: MEC. Disponível em: <<https://bit.ly/3Kraeo6>>. Acesso em: 30 mar. 2022.

O quadro 1 revela, segundo o MEC, um importante número de programas e acordos com instituições de ensino superior (IES) públicas e privadas ou de associações que as representam com vistas a facilitar a conexão de alunos e professores com o universo de atividades remotas, que exige a utilização de internet. Esses acordos foram realizados com dotações orçamentárias do MEC e das Ifes, contratando *chips* e pacotes de dados nas operadoras de telefonia.

O foco foi a compra de *chips* e de pacotes de dados, segundo as informações divulgadas pelo MEC,<sup>8</sup> tendo sido entregues 160.451 *chips*, ou seja, cerca de 85% dos alunos com problemas de acesso à internet, considerando os dados de agosto de 2020 da PNAD Covid-19. Os programas foram realizados em acordos envolvendo as operadoras de telefonia Claro, em grande medida, e Oi, com destaque no Nordeste e no Norte do Brasil. É preciso destacar a participação da RNP para viabilizar uma parte importante dessas iniciativas. Não devem ser negligenciadas, ainda, a disponibilização de livros eletrônicos para professores e alunos (*box 1*).

#### BOX 1

##### Projeto Alunos Conectados e a RNP

O projeto Alunos Conectados, criado pelo Decreto nº 7.237, de julho de 2010, foi uma importante iniciativa no contexto da pandemia da covid-19, entregando *chips* a 97 universidades e institutos federais (IFs), para estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica matriculados em IES da rede federal. Além de possibilitar que os estudantes continuem suas atividades acadêmicas remotamente, o projeto contribui para democratizar o acesso à educação, impulsionar a inclusão digital e diminuir as desigualdades no acesso às TICs, principalmente em áreas mais afastadas dos grandes centros, onde a oferta de internet ainda é incipiente. Prova disso é que os *chips* foram distribuídos da seguinte maneira entre as Grandes Regiões do Brasil: 25,5% no Norte; 48,8% no Nordeste; 17,1% no Sudeste; 4,0% no Sul; e 4,9% no Centro-Oeste.

O projeto foi coordenado via RNP, uma rede brasileira para educação e pesquisa para a disponibilização de internet segura e de alta capacidade. Esse sistema inclui universidades, institutos educacionais e culturais, agências de pesquisa, hospitais de ensino, parques e polos tecnológicos, beneficiando mais de 4 milhões de alunos, professores e pesquisadores brasileiros.

Elaboração dos autores.

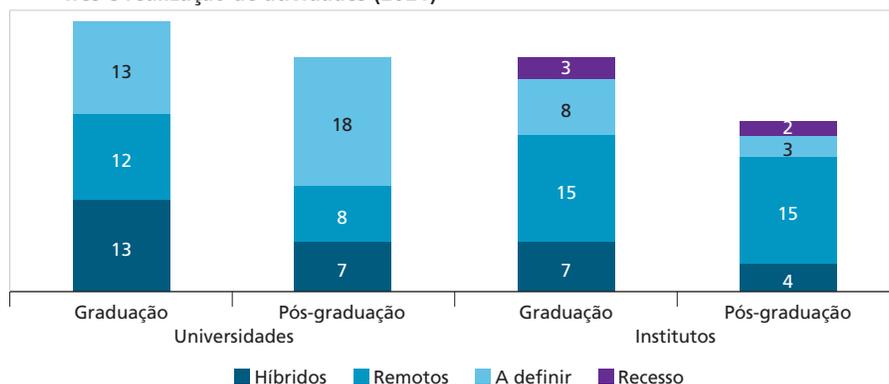
As Ifes realizaram ações similares com o seu público de alunos e estudantes, em uma proporção menor que a do MEC, mas relevante, e, embora em pequeno

8. Disponível em: <<https://bit.ly/3N4mCvz>>. Acesso em: 30 dez. 2021.

número, houve um auxílio financeiro para a compra de *chips* e pacotes de dados para os seus professores. O maior problema envolvendo essas questões é a falta de informações financeiras envolvidas nessas ações.<sup>9</sup>

O gráfico 2 coloca em relevo a situação do ensino remoto e a presença para a realização de atividades nas Ifes.

GRÁFICO 2  
Ifes e realização de atividades (2021)



Fonte: MEC. Disponível em: <<https://bit.ly/3Kraeo6>>. Acesso em: 30 mar. 2022.

O gráfico 2 revela que o ensino presencial ainda não marcou a realidade de realização de aulas e outras atividades nas Ifes em sua totalidade. Não houve nenhum retorno à normalidade, ou seja, em atividades 100% presenciais. As atividades híbridas são as que mais se aproximam disso, mas a modalidade remota ainda se impõe. Nas universidades, não foram poucas as situações a definir, ou seja, a situação era incerta e as atividades eram remotas, até a definição. Nos IFs de educação, a situação a definir era menos frequente, contudo um pequeno número deles declarou estar em recesso, o que não aconteceu no caso das universidades federais.

Ao destacar as diferenças entre atividades de graduação e de pós-graduação, é possível perceber que havia um maior número de situações a definir, provavelmente por causa das diferenças entre cursos e da necessidade de laboratórios de diferentes espécies. Nos IFs, não ocorreu da mesma maneira, mas, nesse ambiente, a pós-graduação possui uma presença menor que nas universidades, embora seja bastante relevante.

Além dos problemas relacionados às atividades de ensino e da adaptação ao ensino remoto, as IES federais também exerceram importantes atividades de pesquisa e extensão durante a pandemia, sobretudo nas localidades e adjacências em que se encontram. A tabela 9 descreve as atividades, segundo informações compiladas pelo MEC ao longo de 2020 e 2021.

9. Disponível em: <<https://bit.ly/3N4mCvz>>. Acesso em: 30 dez. 2021.

TABELA 9  
Quantidade de Ifes e atividades de combate à covid-19 (2020 e 2021)

Atividades de combate à covid-19 nas Ifes	2020	2021
Produção de álcool em gel, glicerina e/ou álcool a 70%	92	100
Fabricação de equipamentos de proteção individual (EPIs) com impressoras 3D	89	94
Serviço de aconselhamento e/ou apoio psicológico	85	99
Produção de materiais educativos	82	93
Assessoramento a secretarias estaduais e municipais de saúde	60	70
Distribuição de alimentos	59	82
Capacitação de profissionais	59	75
Teleatendimento para orientação e esclarecimento à população	56	66
Produção de máscaras, aventais, entre outros EPIs	53	76
Realização de exames para diagnosticar o coronavírus	43	56
Cessão de espaços	41	58
Empréstimo de equipamentos	41	61
Produção de materiais de limpeza, higiene, soluções sanitizantes, entre outros	37	57
Fabricação de equipamentos hospitalares	32	46
Apoio a campanhas de vacinação	-	36
Cessão de veículos	25	35
Fabricação de peças de reposição para equipamentos hospitalares	24	32
Desenvolvimento de vacinas	6	11
Cessão de equipamentos para a refrigeração	-	9

Fontes: Ipea (2021, p. 39) e MEC (disponível em: <<https://bit.ly/3Kraeo6>>; acesso em: 30 mar. 2022).

Em comparação com as informações expostas em Ipea (2021), todas as atividades da tabela 9 passaram a contar com um número maior de Ifes prestando esse tipo de serviço. Isso revela a importância das Ifes em áreas que ultrapassam o magistério, seja em atividades de pesquisa, em que o destaque é o aumento de sete para onze Ifes participando do desenvolvimento de vacinas.

Além disso, vale destacar a extensão, na qual existe um forte apoio à comunidade, com a cessão de espaços, veículos e equipamentos, distribuição de alimentos e atendimento à população em geral. O aumento do número de aconselhamentos e apoio psicológico entre 2020 e 2021 chama a atenção. Esse apoio foi especialmente importante em áreas atingidas por maiores níveis de carência em termos econômicos e sociais.

Outro quesito que merece destaque é a fabricação de insumos como máscaras, álcool em gel e peças de reposição para a sociedade, suprimindo as limitações da indústria instalada no Brasil. Por fim, dois itens foram incluídos como forma de apoiar as campanhas de vacinação: cessão de equipamentos de refrigeração e apoio às campanhas iniciadas no início de 2021.

A atuação das Ifes se deu, em grande medida, para apoiar as ações das três esferas de governo e suprir as dificuldades das empresas brasileiras que demoraram um tempo para se adaptar aos problemas gerados pela covid-19.

### 3 ACOMPANHAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DO ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO

A seção que se inicia acompanha as principais políticas educacionais desenvolvidas pelo MEC em 2020 e no primeiro semestre de 2021. Estas são apresentadas distinguindo as voltas à educação básica e ao ensino superior. No âmbito da educação básica, o foco é o programa de transferência de recursos diretamente às escolas, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Este é subdividido em ações que forneceram apoio financeiro suplementar às escolas para implementar no nível local ações de programas do MEC. Nesta seção, focamos as ações do PDDE voltadas ao retorno das aulas presenciais, à conectividade nas escolas e à implementação do novo ensino médio. Esta seção conta, ainda, com um acompanhamento das medidas legais de regulação do ensino superior e, por fim, com uma análise bastante detalhada do orçamento da educação e sua evolução nos últimos anos.

#### 3.1 Ações e programas do MEC em 2020 voltados à educação básica

O MEC mantém o PDDE desde 1995. Nesse sentido, o ministério se vale desta forma de financiamento para determinadas ações que podem ser implementadas pelas próprias escolas em programas como o Educação Conectada e o Escola Acessível e no novo ensino médio, como forma suplementar de financiamento de pequenas aquisições e serviços por meio do PDDE Básico. Em 2020, foi criado o PDDE Emergencial para apoiar as escolas públicas e privadas conveniadas<sup>10</sup> de educação básica no retorno às aulas presenciais. A tabela 10 detalha as ações do PDDE e os valores referentes a 2020.

TABELA 10  
Repasses do PDDE (2020)

Programa	Recursos (R\$ 1 milhão)	Alunos beneficiados (1 mil)	Escolas beneficiadas	Escolas públicas beneficiadas (%)
PDDE Básico	810,5	33.660	118.877	85,5
PDDE Emergencial	445,1	28.588	97.728	70,5
Educação Conectada	223,9	22.115	74.574	53,8
Novo ensino médio	206,7	2.734	5.809	28,3 <sup>1</sup>
Água e esgotamento	1,8	2.300	70	0,0005
Escola Acessível	70,8	2.597	5.478	0,04

Fonte: Relatório dinâmico de execução do PDDE básico e ações integradas, realizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) de 2019 a 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3KwPECS>>. Acesso em: 28 mar. 2022.

Nota: <sup>1</sup> Sobre o universo de escolas que oferta o ensino médio.

10. Os recursos do PDDE são destinados às escolas públicas, municipais e estaduais. Todavia, escolas privadas de educação especial qualificadas como beneficiárias de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público podem receber recursos via PDDE.

O PDDE Básico é um programa de grande abrangência em 2020 que beneficiou mais de 85,0% das escolas de educação básica das redes públicas de ensino no país. Por sua vez, o PDDE Emergencial atingiu um percentual menor, mas significativo: 70,5% das escolas de educação básica elegíveis, o que demonstra a capilaridade desse programa. Os recursos transferidos por meio do PDDE são de caráter suplementar, e as regras para sua distribuição variam de acordo com o número de alunos matriculados em cada eixo do programa.

Um objetivo do programa é fortalecer a autogestão e a participação escolar; este é reforçado pelas condições de adesão, entre as quais está a exigência de a comunidade escolar manter uma unidade executora (UEX),<sup>11</sup> como uma Associação de Pais e Mestres (APM). A UEX é responsável por fazer o levantamento das necessidades da escola, decidir quais as prioridades e definir o destino dos recursos. Em seguida, a UEX deve fazer uma pesquisa de preço com, no mínimo, três orçamentos e pode contratar o serviço ou comprar os materiais mais vantajosos. Por fim, deve prestar contas dos recursos utilizados.<sup>12</sup>

Em 2019, o MEC lançou um aplicativo chamado de Clique Escola. Nesse aplicativo, é possível acompanhar o valor dos recursos transferidos via PDDE para cada escola. Uma escola pode receber recursos PDDE de mais de um programa. A prestação de contas dos recursos utilizados também está disponível no Clique Escola, além de dados sobre as matrículas e o rendimento da escola. Essa é uma forma de fortalecer a transparência e o controle social dos recursos do PDDE.

### 3.1.1 Preparação da retomada das aulas presenciais

As principais ações do MEC para preparar o retorno às aulas presenciais em 2020 foram a elaboração do *Guia de implementação de protocolos de retorno das atividades presenciais nas escolas de educação básica*<sup>13</sup> e a criação de uma parcela adicional do PDDE, eixo qualidade. Denominado PDDE Emergencial,<sup>14</sup> o programa transferiu R\$ 445 milhões a 97.728 escolas em 2020 (tabela 10). Em 2021, foi transferida uma parcela complementar do PDDE Emergencial a 101 mil escolas, somando um total de R\$ 48,8 milhões.<sup>15</sup> Essa foi a principal fonte das escolas para realizar pequenos ajustes necessários à retomada das aulas.

Seguindo o modelo do PDDE, as escolas receberam o dinheiro do FNDE na conta de sua UEX e não precisaram fazer licitação para aplicá-lo, sendo suficiente

11. Uma UEX é uma entidade privada sem fins lucrativos, representativa da escola pública, integrada por membros da comunidade escolar.

12. Mais detalhes do PDDE estão disponíveis na página do programa, no portal do governo. Disponível em: <<https://bit.ly/3JuZPGA>>.

13. Disponível em: <<https://bit.ly/3LUOPUZ>>.

14. O PDDE Emergencial foi criado pela Resolução nº 16/2020 do FNDE (Brasil, 2020).

15. Os valores são atualizados no Relatório dinâmico de execução do PDDE Básico e ações integradas. Disponível em: <<https://bit.ly/3KwPECS>>. Acesso em: 28 mar. 2022.

documentar uma pesquisa de preços com, no mínimo, três fornecedores. O valor transferido foi composto de uma parcela única de R\$ 1 mil e de um adicional de R\$ 6,47 e R\$ 19,22 por aluno.<sup>16</sup>

As escolas puderam aplicar os recursos do PDDE Emergencial para comprar materiais de higienização dos ambientes e das mãos ou contratar serviços de limpeza, para pequenos reparos necessários com a finalidade de garantir a circulação dentro da escola, com melhoria do acesso à internet para professores e alunos e compras de materiais permanentes, como aparelhos para aferir a temperatura das pessoas que entram na escola ou suportes para álcool em gel. Todavia, os valores transferidos não são suficientemente robustos para empreender ajustes estruturais, como a construção de salas de aulas maiores e mais arejadas, ou para construir mais banheiros, por exemplo, que, sem dúvida, são essenciais para garantir o distanciamento social e manter boas condições de higiene no espaço escolar.

### 3.1.2 Programas para garantir a acesso à internet nas escolas

O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2014, estabeleceu a estratégia 7.15 de universalizar, até 2019, o acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade e triplicar, até o final de 2020, a relação computador/aluno(a) nas escolas da rede pública de educação básica, promovendo a utilização pedagógica das TICs. A pandemia da covid-19 tornou ainda mais essencial a conexão via internet das escolas de educação básica, para possibilitar o ensino híbrido durante a retomada das atividades escolares.

O principal programa do MEC com vistas à conectividade das escolas de educação básica é o Programa de Inovação Educação Conectada, criado por decreto em novembro de 2017 e transformado em Política de Inovação Educação Conectada pela Lei nº 14.180/2021. O Educação Conectada tem por objetivo universalizar o acesso à internet de alta velocidade e fomentar o uso pedagógico de tecnologias digitais nas escolas de educação básica. O programa conta com quatro dimensões: i) estimular os entes a integrar a tecnologia e a inovação na educação básica; ii) investir na ampliação do acesso à conectividade e na infraestrutura interna das escolas; iii) formar professores para incorporar componentes tecnológicos educacionais na sala de aula; e iv) criar um banco de recursos e tecnologias educacionais de alta qualidade. Todas essas ações são importantes, pois práticas pedagógicas adequadas ao uso da tecnologia e de recursos educacionais de alta qualidade favorecem o processo de aprendizagem e ajudam a reduzir as desigualdades inerentes ao contexto educacional brasileiro.

---

16. A Nota Técnica nº 11/2020/CGGE/DARE/SEB/SEB detalha a fonte dos recursos do PDDE Emergencial e os critérios de cálculo das parcelas para cada escola. Disponível em: <<https://bit.ly/3vitWfy>>.

O Educação Conectada conta com ações financiadas via PDDE. Por meio do eixo qualidade, do Educação Conectada,<sup>17</sup> o FNDE transfere o dinheiro diretamente às escolas, que devem aplicá-lo nas: contratações de serviços de acesso à internet e de serviços de infraestrutura para distribuição do sinal de internet; e compras de dispositivos eletrônicos e recursos educacionais digitais. As escolas urbanas da educação básica deveriam estar todas conectadas à internet e com provimento gratuito até 2025, de acordo com o Programa Banda Larga nas Escolas (PBLE), criado em 2008 com a colaboração da Casa Civil da Presidência da República, do MEC, dos então ministérios das Comunicações (MC) e do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).<sup>18</sup>

As operadoras de telefonia fixa têm, por contrato, a obrigação de conectar todas as escolas públicas urbanas nas suas respectivas áreas de atuação. Em 2020, a Lei nº 14.109/2020 impôs uma nova regulamentação ao Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), dispondo que 18%, no mínimo, dos recursos do fundo serão aplicados para conectar escolas da educação básica à internet. Outro aspecto importante, de 2021, foi o leilão do 5G nas telecomunicações que promete afetar decisivamente a disponibilidade de internet nas escolas públicas de ensino básico do Brasil (*box 2*).

## BOX 2

### Escolas públicas e o 5G

As escolas públicas terão R\$ 3,2 bilhões para o programa de conexão em 5G. De acordo com o edital, os vencedores dessa faixa terão de levar a internet de quinta geração a todas as escolas do Brasil, em decorrência do leilão de 5 de novembro de 2021, referente aos 103 lotes de 26 GHz.

Segundo o edital aprovado em agosto, o leilão do 5G será responsável pela ampliação do acesso ao 4G para localidades que ainda não contam com essa tecnologia. Esse leilão determina a cobertura das 26 capitais e do Distrito Federal com a tecnologia até julho de 2022. O serviço deverá cobrir todos os municípios com mais de 50 mil habitantes até 2028, enquanto o 4G, por sua vez, deverá cobrir todo o território nacional até lá. As empresas farão a cobertura de tecnologia 4G ou superior em 9,8 mil distritos não sede, vilas, povoados, aglomerados, desprovidos da infraestrutura móvel celular. Mais de 31 mil quilômetros de rodovias federais serão dotados de cobertura 4G. Mais de 72 mil escolas receberão o 5G *standalone* – que não depende do 4G para funcionar. Para os municípios com mais de 30 mil habitantes, estão previstos compromissos de atendimento já com tecnologia 5G.

Elaboração dos autores.

As escolas públicas urbanas que ainda não estão conectadas podem pedir a conexão via PBLE. No entanto, os dados do Censo Escolar 2020 demonstram que a conexão via banda larga está longe de estar universalizada nas escolas de educação básica brasileira. Entre as escolas municipais que ofertam o ensino fundamental, pouco mais da metade (52%) tem conexão banda larga, e as disparidades regionais são significativas. Na região Norte, apenas 31,4% das escolas de ensino fundamental têm conexão banda larga, seguida pelas regiões Nordeste (54,7%), Sul (78,7%),

17. As referidas ações são detalhadas na página do programa. Disponível em: <<https://bit.ly/3lY4Myw>>.

18. Essa obrigação consta no Decreto nº 6.424, de 4 abril de 2008.

Sudeste (81,2%) e Centro-Oeste (83,4%).<sup>19</sup> Assim, apesar dos contratos firmados e dos recursos do Fust, a meta do PNE de garantir que todas as escolas estivessem conectadas em 2019 foi largamente descumprida.

Outro problema é a velocidade da conexão disponível nas escolas de educação básica. Um levantamento realizado pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) revelou que apenas 4% das escolas têm velocidade igual a 1 mbps por estudante, que é considerado suficiente para fins pedagógicos.<sup>20</sup> Esses dados demonstram que investimentos mais substanciais devem ser feitos para garantir a incorporação de recursos *on-line* à realidade da escola de educação básica.

### 3.1.3 Novo ensino médio

O novo ensino médio começa a ser implantado no ano letivo de 2022 com as turmas do primeiro ano e, de forma gradativa, abrangerá os segundos e terceiros anos dessa etapa de ensino. As mudanças introduzidas pela reforma do ensino médio, aprovada por lei em 2017, e pela Base Nacional Comum Curricular do Ensino Médio (BNCCEM), aprovada em 2018, são significativas e incluem o aumento da carga horária e a reorganização do currículo em itinerários formativos. Essa legislação nacional deve ser adaptada pelos estados e pelo Distrito Federal, que são os entes responsáveis pela oferta do ensino médio e têm autonomia de definir como incorporar as diretrizes e a base nacional comum curricular na organização curricular de suas redes. Desde 2019, as redes estaduais estão trabalhando em propostas de como incorporar as diretrizes do novo ensino médio em suas redes. Codes, Fonseca e Araújo (2021) analisaram os principais pontos desse novo ensino e destacaram desafios e caminhos para sua implementação.

Além do Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio, lançado em 2018, para apoiar as redes estaduais e do Distrito Federal na elaboração de seus currículos de referência, conforme diretrizes da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), e do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, o MEC mantém o PDDE Novo Ensino Médio para apoiar diretamente as escolas na implementação da nova proposta de ensino médio. O dinheiro deve ser investido para comprar material de consumo, equipamentos e mobiliários e/ou contratar serviços necessários à implementação da Proposta de Redesenho Curricular (PRC) ou para ressarcir despesas com transporte e alimentação dos alunos/monitores, selecionados a partir de critérios definidos pelas secretarias de educação, que atuarão como auxiliares dos professores na implementação da PRC do novo ensino médio.

19. Os dados sobre a conectividade das escolas de educação básica são apresentados no resumo técnico do Censo Escolar 2020, realizado pelo Inep (2021b).

20. Pesquisa sobre os usos das TICs nas escolas brasileiras, realizada em 2019 pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação – Cetic.br (CGI.br, 2020).

Em 2020, devido às necessidades geradas pela pandemia, parte dos recursos que estavam destinados ao PDDE Novo Ensino Médio foi remanejado para o PDDE Emergencial, e isto ocorreu de comum acordo com os conselhos de educação estaduais. Assim, o montante transferido em 2020 beneficiou 28,3% das escolas das redes públicas de ensino médio (tabela 10). Em 2021, o MEC criou outra ação do PDDE voltada ao novo ensino médio: o PDDE Novo Ensino Médio – Itinerários Formativos, para apoiar as escolas na implementação dos itinerários formativos. Em 2021, 8 mil escolas de ensino médio receberam recursos desta ação do PDDE, que somaram R\$ 100 milhões, registrando um crescimento na destinação de recursos voltados à implementação do novo ensino médio no âmbito desse programa.

Esta subseção enfatizou o papel do PDDE na implementação local de programas do MEC voltados à conectividade e ao novo ensino médio e na ajuda emergencial à volta às aulas presenciais de escolas públicas da educação básica em todo país. O impacto do PDDE nas escolas ainda não foi objeto de estudos detalhados, que muito podem contribuir para conhecer como esses recursos são utilizados e seu impacto na qualidade da oferta da educação básica.

#### 3.1.4 Ensino superior: iniciativas de regulamentação em meio à pandemia

Com o advento da pandemia, as atividades escolares remotas tomaram a cena. Elas se assemelham à educação a distância (EaD) no sentido de não serem presenciais, utilizando TICs; contudo, as atividades remotas se diferenciam da EaD, pois não dispõem dessa metodologia e de profissionais treinados para atuar nesse âmbito. As atividades remotas representaram um ajuste emergencial à necessidade de distanciamento social decorrente da pandemia e do imperativo de não abandonar o processo de aprendizagem. Ipea (2021) descreveu em detalhe todos esses aspectos. Diante disso, cabe focalizar a atuação do MEC com relação a ordenar e regulamentar essas atividades em termos de normas para 2020. As portarias serão o foco da exposição neste tópico.

A Portaria nº 343, de 17 de março de 2020, dispôs sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia. Ela autorizou, em caráter excepcional, a substituição das disciplinas presenciais, em andamento, por aulas que utilizem TICs, nos limites estabelecidos pela legislação, para as Ifes em até trinta dias, prorrogáveis, a depender de orientação dos órgãos de saúde estaduais, municipais e distrital.

Era responsabilidade das IES a definição das disciplinas, a disponibilização de ferramentas aos alunos, bem como a realização de avaliações. Isso estava vedado a cursos de medicina e às práticas profissionais de estágios e de laboratório dos demais cursos. Seria possível suspender as aulas, desde que houvesse reposição no final do período, podendo alterar o calendário das férias.

A Portaria nº 345, de 19 de março de 2020, alterou a nº 343/2020, liberando a educação remota para o curso de medicina nas disciplinas teórico-cognitivas até o quarto ano. Por sua vez, a Portaria nº 473, de 12 de maio de 2020, prorrogou a nº 343/2020 por mais trinta dias.

A Portaria nº 544, de 16 de junho de 2020, dispôs sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais, enquanto durar a situação de pandemia, e revogou as portarias nºs 343, 345 e 473/2020. Ademais, foi autorizada a substituição das disciplinas presenciais por atividades letivas que utilizem TICs para as Ifes. O período de autorização se estendeu até 31 de dezembro de 2020. A portaria ainda menciona que será de responsabilidade das instituições a definição dos componentes curriculares que serão substituídos, a disponibilização de recursos aos alunos, bem como a realização de avaliações.

A aplicação da substituição de práticas profissionais ou que exigiam laboratórios devia constar de planos de trabalhos específicos. Para o curso de medicina, ficou autorizada a substituição das disciplinas teórico-cognitivas até o quarto ano. As demais medidas retomavam aquelas descritas na Portaria nº 343/2020.

A Portaria nº 1.030, de 1º de dezembro de 2020, dispôs sobre o retorno às aulas presenciais e sobre caráter excepcional de utilização de recursos educacionais digitais para integralização da carga horária das atividades pedagógicas enquanto durar a situação de pandemia da covid-19.

As atividades letivas realizadas pelas Ifes deveriam ocorrer presencialmente, observado o Protocolo de Biossegurança para Retorno das Atividades nas Instituições Federais de Ensino instituído na Portaria nº 572, de 1º de julho de 2020. Os recursos das TICs ou outros meios convencionais deveriam ser utilizados de forma complementar, em caráter excepcional, para integralização da carga horária. Segundo a portaria, era de responsabilidade das Ifes: i) definir os componentes curriculares que utilizarão os recursos digitais; ii) disponibilizar recursos para o acompanhamento das atividades letivas; e iii) realizar avaliações. No caso de suspensão das atividades letivas presenciais por determinação das autoridades locais, as Ifes poderiam utilizar os recursos previstos para atividades remotas de forma integral.

A Portaria nº 1.038, de 7 de dezembro de 2020, alterou as portarias nºs 544 e 1.030/2020, dispondo sobre o retorno às aulas presenciais. As atividades letivas realizadas por Ifes deveriam retornar à forma presencial em 1º de março de 2021. Os recursos educacionais digitais, TICs ou outros meios convencionais poderiam ser utilizados em caráter excepcional, para integralização da carga horária das atividades pedagógicas, no cumprimento das medidas para enfrentamento da pandemia de covid-19. No mais, valia o disposto na Portaria nº 1.030/2020.

Em suma, o foco foi disciplinar as atividades remotas, obedecendo, a um só tempo, aos dispositivos sanitários impostos pela pandemia e à necessidade de distanciamento e, em contrapartida, à legislação educacional, que impõe um número obrigatório de dias letivos e horas de atividade.

### 3.2 Orçamento do Ministério da Educação

O tema orçamento é sempre bastante hermético, devido a uma *linguagem própria*, com conceitos bastante específicos e uma multiplicidade de classificações e subdivisões internas. Por isso, o orçamento acaba sendo debatido apenas por *iniciados*, especialistas no tema, que dominam a linguagem, a relevância e os detalhes das classificações e subdivisões. Este tópico abordará o orçamento do MEC nos últimos anos, focalizando o esforço em apresentar a temática da maneira mais clara possível, com base nos aspectos selecionados para descrever a situação ali existente.

A classificação orçamentária brasileira estabelece uma estrutura com várias divisões e subdivisões, do mais geral ao mais específico, na qual têm destaque: órgão, unidade, função, subfunção, programa, ação, categoria de despesa, grupo de natureza da despesa, modalidade de aplicação e fonte. O órgão e a unidade orçamentária respondem à pergunta sobre quem é o responsável pelo gasto (Manual Técnico Orçamentário – MTO; Brasil, 2022), em geral, estruturas administrativas. O órgão é, tipicamente, um ministério, e a unidade orçamentária costuma ser uma estrutura administrativa que o integra.<sup>21</sup>

Nos dados que analisamos, a maior agregação orçamentária é o órgão 26.000, o MEC, escolhido como foco principal deste estudo. Nesse sentido, para compreender as variações – aumentos e reduções – na execução orçamentária desse órgão, procedemos à escolha de algumas subdivisões orçamentárias com o objetivo de tentar compreender onde as variações ocorrem e se elas são pontuais ou se fazem parte de alguma tendência que merece uma análise mais aprofundada.

Escolhemos, então, as subdivisões por função e subfunção, com apontamentos em relação à categoria e ao grupo de despesas, e elaboramos uma escolha e uma agregação de tipos de unidades administrativas para verificar, também, variações no que se refere às estruturas administrativas responsáveis pelo gasto. Desse modo, serão analisadas as variações orçamentárias em relação às subdivisões das classificações orçamentárias do MEC, com a finalidade de verificar se existem ganhos ou perdas orçamentárias nos últimos anos e se eles implicam redistribuições internas de recursos. Alguns focos desta análise se referem à distribuição de recursos entre:

21. No entanto, existem órgãos que são: fundos especiais; transferências a estados, Distrito Federal e municípios; encargos financeiros da União; operações oficiais de crédito; refinanciamento da dívida pública mobiliária federal; e reserva de contingência, com unidades orçamentárias que são suas subdivisões.

- despesas, exceto pessoal, e gastos com pessoal, incluindo e excluindo aposentadorias e pensões;
- subfunções de saúde e educação; e
- diversos tipos de estruturas administrativas.

A análise da despesa total do MEC será feita a partir dos dados da tabela 11.<sup>22</sup> O empenho total a cada ano representa o valor comprometido com contratos vigentes, cuja despesa foi liquidada, o que implica o reconhecimento do fornecimento do produto ou serviço e o necessário pagamento pelo ente público. Nas análises deste texto, o empenho<sup>23</sup> é utilizado para caracterizar a despesa orçamentária total a cada ano do MEC.

O período de nove anos apresenta a variação monetária nominal da despesa detalhada, com valores empenhados totais de cada ano. A primeira coluna de variação percentual apresenta a variação da despesa de cada ano em relação ao ano anterior; a segunda, a variação acumulada das despesas desde o início da série até o ano referência de cada linha; a terceira, a variação monetária dos preços (inflação acumulada) medida pelo IPCA a cada ano; e a quarta coluna, a variação acumulada do IPCA desde o início da série até o ano referência de cada linha, perfazendo uma série de variação acumulada de sete anos na última linha, como no caso da variação acumulada da despesa.

TABELA 11

**Despesa em valores correntes e variação nominal anual e acumulada da despesa do MEC e variação anual e acumulada do IPCA (2013-2021)**

Ano	Despesa (R\$ 1 bilhão)	Despesa anual (%)	Acumulada (%)	IPCA Anual (%)	Acumulado (%)
2013	84,5	-	-	-	-
2014	92,6	9,50	9,50	6,4	6,4
2015	97,9	5,70	15,80	10,7	17,8
2016	100,3	2,50	18,60	6,3	25,2
2017	105,7	5,40	25,00	3,0	28,9
2018	109,6	3,70	29,60	3,8	33,7
2019	118,2	7,80	39,80	4,3	39,5
2020	116,1	-1,70	37,40	4,5	45,8
2021	124,4	7,15	47,22	10,1	60,5

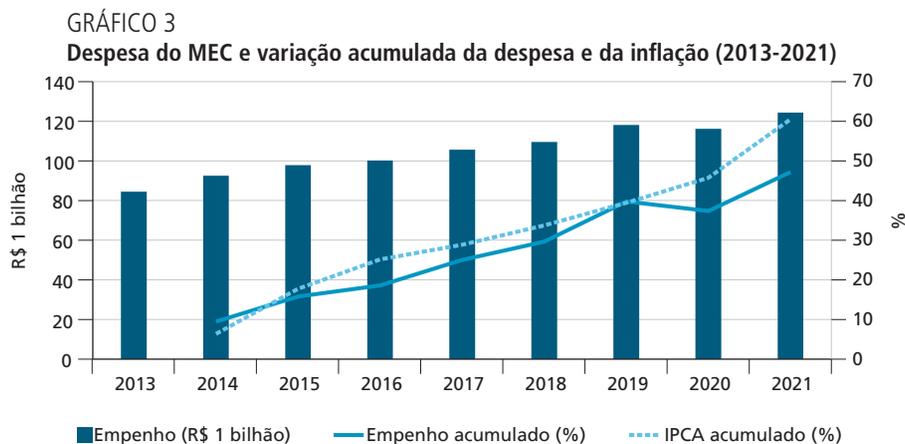
Fontes: Dados extraídos do Siop e do IBGE. Disponíveis em: <<https://bit.ly/3M91K66>> e <<https://bit.ly/38ISY6I>>. Acesso em: 23 mar. 2022.

22. A principal fonte de informação da despesa orçamentária do MEC utilizada para a elaboração das tabelas e dos gráficos e para a análise realizada neste texto foi a extração de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Os dados relativos à inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) estão disponíveis em: <<https://bit.ly/377Zpc4>>. Acesso em: 30 mar. 2022.

23. Empenho liquidado. Em *anos fechados*, que são os anos já encerrados, objeto desta análise, o empenho é empenho liquidado. Os empenhos não liquidados, em anos já encerrados, são cancelados automaticamente no sistema. A diferenciação *empenho versus empenho liquidado* ocorre em relação ao orçamento do ano corrente, quando analisado.

A análise dos dados da tabela 11 indica que a despesa do MEC teve acréscimos nominais ao longo de seis anos, de 2014 a 2019, correspondentes à inflação do período. O crescimento acumulado da despesa nominal corrente nesse período é de 39,8%, enquanto a inflação acumulada no período é de 39,5%. Destaca-se que o crescimento da despesa em 2019, em relação a 2018, de 7,8%, diante de uma inflação de 4,3%, foi fundamental para o equilíbrio entre crescimento das despesas nominais do ministério e a inflação medida pelo IPCA no citado período de seis anos.

O ano de 2020 foi duramente afetado pela pandemia, o que obrigou a tomar medidas de confinamento social e, como consequência, de trabalho e ensino remotos. Isso impactou em uma redução de despesas, que ainda não foi analisada em detalhe, mas que, no caso do MEC, foi 1,7% menor em 2020 em relação a 2019. O ano de 2021, por sua vez, aponta para uma retomada da tendência de aumento do empenho equivalente ao aumento da inflação medida pelo IPCA.



Fonte: Dados extraídos do Siop. Acesso em: 23 mar. 2022.

O gráfico 3 apresenta as despesas nominais monetárias em valores correntes anuais representadas nas barras, o crescimento médio dos preços da economia brasileira (inflação acumulada pelo IPCA), representado pela linha pontilhada, e o crescimento acumulado da despesa do MEC, representado pela linha contínua, demonstrando com clareza a trajetória orçamentária dos anos recentes e a manutenção dos valores reais da despesa orçamentária do MEC.

Uma outra análise possível da despesa do MEC nos últimos anos é a comparação com o total de despesas do governo federal exceto dívida. Nesse caso, extraímos no Siop o valor total empenhado em cada ano pelo governo federal, exceto os órgãos 74.000 – Operações Oficiais de Crédito e 75.000 – Dívida Pública Federal. Os valores são os apresentados, a seguir, na tabela 12.

TABELA 12

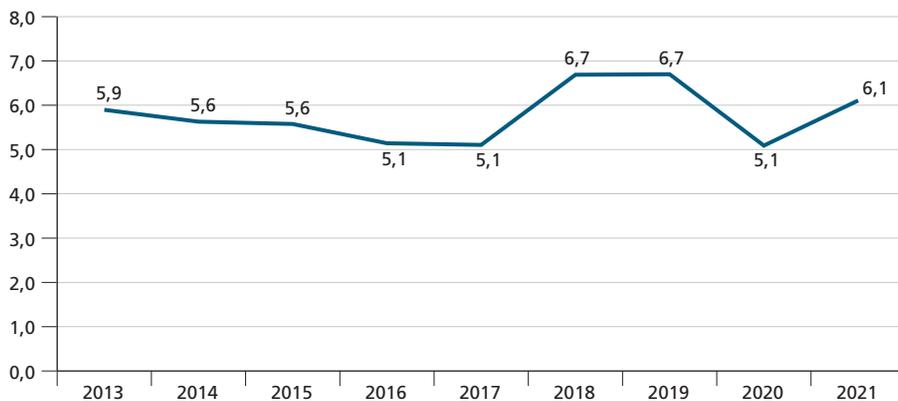
**Despesa em valores correntes do MEC e do governo federal e participação da despesa do MEC no total da despesa do governo federal (2013-2021)**

Ano	MEC – despesa (R\$ 1 bilhão)	Governo federal – despesa (R\$ 1 bilhão)	MEC/governo federal (%)
2013	84,5	1.433,0	5,9
2014	92,6	1.645,2	5,6
2015	97,9	1.756,4	5,6
2016	100,3	1.950,6	5,1
2017	105,7	2.069,9	5,1
2018	109,6	1.639,0	6,7
2019	118,2	1.764,3	6,7
2020	116,1	2.281,4	5,1
2021	124,4	2.037,8	6,1

Fonte: Dados extraídos do Siop. Acesso em: 23 mar. 2022.

GRÁFICO 4

**Participação da despesa do MEC sobre o total da despesa do governo federal, exceto dívida (2013-2021)**  
(Em %)



Fonte: Dados extraídos do Siop. Acesso em: 23 mar. 2022.

O gráfico 4, que demonstra a participação percentual das despesas do MEC no total do governo federal exceto dívida, apresenta uma tendência de queda da participação do ministério entre 2013 e 2017, seguida de uma forte recuperação dessa participação em 2018 e 2019, quando as despesas do MEC alcançaram a marca de 6,7% do total das despesas do governo federal exceto dívida. O ano de 2020, fortemente impactado pela pandemia de covid-19, evidencia uma nova queda da participação das despesas do MEC no total das despesas do governo federal exceto dívida; o ano de 2021, por sua vez, apresenta uma recuperação, com as despesas do

ministério tornando a alcançar uma participação superior a 6,0% das despesas totais, exceto dívida.

No MEC, em termos de distribuição de dotações orçamentárias por grupo de natureza de despesa (GND), três classificações concentram a quase totalidade dos recursos e, portanto, merecem uma análise destacada. São as classificações das despesas em: i) pessoal; ii) outras despesas correntes (custeio exceto pessoal); e iii) investimento. O empenho desses três grupos de natureza de despesa em 2019 totalizou R\$ 118,2 bilhões (quando comparado a esses três maiores grupos, a participação de outros grupos de natureza de despesa é inexpressiva, totalizando apenas R\$ 1,4 milhão em 2019, e um patamar semelhante nos demais anos), dos quais R\$ 67,0 bilhões foram empenhados em pessoal, perfazendo 56,7% do total dos três grupos.

O patamar de despesas com pessoal vem registrando um incremento ao longo da série de dez anos, conforme demonstrado na tabela 12, o que evidencia a participação relativa do gasto intensiva em despesas de pessoal, que são os salários, as aposentadorias e as pensões de professores de Ifes, escolas técnicas, IFs de educação, administração do ministério e escolas como o Colégio Dom Pedro II. Dessa análise, conclui-se que, também em termos orçamentários, a educação se faz com professores. Analisando os dados da última coluna da tabela 13, vemos que o crescimento acumulado das despesas desses três grupos ocorre no mesmo ritmo que o crescimento acumulado das despesas totais do ministério já analisado a partir dos dados da tabela 11.

TABELA 13

**Despesa nos grupos de natureza de despesa de pessoal, outras despesas de custeio e investimento do MEC (2013-2020)**

Ano	Pessoal (R\$ 1 bilhão)	Total (%)	Outras despesas de custeio (R\$ 1 bilhão)	Investimento (R\$ 1 bilhão)	<b>Total (R\$ 1 bilhão)</b>	Ano (%)	Acumulado (%)
2013	35,1	41,6	38,7	1,7	<b>84,5</b>	-	-
2014	40,5	43,8	42,1	9,9	<b>92,6</b>	9,5	9,5
2015	46,6	47,7	45,8	5,4	<b>97,9</b>	5,7	15,8
2016	52,1	52,0	42,9	5,2	<b>100,1</b>	2,3	18,5
2017	59,3	56,2	41,9	4,4	<b>105,7</b>	5,6	25,1
2018	63,1	57,6	42,3	4,2	<b>109,6</b>	3,7	29,7
2019	67,0	56,7	46,2	5,0	<b>118,2</b>	7,8	39,9
2020	69,5	59,8	42,4	4,2	<b>116,1</b>	-1,7	37,4

Fonte: Dados extraídos do Siop. Acesso em: 23 mar. 2022.

Em termos de despesas quanto à classificação por funções (12 – Educação e 9 – Previdência social), perfazem mais de 99% das despesas orçamentária do MEC ao longo da série de oito anos. A função *Previdência social* classifica as despesas com aposentadorias e pensões de ex-servidores públicos federais. A tabela 14 apresenta a despesa com o empenho de 2013 a 2020. Conforme é possível perceber na análise dos dados, a participação das despesas da função *Previdência*, no somatório das duas funções, teve um crescimento contínuo de 2013 a 2020, passando de 11,3% para 15,2%.

A ordem de grandeza da participação das despesas com Previdência nos gastos do MEC é bastante significativa, principalmente devido a aposentadorias e pensões integrais, conforme a regra do Regime Jurídico Único até a reforma da Previdência de 2003. No entanto, essa reforma extinguiu as aposentadorias e pensões integrais para os novos servidores, tendo inclusive estabelecido o regime geral da Previdência para esses novos servidores a partir de 2013.

Os servidores do MEC que ingressaram após 2013, bem como os de outros órgãos do Executivo, não têm suas pensões e aposentadorias computados nas despesas dos seus respectivos órgãos (ministérios). Assim, a tendência é de que a participação das despesas com a função *Previdência*, no somatório das despesas do MEC, tenha um momento de inflexão e passe a se comportar de maneira decrescente no futuro.

TABELA 14  
Funções: educação e Previdência (2013-2020)

Ano	Empenho – Previdência (R\$ 1 bilhão nominal)	Empenho – educação (R\$ 1 bilhão nominal)	Total (R\$ 1 bilhão nominal)	Previdência (%)
2013	9,5	74,7	<b>84,2</b>	11,3
2014	10,6	81,6	<b>92,2</b>	11,5
2015	11,7	85,9	<b>97,6</b>	11,9
2016	12,7	86,9	<b>99,6</b>	12,8
2017	14,6	90,7	<b>105,3</b>	13,9
2018	15,6	93,5	<b>109,1</b>	14,3
2019	16,9	100,5	<b>117,4</b>	14,4
2020	17,5	97,5	<b>115,0</b>	15,2

Fonte: Dados extraídos do Siop. Acesso em: 23 mar. 2022.

A classificação da despesa orçamentária por subfunção visa investigar o objeto do gasto. Na análise a seguir, avaliamos a relação entre as despesas do MEC classificadas em subfunções típicas da educação, que não implicam transferências de recursos, e as despesas classificadas na subfunção 302 – *Assistência hospitalar e*

*ambulatorial*, que se refere às despesas com os hospitais universitários, cujo objeto do gasto é voltado para atenção à saúde.

As quatro subfunções selecionadas cujo gasto é típico da educação são:

- 363 – Educação profissional;
- 364 – Ensino superior;
- 365 – Educação básica; e
- 366 – Educação de jovens e adultos.

A análise destacada dessas subfunções implica desconsiderar despesas classificadas em funções como a 122 – *Administração geral*, na qual estão classificados os salários dos servidores ativos e as despesas administrativas do MEC, a 272 – *Previdência do regime estatutário*, na qual são pagas aposentadorias e pensões de todas as unidades administrativas do ministério, a 846 – *Outros encargos especiais* ou, ainda, a 647 – *Transferência para a educação básica* e outras.

A partir da análise da despesa apenas das subfunções em destaque, é possível então fazer uma comparação entre a participação do objeto do gasto típico da educação e do objeto do gasto da saúde no MEC nos anos recentes. A subfunção 302 classifica despesas orçamentárias em hospitais universitários, cujo objeto do gasto é saúde, mas que, devido à história de implementação dos hospitais universitários vinculados a algumas Ifes, objetivando a formação prática dos seus alunos, acabaram permanecendo historicamente sob a administração do MEC, nas universidades federais às quais estão vinculados. Comparativamente, essa subfunção totalizava 9,2% do somatório das despesas das subfunções selecionadas em 2013, com R\$ 3,9 bilhões dos R\$ 42,0 bilhões do somatório das despesas das cinco subfunções.

TABELA 15

**Despesa nominal corrente nas subfunções 302 (saúde) e 363 a 366 (educação) do MEC (2013-2020)**

Ano	Saúde (R\$ 1 bilhão corrente)	Crescimento (%)	Educação (R\$ 1 bilhão corrente)	Crescimento (%)	Total (%)	Saúde (%)	Educação (%)
2013	3,9	-	38,2	-	<b>42,0</b>	9,2	90,8
2014	4,4	14,2	43,0	12,7	<b>47,4</b>	9,3	90,7
2015	6,0	36,4	44,8	4,2	<b>50,8</b>	11,8	88,2
2016	7,1	18,2	44,7	-0,2	<b>51,8</b>	13,7	86,3
2017	7,9	11,2	45,2	1,1	<b>53,1</b>	14,9	85,1
2018	8,7	9,5	46,6	3,2	<b>55,3</b>	15,7	84,3
2019	9,0	4,3	48,1	3,3	<b>57,2</b>	15,8	84,2
2020	9,8	8,9	46,9	-2,6	<b>56,7</b>	17,3	82,7

Fonte: Dados extraídos do Siop. Acesso em: 23 mar. 2022.

Na tabela 15, verificamos que o crescimento das despesas cujo objeto é saúde, no MEC, cresceu praticamente ao longo de toda a série de oito anos em detrimento das despesas com objeto de gasto típico da educação. Essa análise indica que a manutenção dos hospitais tem exigido do ministério um esforço orçamentário superior ao verificado para o objeto do gasto em educação.

A subdivisão administrativa do MEC tem, atualmente, 155 unidades orçamentárias. Nesta análise, fizemos um exercício de agregação dessas unidades orçamentárias por tipo de unidades, estabelecendo seis conjuntos nominados da seguinte forma: i) Ifes; ii) Centros Federais Tecnológicos (CFTs); iii) IFs; iv) escolas e escolas especiais; v) hospitais universitários; e vi) administração, transferências, pesquisa e cultura.

Essa agregação pode ser útil para auxiliar na compreensão sobre a atuação direta do governo federal em políticas públicas na área de educação, lançando um olhar sobre a variação da despesa orçamentária em cada um desses grupos de unidades orçamentárias (estruturas administrativas) na série de oito anos que é foco da nossa análise.

- 1) Grupo 1: neste grupo, que nominamos de Ifes, estão todas as universidades federais, exceto três que, por sua particularidade histórica, estão no grupo 2.
- 2) Grupo 2: neste grupo, reunimos a Universidade Tecnológica Federal do Paraná, que optamos por agregar em um conjunto com os dois (Rio de Janeiro e Minas Gerais) centros federais de educação tecnológica, visto que os três tiveram origem como escolas técnicas federais que, em conjunto, nominamos de CFTs.
- 3) Grupo 3: contém os 41 IFs.
- 4) Grupo 4: contém as escolas e as escolas especiais com três unidades – o Colégio Pedro II, o Instituto Benjamin Constant e o Instituto Nacional de Educação de Surdos.
- 5) Grupo 5: contém 36 hospitais universitários.
- 6) Grupo 6: contém as unidades administrativas, as transferências, as unidades de pesquisa e cultura, perfazendo cinco unidades – a administração direta do ministério, o Inep, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), o FNDE e a Fundação Joaquim Nabuco.

A única unidade orçamentária que não incluímos nos grupos agregados foi a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), criada ao final de 2011 para a gestão dos hospitais universitários.

**TABELA 16**  
**Grupos de unidades orçamentárias: despesa orçamentária (empenho) (2013-2020)**  
 (Em R\$ 1 bilhão nominal)

Unidades orçamentárias	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ifes	33,0	35,8	38,2	42,3	45,5	47,4	49,7	50,5
CFTs	1,1	1,3	1,5	1,6	1,8	1,9	1,9	2,0
IFs	7,9	9,3	10,7	12,1	13,7	14,7	15,9	16,4
Colégios e escolas	0,6	0,6	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0
Administração, transferência, pesquisa e cultura	37,0	39,9	39,2	34,7	34,0	34,1	38,6	34,2
Hospitais	4,6	4,9	5,3	5,6	6,0	5,9	5,9	5,9
EBSERH	0,3	0,8	2,2	3,2	3,8	4,7	5,1	6,3
<b>Total geral</b>	<b>84,5</b>	<b>92,6</b>	<b>97,9</b>	<b>100,3</b>	<b>105,7</b>	<b>109,6</b>	<b>118,2</b>	<b>116,1</b>

Fonte: Dados extraídos do Siop. Acesso em: 23 mar. 2022.

Na tabela 16, expomos os dados da despesa orçamentária dos grupos agregados de unidades orçamentárias em uma série de oito anos. Há que destacar a ordem de grandeza em termos de valor nominal das despesas com as Ifes, que alcançam R\$ 50,5 bilhões em 2020, valor superior ao orçamento de muitos ministérios e valor também expressivo nas despesas com hospitais universitários e com a EBSEH, por meio da evolução da série histórica de cada um.

**TABELA 17**  
**Participação percentual anual da despesa de cada grupo de unidades orçamentárias na despesa total do MEC (2013-2020)**  
 (Em %)

Unidades orçamentárias	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ifes	39,0	38,7	39,0	42,1	43,0	43,2	42,1	43,5
CFTs	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,7	1,6	1,7
IFs	9,3	10,0	11,0	12,0	13,0	13,4	13,5	14,1
Colégios e escolas	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Administração, transferência, pesquisa e cultura	43,8	43,1	40,1	34,7	32,2	31,2	32,7	29,5
Hospitais	5,5	5,3	5,4	5,5	5,6	5,4	5,0	5,0
EBSEH	0,4	0,8	2,2	3,2	3,6	4,3	4,3	5,4

Fonte: Dados extraídos do Siop. Acesso em: 23 mar. 2022.

Na tabela 17, mostramos a participação percentual da despesa de cada grupo de unidades orçamentárias na despesa total do ministério, em que as participações relativas ficam bem caracterizadas. Destaca-se a EBSEH, que parte da menor participação relativa em 2013 para superar a participação relativa dos hospitais

universitários, sem que tenha ocorrido uma mudança de patamar na participação relativa da despesa dos hospitais no orçamento do MEC.

**TABELA 18**  
**Varição percentual acumulada ao ano da despesa por agregados de unidades orçamentárias (2014-2020)**  
 (Em %)

Unidades orçamentárias	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ifes	9	16	28	38	44	51	53
CFTs	17	32	48	63	68	75	78
IFs	17	36	53	74	86	102	108
Colégios e escolas	7	27	36	48	53	62	60
Administração, transferência, pesquisa e cultura	8	6	-6	-8	-8	4	-8
Hospitais	6	14	20	29	28	27	27
EBSERH	152	626	958	1.154	1.465	1.603	1.983

Fonte: Dados extraídos do Siop. Acesso em: 23 mar. 2022.

Na tabela 18, apresentamos as variações percentuais anuais acumuladas da despesa por agregados de unidades orçamentárias. Destacamos o crescimento exponencial da EBSEH, o crescimento dos IFs que dobram as despesas em seis anos e a diminuição das despesas do grupo de administração, transferências, pesquisas e cultura.

Em relação aos valores empenhados, as Ifes foram responsáveis por 42,1% e 43,5% da despesa total do ministério em 2019 e 2020, mantendo o mesmo patamar desde 2016, como é possível observar na tabela 15. O crescimento acumulado da despesa dessas unidades, apontado na tabela 16, acompanha o crescimento das despesas do órgão, alcançando 53,0% em 2020. As escolas técnicas tiveram a participação de 1,6% e 1,7% em 2019 e 2020, respectivamente, também mantendo um patamar estável ao longo da série. A participação dos IFs foi de 13,5% e 14,1% em 2019 e 2020, com um crescimento constante ao longo de toda a série. Os hospitais universitários tiveram uma participação na despesa por unidades orçamentárias de 5,0% em 2019 e 2020, mantendo o mesmo patamar na série de dez anos, o que pode aparentar uma inconsistência em relação à análise das subfunções da despesa, na qual observamos o crescimento da subfunção saúde em detrimento da subfunção educação. O crescimento da subfunção saúde só pode ser compreendido pelo crescimento exponencial da EBSEH, que, nessa análise por grupos de unidades orçamentárias, destacamos como uma unidade isolada devido às suas características peculiares.

A análise apenas das despesas monetárias ao longo dos últimos oito anos aponta para o crescimento da despesa da EBSEH como o fator do desequilíbrio entre

o crescimento das subfunções saúde e educação no MEC em favor da subfunção saúde. Desse modo, resta uma análise mais detalhada com o objetivo de descobrir se as despesas da EBSERH são novas (se surgem a partir da sua criação e expansão) e se são apropriações de despesas que eram realizadas na estrutura administrativa do MEC ou uma combinação dos dois fatores.

O impacto do modelo de gestão de EBSERH, como empresa pública de direito privado, com modelo empresarial, gestão corporativa e relacionamento com os hospitais por meio de contratos de gestão, deve ser investigado para aprofundar o entendimento sobre a expansão do gasto com a subfunção saúde no MEC em detrimento da função educação.

A análise comparativa de todos os tipos de unidades orçamentárias e administrativas nos permite concluir que a distribuição da despesa, conforme detalhada nas tabelas 15 e 16, caracteriza o foco das despesas do governo federal com educação superior em instituições federais e na manutenção de hospitais universitários, em contrapartida a uma participação inferior da despesa com escolas técnicas e IFs. Destaca-se, ainda, a variação nos anos recentes das despesas orçamentárias em que é possível observar o crescimento da despesa da participação dos IFs.

Nas questões relativas ao orçamento, pode-se dizer que, em relação ao tema despesas orçamentárias do MEC, a análise permitiu destacar algumas tendências evidenciadas na série de oito anos, conforme a seguir descrito.

- 1) O crescimento monetário nominal das despesas orçamentárias do MEC vem acompanhando o crescimento da inflação, notadamente do IPCA. Assim, não existem ganhos, nem perdas orçamentárias reais no orçamento do MEC nos anos recentes.
- 2) Existe uma tendência de crescimento constante das despesas previdenciárias do MEC em detrimento das demais despesas. No entanto, a partir de um momento futuro, em que os servidores passem a se aposentar pelo regime geral da Previdência, as despesas previdenciárias devem *devolver* participação para as demais despesas, extinguindo-se as despesas previdenciárias no orçamento do MEC no longo prazo.
- 3) Existe uma tendência de aumento da participação das despesas na subfunção saúde em detrimento da subfunção educação no orçamento do MEC. Essa tendência ocorre devido à expansão das despesas da EBSERH, conforme pode ser observado na análise das despesas por agregados de unidades orçamentárias e administrativas.
- 4) As Ifes e CFTs não têm diminuição ou acréscimos de despesas reais na série de oito anos. Ambos têm acréscimos de despesas monetárias nominais que acompanham o IPCA. No entanto, o agregado que inclui administração

direta, transferências e pesquisa perde recursos não apenas em termos reais, mas até nominais, passando de R\$ 39,9 bilhões em 2014 para R\$ 34,1 bilhões em 2018, valor quase idêntico a 2020, contudo com uma discrepância na série em 2019, com uma despesa de R\$ 38,6 bilhões. Esse grupo de agregados de unidades orçamentárias e administrativas demanda uma análise mais detalhada e até específica de seus componentes.

#### 4 CONCLUSÕES

Em termos de aspectos de conjuntura, muitas das observações expostas no capítulo de educação do boletim *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* anterior se mantiveram válidas (Ipea, 2021). Com o advento da pandemia da covid-19, no entanto, algumas das ações preexistentes passaram a ter uma importância diferenciada, como foi o caso do PDDE, criado em meados dos anos 1990 e que, ainda, se mantém muito importante na atualidade para o ensino básico.

Os ajustes do programa focalizaram o apoio às ações para reforçar o estudo em condições remotas, em um primeiro momento, e, depois, para dar apoio à volta das aulas presenciais, ainda que os riscos da pandemia não tenham sido eliminados, embora tenham, possivelmente, se reduzido em função do rápido progresso da vacinação, após um início conturbado e marcado pela falta de vacinas. As medidas relativas ao ensino superior são similares, ou seja, foram marcadas pela meta em manter as atividades na condição remota ou tentar estimular a volta às aulas presenciais, o que, nas IES públicas federais, depende das decisões das próprias instituições, que são dotadas de autonomia de gestão.

Na esfera do ensino básico, os limites para ter acesso à internet por parte das famílias e das escolas também integraram as ações em termos de políticas públicas. Iniciativas das décadas anteriores, ainda em vigência, foram um alento importante para suprir essa grave lacuna da rede pública de ensino básico e que, com os recentes leilões das chamadas redes 5G, podem finalmente prover as escolas de serviços de internet de alta qualidade por todo o Brasil, além de garantir esse acesso para municipalidades menores. Essas iniciativas também apresentam reflexos indiretos para o ensino superior, marcado, hoje, por um número superior de matrículas nas modalidades de EaD, seguindo uma tendência histórica que precedeu a pandemia, mas que, seguramente, será muito reforçada em decorrência dela.

A educação enquanto política pública sofre muito com a pandemia de covid-19, e grande parte dos problemas ainda será percebida somente mais adiante, pois muitos dos indicadores de monitoramento e estudos de avaliação ainda precisam ser realizados ou publicados. A educação brasileira sempre foi profundamente afetada pelas desigualdades sociais existentes e tal contexto tem reforçado essas características, visto que a educação remota requer uma infraestrutura que nem sempre está à disposição das famílias, conforme a seguir descrita.

- 1) Estudar em casa requer um espaço isolado e com boas condições, o que não costuma ser verdadeiro para famílias de baixa renda.
- 2) Possuir banda larga para captar o conteúdo disponível na internet, o que é difícil em áreas remotas, periferias de cidades e, sobretudo, pagar para poder arcar com os seus custos.
- 3) Ter disponibilidade de equipamentos que permitam captar o conteúdo da internet, como computadores, *tablets*, *smartphones* ou *smart TVs* (em alguns casos). Os equipamentos de rádio e televisão também puderam se prestar a esse tipo de iniciativa em alguns estados e municípios brasileiros, mas a interatividade requerida nem sempre esteve disponível.
- 4) Ter motivação pessoal e capacidade de concentração para lidar com mudanças tão bruscas e o isolamento social, que conflitam com os desígnios de socialização inerentes à condição humana.

No ambiente do ensino básico, a heterogeneidade das escolas públicas se refletiu na disponibilidade de material pedagógico de qualidade para os alunos. Na rede federal, que conta com um número quase inexpressivo do total de escolas existentes no Brasil, foi possível verificar uma menor presença de material didático em papel e uma utilização maior da internet.

Além da disponibilidade de recursos maior por parte da rede federal, esse tipo de escola, com frequência, possui exames de seleção para o ingresso de alunos, o que acaba por captar alunos inseridos em famílias com maiores rendimentos e melhores condições sociais e culturais, quando comparadas ao restante da população. As escolas estaduais se encontram em uma posição intermediária, nitidamente inferior às federais, e tendem, em geral, a se concentrar nos anos finais do ensino fundamental ou, muito especialmente, no ensino médio. As escolas municipais, por fim, estão concentradas no ensino fundamental, principalmente no caso dos anos iniciais e a disponibilidade de recursos é bem mais limitada, considerando a grande disparidade em termos da baixa capacidade econômica de grande parte dos municípios do Brasil, sobretudo nas regiões mais carentes, como a Norte e a Nordeste.

Em relação ao ensino superior, o cenário é diferente daquele da educação básica. No ensino superior, cerca de 75% dos alunos frequentam instituições privadas, ao passo que, no ensino básico, cerca de 85% o fazem em escolas públicas. Grande parte dos alunos de IES privadas conclui o ensino médio em instituições públicas e pertence a famílias com rendas menores e que, não raro, necessitam dos filhos para contribuir para a renda do domicílio.

Isso posto, em um contexto como o da pandemia de covid-19, o aumento do desemprego e a conseqüente perda da renda familiar impedem cursar o ensino superior e arcar com os custos das mensalidades. Daí a relativa perda de vigor das

IES de capital privado ou confessional, que cobram mensalidades dos alunos. Mesmo em IES públicas, esse problema pode se apresentar, embora não existam custos com mensalidades. Os recursos do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) e, muito especialmente, do Programa Universidade para Todos (Prouni) podem ajudar bastante, todavia existem limitações financeiras nesse sentido. A prolongada crise econômica que atingiu o Brasil desde 2015 vem reduzindo a reposição regular do crédito fornecido pelo Fies, gerando obstáculos para que a iniciativa mantenha o vigor previsto em suas formulações iniciais.

Quando o foco se volta para as famílias brasileiras, as desigualdades se repetem, considerando as pesquisas da PNAD Covid-19, envolvendo estudantes do ensino básico e do ensino superior entre julho e novembro de 2020. Os maiores problemas estavam centralizados na falta de equipamento para o aluno para acessar à internet ou à banda larga. No primeiro caso, as diferenças entre as regiões mais carentes e mais abastadas ou, ainda, entre famílias com menor ou maior renda eram nítidas, comprovando que as desigualdades se impõem nesse terreno. Em relação à banda larga, as diferenças foram mais tênues, embora os elevados índices de falta de acesso revelem ser este um grave problema.

Problemas de ordem pessoal, como a falta de concentração dos alunos, afetaram mais as regiões dotadas de melhores recursos econômicos e as famílias com maiores rendimentos, o que se explica uma vez que as com menores recursos muitas vezes nem podem assistir às aulas remotamente, não sendo plausível essa situação. O número de horas dedicadas aos estudos também foi um tanto maior nas famílias mais abastadas.

Ao focalizar as despesas orçamentárias do MEC, existem algumas questões a destacar, considerando os indicadores, cuja série se iniciou em 2013.

- 1) O crescimento nominal das despesas foi acompanhado do crescimento do IPCA, sem que houvesse ganhos ou perdas.
- 2) Houve um aumento das despesas previdenciárias em detrimento das demais. Isso deve ser extinguido no longo prazo, após a cessação de benefícios daqueles contemplados pela legislação anterior.
- 3) Ocorreu uma elevação da fatia da subfunção saúde, em detrimento da de educação, por conta da expansão das despesas da EBSEH.
- 4) As Ifes e CFTs não tiveram elevação ou redução de despesas reais desde 2013, pois a sua trajetória acompanhou a do IPCA. No entanto, o agregado incluindo administração direta, transferências, pesquisa e cultura perde recursos em termos reais e até nominais.

Os desafios impostos pela pandemia de covid-19 foram imensos, e a tradicional desigualdade social brasileira, com fortes impactos sobre a educação, pode ter se

agravado, considerando a precariedade de grande parte dos domicílios brasileiros e a baixa disponibilidade de equipamentos de informática e de acesso à banda larga. Isso também vale para o universo das escolas. Os efeitos sobre o aprendizado ainda terão que ser medidos, levando em conta os resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes, aferidos após a eclosão da pandemia.

Para arrematar, isso tudo está impedindo a consecução das metas acordadas nacionalmente, no caso do PNE até 2024, e mesmo internacionalmente, com muitas correlações com o PNE, que se estende até 2030. Uma coisa é certa: sem o enfrentamento decidido e simbiótico desses gargalos por parte das três esferas de governo, não será possível elevar o patamar qualitativo de aprendizagem da educação brasileira e, por conseguinte, retomar o processo de desenvolvimento, que se encontra em uma encruzilhada muito séria, cujas consequências, é preciso sublinhar, são imprevisíveis.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Resolução nº 16, de 7 de outubro de 2020. Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) Emergencial, em caráter excepcional, para atender a escolas públicas das redes estaduais, municipais e distrital, com matrículas na educação básica, para auxiliar nas adequações necessárias, segundo protocolo de segurança para retorno às atividades presenciais, no contexto da situação de calamidade provocada pela pandemia da covid-19. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 out. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3xqzUxk>>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. **Manual técnico de orçamento (MTO) 2022**. Brasília: ME, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3jytLAH>>. Acesso em: 30 mar. 2022.

CENTRAL Única das Favelas distribui chips para combater isolamento digital nas comunidades. **Portal da Folha de Pernambuco**, 27 out. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3joNZmK>>.

CGI.BR – COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **TIC Educação: Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nas Escolas Brasileiras**. São Paulo: CGI, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3jxX4K1>>.

CODES, A. L. M.; FONSECA, S. L. D.; ARAÚJO, H. E. **Ensino médio: contexto e reforma. Afinal, do que se trata?** Brasília: Ipea, jun. 2021. (Texto para Discussão, n. 2663).

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Escolar**: resultados questionário resposta educacional à pandemia de covid-19 no Brasil – educação básica (*on-line*). Brasília: Inep, 2021a.

\_\_\_\_\_. **Censo da Educação Básica 2020**. Brasília: Inep, 2021b.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Educação. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, p. 173-218, 2021.

ROLON, C. E.; MATIJASCIC, M. A evolução das oportunidades escolares no ensino fundamental e os desafios decorrentes dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de 1997 a 2017. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 44., 2020, Santo André, São Paulo. **Anais...** Santo André: Anpocs, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3yu1CtD>>.

\_\_\_\_\_. Professores da educação básica brasileira e o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 45., 2021, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpocs, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3M6Opee>>.



## CULTURA<sup>1</sup>

### 1 APRESENTAÇÃO

O ano de 2020 foi marcado pela suspensão de projetos e cancelamento de apresentações culturais. Cerca de 870 mil trabalhadores do setor cultural, formais e informais, perderam seus empregos entre dezembro de 2019 e junho de 2020.<sup>2</sup> Segundo o Ministério da Economia, no Brasil, essa área foi uma das mais impactadas pela pandemia de covid-19.<sup>3</sup> Em razão desse cenário, foi editada a Lei Federal nº 14.017/2020 (Brasil, 2020b), mais conhecida como Lei Aldir Blanc (LAB), que destinou o montante de R\$ 3 bilhões para auxílio emergencial ao setor cultural (Costa *et al.*, 2021), um verdadeiro marco histórico. A LAB teve incontáveis méritos. No contexto da pandemia e da grande fragilização setorial, a transferência do montante da União para os entes federativos recolocou na agenda das políticas culturais as questões da implementação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e dos papéis do governo federal na coordenação de políticas federativas e na suplementação de recursos financeiros para estados, Distrito Federal e municípios.

As dificuldades da implementação da LAB trouxeram para o campo de atenção dos atores (agenda) e para a discussão pública a necessidade de institucionalização de uma política sistêmica, descentralizada, participativa e com capacidades institucionais sedimentadas. Para alguns analistas, entretanto, o perfil dos municípios que tiveram melhores desempenhos ou, pelo menos, menores dificuldades na implementação foi apontado como sendo o daqueles com adesão aos processos de construção do SNC (Semensato e Barbalho, 2021). Todavia, não se sabe ao certo se a associação entre avanços prévios na consolidação do SNC e a agilidade na implementação da LAB é correta. Os dados são escassos, e o conhecimento a respeito das capacidades dos entes federativos no âmbito da cultura é diminuto e impreciso. Embora algumas informações importantes sejam levantadas periodicamente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a respeito das capacidades estatais das esferas federativas no âmbito cultural, elas são insuficientes para a compreensão das dificuldades processuais e administrativas cotidianas. Apesar disso, ajudarão a descrever a situação estrutural da organização das secretarias de cultura, especialmente

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps29/cultura>

2. Disponível em: <<https://bit.ly/3NQrzsB>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

3. Disponível em: <<https://bit.ly/3MMSA18>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

de estados, Distrito Federal e municípios, sua heterogeneidade e os traços gerais das capacidades institucionais.

Embora as dificuldades na implementação da LAB tenham sido significativas, inclusive para aqueles estados e municípios aos quais podemos associar trajetórias consistentes de implementação do SNC, a mobilização institucional e coletiva deu bons resultados, e os recursos da lei emergencial na cultura foram executados em sua grande parte. As dúvidas e controvérsias sobre como interpretar e implementar a LAB abrangeram desde questões jurídicas a respeito do que podia ou não ser fomentado até dúvidas a respeito das prestações de contas (Barbosa da Silva e Ziviani, 2021).

O que nos impõe examinar neste texto, entretanto, são questões ligadas à conjuntura política da pandemia e as reorientações ideológicas recentes nas políticas culturais, tanto na minimização do papel do Estado e no uso ideológico da cultura, em uma espécie de guerra cultural por parte do governo federal (Rocha, 2021), quanto nos esforços do Legislativo para direcionar recursos emergenciais para a área por meio da LAB, complementar recursos pela LAB 2 e modelar um sistema de financiamento de recursos por meio de transferências da União para entes federativos pela Lei Paulo Gustavo. Essas iniciativas legislativas foram recolocadas na agenda em decorrência das múltiplas crises atravessadas pela área de política cultural.

A ideia da construção de um sistema descentralizado, com comando único em cada esfera federativa – ou seja, uma política setorial bem delineada e, ao mesmo tempo, com institucionalidade participativa –, ensejou imagens e estratégias específicas, embora controvertidas a respeito do que seria o SNC. Um sistema de órgãos setoriais autônomos, com fundos especiais e conselhos, poderia ser acoplado – ou não – aos sistemas de patrimônio, bibliotecas, museus, arquivos, artes e até mesmo da diversidade da cultura popular, e ainda poderia ser associado a sistema de pactuação interfederativa – fóruns de gestores estaduais e municipais ou comissões intergestores bi ou tripartites, espelhando sistemas como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (Suas). As bases de ação territorial poderiam ser muito diferenciadas: territórios administrativos (União, estados, Distrito Federal e municípios) com a coordenação *tradicional* entre entes federativos, a criação de consórcios municipais e outras territorialidades alternativas (territórios da cidadania, bacias, territórios culturais etc.).

Como se vê, os desenhos e as questões a serem tratadas na agenda decisória a respeito do SNC são múltiplos e flutuantes. Os instrumentos, os métodos e as estratégias de ação também são variados. Como desdobramento, a constitucionalização da cultura como direito implicou o desenho do sistema e a proposição de vinculações de recursos que, sendo propostos, não foram viabilizados. No campo da estratégia, consolidaram-se as ações de adesão de estados, Distrito Federal e

municípios ao sistema, a criação de fundos de cultura, a proposição de programas que articulassem e incentivassem a coordenação federativa e a articulação de fóruns de discussão dos sistemas setoriais.

Os desníveis socioeconômicos entre estados, Distrito Federal e municípios estão na agenda pública há algumas décadas. Entretanto, iniciativas mais estruturadas para a construção do SNC ocorreram a partir de 2003, embora as dificuldades tenham se acumulado, e a experiência, relativamente exitosa no seu contexto histórico, se defronte com limitações muito claras, especialmente relacionadas aos instrumentos de financiamento. A necessidade de complementação financeira e de redefinição de papéis dos entes federativos na consolidação de capacidades estatais locais é, de fato, um desafio para o apoio a ações, programas e políticas culturais no nível local, sendo temas estruturantes e recorrentes.

A coalizão favorável à LAB e, depois, à LAB 2 e à Lei Paulo Gustavo, bem como à rediscussão do SNC por meio de repasses de recursos da União, foi ampla e encontrou apoio no Parlamento. Evidentemente, o contexto das contas públicas era, e ainda é, delicado e exige estratégias que compatibilizem objetivos diversos, controle de despesas, retomada de processos de investimento público e fortalecimento de capacidades estatais na área da cultura.

No entanto, elaborar uma política ou um conjunto delas não é apenas resolver, mas também construir os problemas, mobilizando atores e imagens que vão lhe dando forma a partir de um caleidoscópio de posições conflitivas. Muito já foi feito nesse sentido. Trazer para a agenda a discussão do SNC, do Plano Nacional de Cultura (PNC) e de um sistema de financiamento de cultura é um passo fundamental na reconstrução das institucionalidades no campo. Planejamento, financiamento e participação definem em grande medida o grau de consolidação de áreas setoriais como a cultura. Contudo, esse conjunto de elementos, embora controverso, deve ser associado a capacidades institucionais.

As controvérsias alcançam a reflexão a respeito do grau de institucionalização desejado. Há muita resistência à institucionalização e apelos fortes à autonomia do campo de produção simbólica e dos atores ali envolvidos. De toda forma, muitos dos processos da cultura dependem de ações institucionais, sejam elas desenvolvidas por instituições da administração pública (Estado), privadas (mercados) ou da sociedade civil em sentido mais amplo, abrangendo comunidades, associações, grupos informais etc. Em relação às capacidades, elas podem ser políticas ou técnicas (Gomide e Pires, 2014).

No final das contas, o desenho complexo e burocrático da LAB aproximou-se mais da estrutura de fomento que de uma ação emergencial. Entretanto, sua implementação levantou questões relacionadas às capacidades administrativas e à necessidade de: estrutura de financiamento mais robusta e definitiva; redefinições a respeito das

competências das esferas federativas de governo na coordenação de ações; e níveis de autonomia para produção de arranjos institucionais aptos para responder aos direitos culturais estabelecidos na Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Assim, este texto recoloca dados e indicadores que podem sedimentar e fundamentar argumentos que façam convergir a atenção para o potencial da organização de um sistema público que alavanque os dinamismos simbólicos e econômicos das atividades culturais e que seja receptivo e funcional para implementar ações e políticas culturais a partir de recursos provenientes da União.

Seguindo esta apresentação, a seção 2 discorre sobre as principais instituições federais de cultura e discute iniciativas legislativas recentes da área cultural. As instituições federais perderam recursos e *status*, mas a União, por meio de mobilização social e forte iniciativa do Parlamento, envidou esforços para direcionar recursos aos entes federativos. A seção 3 apresenta os indicadores ou medidas do esforço de gasto em cada nível de governo, com especial atenção para os efeitos de composição e os problemas de desenho decorrentes, especialmente, da estrutura interna do orçamento federal. Essa panorâmica, esperamos, colabora com a discussão urgente da institucionalização do SNC. Por fim, a seção 4 sintetiza achados e desafios.

## 2 INSTITUCIONALIDADES E INICIATIVAS RECENTES NA ÁREA CULTURAL

Os objetos de ação do Estado apontam para o amplo tratamento dado à cultura na CF/1988. A Carta Constitucional considera a dimensão antropológica da cultura, engloba saberes e fazeres de variados grupos e valoriza a diversidade cultural brasileira. Os constituintes visaram garantir uma série de direitos, tais como o autoral, o direito à preservação do patrimônio, ao acesso à cultura, à diversidade e à identidade cultural. A norma constitucional engloba ainda instrumentos de política pública, que contribuem para a efetivação desses direitos. Desse modo, ela extrapola o âmbito meramente programático e principiológico e indica formas de implementar os direitos culturais.

Alguns dos instrumentos da área cultural são muito abrangentes e carecem de desdobramentos em termos normativos e de gestão. Entretanto, já existem duas orientações na filosofia de gestão que poderiam ser implementadas de forma alternativa ou simultânea: a democracia cultural ou a democratização da cultura. Cada uma pode ser implementada por meio da construção de sistema institucional e de financiamento descentralizado, coordenado federativamente, participativo, transparente e com ações integradas e pactuadas, embora os arranjos institucionais e os processos pressupostos sejam diversos.

A CF/1988 configura, por meio dos arts. 215 e 216, instrumentos de política pública no campo cultural. Ademais, define que o Estado garantirá o exercício dos direitos à cultura e o acesso a bens culturais; apoiará e incentivará a valorização e

difusão das manifestações da cultura; e protegerá culturas populares, indígenas e afro-brasileiras. A Emenda Constitucional (EC) nº 48/2005 criou outro instrumento no âmbito do art. 215: o PNC. O art. 216 define o escopo ou o objeto geral da ação pública:

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; V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (Brasil, 1988b).

O art. 215 ainda associa esse conjunto a processos participativos e instrumentos específicos. Este estabelece inventários, registros, vigilância, tombamento, desapropriação e outras formas de acautelamento e preservação, além da gestão de documentos governamentais e o seu acesso, este último regulado pela Lei nº 12.527/2011. Também estabelece os incentivos ou fomento para a produção e acesso a bens culturais como instrumento; tomba documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos quilombos; e faculta a vinculação de recursos de até 0,5% da receita tributária líquida dos estados e Distrito Federal para fomento de programas e projetos culturais.

O art. 216 foi modificado pela EC nº 71/2012 para criar outros instrumentos, especialmente o SNC, articulado ao PNC, orientando-o para valorizar a diversidade de expressões culturais, a universalização de acesso a bens e serviços culturais, o fomento à produção, difusão e circulação de conhecimentos e bens culturais, estabelecendo: a cooperação entre entes federados, agentes públicos e privados; a integração e interação na implementação de políticas, programas, projetos e ações; a complementariedade dos agentes culturais; a transversalidade das políticas; a autonomia dos entes federados e da sociedade civil; a transparência, prestação de contas e democratização de processos decisórios, participação e controle; a descentralização pactuada da gestão, recursos e ações; a ampliação de recursos públicos. Da mesma forma como estabeleceu o escopo da ação pública, o artigo definiu os componentes da organização pública: i) órgãos gestores da cultura; ii) conselhos de política cultural; iii) conferências de cultura; iv) comissões intergestores; v) planos de cultura; vi) sistemas de financiamento à cultura; vii) sistemas de informações e indicadores culturais; viii) programas de formação na área da cultura; e ix) sistemas setoriais de cultura. Ademais, finalmente, reforçou que os estados, o Distrito Federal e os municípios organizariam seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias.

QUADRO 1  
A constituição cultural

Arts. da CF/1988	Papel do Estado (verbos)	Objetos de ação	Conceitos unificadores
Art. 215			
<i>caput</i>	Garantir, apoiar, incentivar	Exercício de direitos culturais, acesso às fontes da cultura	Cultura nacional, processo civilizador nacional
§ 1º	Proteger	Manifestações culturais (populares, afro-brasileiras, indígenas e outros grupos)	
§ 2º	Disponer	Fixação de datas comemorativas	
§ 3º	Estabelecer	PNC	Instrumento de política pública (plano)
Art. 216			
§§ 1º, 4º, 5º	Promover, proteger, inventariar, registrar, vigiar, tomba, acaute-lar, desapropriar, preservar, punir	Patrimônio cultural	Patrimônio cultural brasileiro (material e imaterial) com referên-cia à identidade, ação e memória; artes, ciência, tecnologia, “modos de vida, fazer e viver”
§ 2º	Gerir, franquear o acesso	Documentos governamentais	
§ 3º	Incentivar	Produção e conhecimento de bens culturais	
§ 6º	Vincular (facultativo)	Até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida a fundo estadual de fomento à cultura	Instrumento de política pública (financiamento)
Art. 216-A			
§§ 1º, 2º, 3º, 4º	Disponer, organizar	SNC	Instrumento de política pública (sistema)

Fonte: Barbosa da Silva e Coutinho (2021).

Elaboração dos autores.

Obs.: O quadro acrescenta a análise de parágrafos e artigos inseridos na CF/1988 e que se referem à organização sistêmica da cultura.

Abordar a política cultural é um exercício de compreensão de um emaranhado de atores, instituições, normas, ações, recursos, cada um com seus ritmos e necessidades. Nesta seção, será traçado um panorama sobre a política federal para a cultura no Brasil com enfoque sobre o período da pandemia do novo coronavírus. No intuito de compreender os eventos recentes, recorreu-se a um paralelo entre o plano normativo e a agenda de informações da mídia. O primeiro, com base na CF/1988, em leis e decretos que instituem as entidades culturais, mostra a positividade do ordenamento das instituições. O segundo, mais fugaz, traz interpretações sobre fatos e falas de governantes e importantes gestores públicos de cultura.

A história da política cultural brasileira pode ser contada a partir de algumas importantes instituições (Barbosa da Silva e Ziviane, 2020). Entre aquelas existentes e em funcionamento, a Secretaria Especial da Cultura (Secult) e as entidades vinculadas ao Ministério do Turismo têm um lugar de destaque, cada uma voltada para uma área específica, como será visto ao longo do texto. Agora, uma breve síntese de cada uma. A mais antiga, a Fundação Biblioteca Nacional (FBN), ocupa-se da

preservação e difusão da produção intelectual brasileira. A Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB) também está ligada à produção de conhecimento, principalmente em ciências humanas e sociais aplicadas. O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) dedica-se ao patrimônio material e imaterial. Voltada para as artes, temos a Fundação Nacional de Artes (Funarte). A Agência Nacional do Cinema (Ancine) desenvolve políticas específicas para o cinema. No que se refere a museus, temos o Instituto Brasileiro de Museus (Ibram). As culturas negra e quilombola são amparadas pela Fundação Cultural Palmares (FCP). No apêndice A, encontra-se um quadro-resumo dessas instituições.

Em âmbito federal, essas instituições são as principais executoras das políticas, recebem recursos (financeiro, humano, tecnológico etc.) para realizar programas, ações e projetos. Elas operacionalizam os direitos culturais e mobilizam uma série de crenças, valores, instrumentos de ação e outros elementos, de ordem simbólica e material, no intuito de atender às necessidades sociais. Com suas regras e práticas reiteradas, elas restringem e incentivam condutas dos administrados e dos administradores.

O conjunto de instituições fornece um panorama amplo da política feita para a cultura nos últimos anos. Elas são a parte mais estável e consolidada dos processos de política pública. No Brasil, para se criarem essas entidades de administração indireta, é necessária uma lei de criação ou autorizativa. Cada entidade aqui abordada possui sua trajetória histórica, seu conjunto de normas, sua área específica de atuação, suas políticas e ações.

Apesar da *solidez* dessas instituições e dos mecanismos que contribuem para que mantenham certa estabilidade, elas também são atravessadas por mudanças. Em cada uma, ocorrem cruzamentos entre poder político, gestão técnica, recursos de diversas ordens, interesses e problemas sociais, normas e leis. A cada mudança de governo, algumas ações se mantêm, enquanto outras são alteradas. A tensão, oposição ou convergência entre as forças políticas e os gestores e servidores públicos vai moldando a continuidade institucional.

A política cultural brasileira já vinha sofrendo transformações significativas antes mesmo da pandemia de covid-19. No governo de Michel Temer, a pasta perdeu o *status* de ministério, mas o retomou em seguida, devido à forte mobilização social e política do setor. No governo Jair Bolsonaro, quando as ambiguidades a respeito da importância da política cultural cresceram e as capacidades de resistência já eram menores, o ministério se transformou em secretaria vinculada

ao Ministério da Cidadania, em um primeiro momento, e, posteriormente, ao Ministério do Turismo.<sup>4</sup>

Essa mudança gerou efeitos simbólicos e práticos na política cultural brasileira. Sinaliza que a área não é uma prioridade para o atual governo, visto que os ministérios são as principais repartições do Poder Executivo federal. As secretarias, por sua vez, são subseções dos ministérios. Elas não têm o mesmo *status* e reconhecimento simbólico. Geralmente, possuem menos recursos que os órgãos ministeriais e menos autonomia para estabelecer interlocução com outros ministérios e criar propostas intersetoriais – característica que marca o perfil da cultura.

Comparando-se os decretos que regulamentam a estrutura regimental do órgão de cultura neste governo (Decreto nº 10.359/2020) e no anterior (Decreto nº 9.411/2018), percebe-se que a Secult possui hoje o mesmo *status* que as secretarias subordinadas ao antigo MinC: o de órgão específico singular. Essas secretarias sofreram poucas mudanças, quando se observa a estrutura regimental. Três delas (do audiovisual, de direitos autorais e de fomento) foram mantidas, bem como seus departamentos. A Secretaria de Economia Criativa foi fundida com a Secretaria de Diversidade Cultural e foram conservados os dois departamentos de cada uma. No lugar da Secretaria de Difusão e Infraestrutura Cultural, foi criada a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Cultural, que manteve diretrizes relacionadas à infraestrutura cultural e acrescentou a circulação e difusão de bens culturais no âmbito da Secult e com pontos e pontões de cultura.

As mudanças se revelam mais significativas quando se compara o número de cargos e funções comissionadas, o que informa sobre a capacidade de atuação administrativa. As atribuições do antigo ministério se mantiveram, embora o número de servidores tenha diminuído. Um bom exemplo são os cargos em comissão de direção e assessoramento superiores (DAS), as funções comissionadas e as funções gratificadas. A Secretaria Nacional de Direitos Autorais e Propriedade Intelectual manteve o número de comissões para secretário, chefes e coordenadores. Em contrapartida, as secretarias que se fundiram, a de Diversidade e a de Economia Criativa, tiveram seu quadro reduzido de forma significativa. A primeira tinha uma comissão para secretário e nove para chefes e coordenadores; a segunda tinha uma para secretário e mais cinco para os outros cargos de chefia citados. Ao se tornarem uma só, passaram a ter uma comissão para secretário e mais oito para chefes e coordenadores. Ou seja, as duas juntas contam com um número de chefias próximo ao que uma delas possuía antes e exercem as funções das duas.

---

4. Os movimentos de extinção do Ministério da Cultura (MinC) foram realizados no Brasil três vezes. Além dos dois citados, o primeiro se deu no governo Fernando Collor, mas as forças políticas rapidamente se realinharam, reconstruíram o ministério e estabeleceram a Lei do Audiovisual e a Lei Rouanet.

A comparação se torna ainda mais gritante quando se observam os números totais de comissões. No governo Temer, totalizavam 323; no de Bolsonaro, foram para 133.

As sete entidades vinculadas são as mesmas e são categorizadas no atual decreto (Decreto nº 10.359/2020) da mesma forma (Brasil, 2020a). Ao secretário especial de cultura compete a supervisão direta de cada uma. Elas se relacionam com a proposta constitucional e transformam em ações e políticas um ou mais dos artigos sobre a cultura.

A primeira vinculada, a *Funarte*, relaciona-se principalmente com o art. 215, com o exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes de cultura. Essa entidade promove políticas para artes visuais, artes integradas, circo, dança, música e teatro. Conforme a Lei nº 6.312/1975, que criou essa fundação, sua finalidade é “promover, incentivar e amparar, em todo o território nacional, a prática, o desenvolvimento e a difusão das atividades artísticas, resguardada a liberdade de criação” (Brasil, 1975).

A Funarte incentiva as cadeias produtivas das artes brasileiras principalmente por meio de editais, bolsas e prêmios. Os diversos chamamentos públicos se distribuem em: criação artística, circulação, residência artística, festivais de arte, oficinas, manutenção de grupos e escolas de formação (circo e teatro). Alguns menos recorrentes contemplam propostas de arte e educação, bolsas para projeto de pesquisa e doação de equipamentos de iluminação cênica. Há, ainda, editais para seleção de propostas de ocupação dos seus espaços. A instituição possui equipamentos no Rio de Janeiro, em São Paulo, em Belo Horizonte e no Distrito Federal, entre galerias, teatros, bibliotecas e outros.<sup>5</sup> No conjunto dos instrumentos de fomento, alguns enfocam especificamente a arte contemporânea, a erudita, a popular ou outra específica. No entanto, muitos não estabelecem esse tipo de critério. Os recursos podem ser acessados por grupos iniciantes ou experientes. Algumas ações têm alcance nacional, outras são voltadas para cidades específicas.

Com a pandemia do novo coronavírus, a cultura sofreu, logo de imediato, um grande abalo: projetos parados, espaços culturais fechados, patrocínios bloqueados. A necessidade de isolamento social inviabilizou muitas produções culturais que dependem de público e de aglomerações, e afetou trabalhadores formais e informais da área, eventos de grande e de pequeno porte. Toda a cadeia produtiva – produção, distribuição, consumo – foi impactada. Alguns tentaram uma transição para o meio digital, com experimentos de novas formas de produção de cultura.

A Funarte respondeu às necessidades dos diferentes segmentos artísticos com o lançamento de editais diferenciados. Um exemplo é o prêmio Funarte

---

5. Os editais não são realizados de forma contínua e anual. O retrato apresentado de cada entidade vinculada contempla ações distribuídas no tempo. Não quer dizer que todas são realizadas simultaneamente, nem mesmo que se repetem anualmente.

Festival de Teatro Virtual, de 2020, que incentivou a montagem de espetáculos para apresentação virtual. O teatro, arte da presença, foi forçado a buscar outros meios para sobreviver. Outro exemplo de prêmio da Funarte foi o RespirArte, para seleção de atrações *on-line* de vertentes culturais de todas as regiões do país.

A segunda entidade vinculada é o *Ibram*, que se associa mais diretamente ao art. 216 da CF/1988, ao tema do patrimônio cultural. Criada em 2009, é a mais nova entre as vinculadas e a principal instituição do governo federal dedicada a políticas, programas e ações para o desenvolvimento do setor museal.

Entre as 27 competências do Ibram estabelecidas na Lei nº 11.906/2009, que criou o instituto, destacam-se:

propor e implementar projetos, programas e ações para o setor museológico, bem como coordenar, acompanhar e avaliar as atividades deles decorrentes; (...) implantar e manter atualizado cadastro nacional de museus (...); desenvolver e estimular ações de circulação, intercâmbio e gestão de acervos e coleções; (...) coordenar o Sistema Brasileiro de Museus (Brasil, 2009).

As ações do Ibram contemplam: fórum para intercâmbio de conhecimentos e experiências; instrumentos de coleta e compartilhamento de informações; iniciativa de cooperação internacional para articulação das políticas da área; promoção do acesso digital aos bens musealizados; estratégias para preservação e segurança dos acervos; e estudos sobre os museus e seu público. Além desses, há programas para gestão de documentos, para difusão de conhecimentos e para valorização da memória social de povos.

A terceira vinculada tem como competência fomentar, regular e fiscalizar a indústria cinematográfica nacional. A Política Nacional do Cinema, criada em 2002, entra em consonância principalmente com o art. 215 da CF/1988. Associada a essa política, a *Ancine* criou outros programas, em grande medida, relacionados ao fomento e viabilizados pelo Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). Entre os programas, destacam-se: Programa Cinema Perto de Você, Programa de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro e o Programa Ibermedia. O FSA, por sua vez, é a principal política pública de fomento ao setor audiovisual brasileiro. Foi regulamentado em 2007 e começou a operar efetivamente em 2008. O comitê gestor do fundo é o órgão responsável por estabelecer as diretrizes para a distribuição dos seus recursos.

Durante a gestão do atual governo, houve momentos marcados por descaso pelo setor. Soma-se a isso a queda de público e de produção em razão da pandemia. No sítio oficial da Ancine, os anos de 2019 e 2021 não apresentam dados de chamadas públicas. Foram insignificantes as práticas de fomento realizadas pelo fundo no período. A divulgação dos dados em geral também foi problemática e deu ensejo a ações do Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da União. As publicações atualizadas de dados sobre as análises de projetos e de

editais de fomento só aconteceram em 2022. Foram 515 projetos contratados em 2020 e 25 em 2021, conforme publicação do Diário Oficial da União. A falta de transparência e o congelamento das ações de fomento foram temas recorrentes nas notícias associadas à política para o audiovisual nos últimos anos.

A primeira ação judicial contra o governo Bolsonaro no setor da cultura ocorreu em 2019, relacionada ao audiovisual. O então ministro da Cidadania (Osmar Terra)<sup>6</sup> determinou a suspensão de um edital de projetos para a rede pública de televisão, pois previa o investimento em séries com temática LGBTQIA+.<sup>7</sup> Esse episódio trouxe à tona elementos do caráter ideológico – contrário à diversidade e à liberdade de expressão – que impregnaria outras ações da gestão do atual presidente. Nessa situação, o Ministério Público Federal fez valer os direitos previstos na Constituição e permitiu que o edital fosse retomado.

No governo Bolsonaro, tem sido recorrente a apelação de cidadãos aos tribunais contra excessos ou omissões na área de cultura. Na ausência de diálogo entre produtores culturais e gestores, o debate migrou para a esfera judicial. Esse fenômeno, em que direito, sociedade, política e Judiciário interagem em disputas, é conhecido como judicialização, uma espécie do protagonismo judicial. Trata-se, mais especificamente, da judicialização da política, pois o foco recai sobre o Estado e as relações entre os poderes. Há, portanto, maior interferência do Judiciário na deliberação de questões tradicionalmente políticas e administrativas, do âmbito do Executivo.<sup>8</sup> Esse fenômeno é essencialmente contingencial e decorre de um conjunto de fatores. Costuma ser motivado por conflitos de interesses, descumprimento de normas, ausência da atuação de instituições, para citar alguns exemplos. A judicialização se estabelece, a princípio, dentro dos limites previstos para a atuação judicial, diferentemente do ativismo judicial.

Ações e omissões do governo Bolsonaro na área cultural também levaram a uma ação civil pública contra a União proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). De acordo com a OAB, os danos que o patrimônio cultural tem sofrido violam garantias fundamentais do direito à cultura.<sup>9</sup> Essa iniciativa converge com muitas notícias sobre a atual gestão pública da cultura, que versam sobre: censura, mau uso da lei de incentivos fiscais, excessiva troca de gestores das instituições culturais, indicação de gestores sem perfil técnico e cortes de verbas.

6. À época, a Secult estava subordinada ao Ministério da Cidadania.

7. Disponível em: <<http://glo.bo/3o1ceK0>>. Acesso em: 24 jan. 2022.

8. Nas palavras do juiz Felipe Albertini Nani Viaro (2017, p. 236): “a expressão ‘judicialização da política’, em acepção ampla, refere-se ao fenômeno da expansão do poder judicial no âmbito das relações políticas, caracterizado pelo adensamento da regulação jurídica na esfera estatal; o que permite maior interferência do Poder Judiciário na deliberação de questões do âmbito político, ou seja, que até então eram consideradas exclusiva ou precipuamente de alçada dos legisladores e gestores, e a incorporação de argumentos e critérios jurídicos, métodos e procedimentos judiciais, organização e estrutura judiciários fora do âmbito judicial, no próprio âmbito político”.

9. Disponível em: <<https://bit.ly/30h35Jk>>. Acesso em: 24 jan. 2022.

De volta às vinculadas, a *FCRB* se apresenta como um espaço de pesquisa, ensino e memória, com atuação museológica dedicada a Rui Barbosa (1849-1923), além de arquivos pessoais de escritores brasileiros. É considerada uma das primeiras construções como museu-casa (biblioteca) de caráter público no Brasil. Foi criada em 1927, na condição de Museu Casa de Rui Barbosa e transformada, em 1966, em Fundação Casa de Rui Barbosa.

Dois importantes programas oferecidos pela instituição são: Pós-Graduação em Memória e Acervos e editais de bolsas de conhecimento técnico e científico na área da cultura, vigentes desde 2016, conforme o sítio oficial da fundação. Parte do acervo da instituição está disponível para acesso digital.

A *FBN* executa a política governamental de captação, guarda, preservação e difusão da produção intelectual do país. É depositária do patrimônio bibliográfico e documental do Brasil e foi reconhecida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) como uma das maiores bibliotecas nacionais do mundo.

Seus editais estão voltados a autores e profissionais do livro, bibliotecários, estudantes e pesquisadores. Alguns dos seus projetos são: Rede da Memória Virtual Brasileira; 200 anos da Biblioteca Nacional; A França no Brasil; Guerra do Paraguai; Collecção D. Thereza Christina Maria (coleção fotográfica do imperador Pedro II); Memória dos Presidentes; Brasil e Estados Unidos (interações desde o século XVIII); Tráfico de Escravos no Brasil; e Biblioteca Virtual da Cartografia Histórica do século XVI ao século XVIII.

O *Iphan* é a instituição, por excelência, voltada ao patrimônio cultural brasileiro. Conforme seu regimento interno (Portaria nº 92/2012), ela tem por finalidade “preservar, proteger, fiscalizar, promover, estudar e pesquisar o patrimônio cultural brasileiro, na acepção do art. 216 da Constituição Federal” (Brasil, 2012b). É interessante destacar que a concepção de patrimônio expressa na CF/1988 é a base para o trabalho desempenhado por esse instituto.

Algumas de suas ações e programas são: preservação de documentos originais e digitalização do arquivo central do Iphan; Programa Nacional do Patrimônio Imaterial; Programa de Promoção do Artesanato de Tradição Cultural; concursos para produção de conhecimento sobre cultura popular e preservação do patrimônio; e prêmio para pesquisa acadêmica sobre preservação do patrimônio arqueológico.

Com a chegada de Jair Bolsonaro à Presidência, um problema bastante noticiado diz respeito à indicação de pessoas que não possuem qualificação técnica compatível com o cargo a ser ocupado. Este se tornou um problema significativo para a gestão do Iphan, que afetou a Presidência e superintendências regionais. Entre os 27 superintendentes, doze têm perfil profissional incompatível com os cargos,

de acordo com levantamento do Fórum de Entidades em Defesa do Patrimônio Cultural Brasileiro.<sup>10</sup>

Em outro episódio envolvendo o Iphan, patrimônio público e mercado se confrontaram. Esta foi a fala do chefe do Poder Executivo durante o Fórum Moderniza Brasil, realizado na sede da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp):

Tomei conhecimento que uma obra de uma pessoa conhecida, o Luciano Hang, estava fazendo mais uma loja, e apareceu um pedaço de azulejo nas escavações. Chegou o Iphan e interditou a obra. Liguei para o ministro da pasta e (perguntei): “que trem é esse?”, iniciou. Porque não sou inteligente como meus ministros. O que é Iphan, com PH? Explicaram para mim, tomei conhecimento, ripei todo mundo do Iphan. Botei outro cara lá (...) O Iphan não dá mais dor de cabeça para a gente.<sup>11</sup>

A fala do presidente diz mais sobre seu posicionamento em relação à importância da cultura e sobre a forma como lida com o funcionamento das instituições do que efetivamente sobre o ocorrido. A administração pública e os servidores se esforçam institucionalmente para manter as atividades rotineiras expressadas nas atribuições institucionais e nos processos de capacitação profissional. Em nota explicativa,<sup>12</sup> o Iphan comunicou que não embargou o empreendimento. Ele delegou à empresa a responsabilidade de paralisar a obra em caso de achado arqueológico. Esse procedimento segue a Instrução Normativa nº 1/2015 e se efetiva quando a empresa assina o Termo de Compromisso do Empreendedor. Afinal, a competência pela preservação do patrimônio não é apenas do Iphan, da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, mas também dos particulares.

Talvez a ideia de que o mundo da cultura seja constituído por inimigos políticos ou ideológicos explique muitas falas públicas em relação à área e muitas atitudes políticas que fragilizam as instituições culturais e suas ações. Seria ela constituída por inimigos em razão da pauta da diversidade, na qual cabem expressões de liberdade de gênero e reconhecimento de quilombolas, indígenas, negros, LGBTQIA+, ou por uma oposição simplista com uma agenda conservadora de direita? É muito evidente que esse campo específico é dividido. Outra hipótese é que, embora seja uma área que demanda recursos do Estado, esta deveria ser deixada livre, submetida às energias e aos dinamismos dos mercados. Em todo caso, seja por razões de filosofia moral, seja por razões de eficiência alocativa, a área, ou vários de seus segmentos e linguagens, corre sérios riscos de desaparecimento, caso seja deixada exclusivamente *aos cuidados* do mercado. Até mesmo liberais reconhecem esse fato simples (Dworkin, 2005; Silveira, 1995).

10. Disponível em: <<https://bit.ly/3zydRpL>>. Acesso em: 25 jan. 2022.

11. Disponível em: <<https://bit.ly/3HmQvFj>>. Acesso em: 25 jan. 2022.

12. Disponível em: <<https://bit.ly/3QfmFH3>>. Acesso em: 27 jan. 2022.

A última entidade vinculada, a *FCP*, tem por finalidade “promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira” (Brasil, 1988a). Esse tema encontra amparo em diversos incisos da CF/1988. O Estado brasileiro se comprometeu, na Carta Magna, a proteger as manifestações culturais afro-brasileiras, elencou a valorização da diversidade étnica como norte do PNC e tombou todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

A fundação operacionaliza sua política principalmente por meio de projetos, prêmios, editais e bolsas. Alguns focam as expressões artísticas, outros buscam disseminar conhecimento sobre a cultura afro-brasileira, e um terceiro grupo tem caráter mais social.

Essa instituição tem ganhado destaque no governo Bolsonaro, em razão de polêmicas. O protagonista é Sérgio Camargo, ex-presidente da entidade. Três eventos exemplificam as orientações da sua gestão: a proposta de mudança do nome da fundação, o assédio moral a servidores e a tentativa de eliminação do acervo institucional. O primeiro deles, de forte carga simbólica, é sua intenção de alterar o nome de Palmares para Princesa Isabel.<sup>13</sup> Camargo chama o importante líder negro do Quilombo de Palmares, referência na resistência negra à escravidão, de “líder tirano e escravocrata”. Essas explicações e interpretações são bastante controversas e mesmo equivocadas à luz da historiografia contemporânea (Gomes, 2015). Para que esse revisionismo histórico pudesse seguir em frente, precisaria do aval ou silenciamento de outras instituições, o que não aconteceu. A revisão foi judicializada e interrompida. Evidentemente, não se trata apenas de revisão histórica, mas de estratégia política plenamente alinhada a um método de governo – nesse caso, a criação de inimigos e a pauta de esvaziamento de conteúdos que expressam valores inscritos na Constituição.

A segunda polêmica diz respeito à iniciativa de Camargo de doar parte do acervo de livros da instituição.<sup>14</sup> Em junho de 2021, a fundação publicou um relatório comunicando que excluiria obras de seu acervo – mais especificamente, 5,3 mil livros, folhetos e catálogos – sob a justificativa de que versavam sobre revolução sexual, *bandidolatria*, revoluções marxistas e técnicas de guerrilha. O relatório se intitulava *Retrato do Acervo: a doutrinação marxista*. Entre os títulos a serem excluídos estavam autores que são referência para o pensamento brasileiro e ocidental, como Karl Marx, Friedrich Engels e Lênin, mas também Max Weber, Eric Hobsbawm, Celso Furtado, entre outros. Diante dessa cruzada ideológica, o Poder Judiciário interveio e proibiu Camargo de excluir o acervo da fundação.

13. Disponível em: <<https://bit.ly/3xPOqi3>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

14. Disponível em: <<https://bit.ly/3P38Zhk>>. Acesso em: 14 jan. 2022.

Mais uma vez, a invenção de adversários políticos – o caricato marxismo cultural e a fantasiosa esquerda difusa – faz parte do processo de desconstrução institucional.

A terceira polêmica que envolve o ex-presidente da FCP diz respeito à gestão de pessoas da instituição. Ele foi afastado de atividades relacionadas a isso, pela Justiça, e ficou proibido de nomear e exonerar servidores.<sup>15,16</sup> Uma ação no Ministério Público do Trabalho pediu seu afastamento da presidência da FCP pautada em denúncias de assédio moral, perseguição ideológica e discriminação contra funcionários da instituição. O intuito de mobilizar os afetos daqueles que são a favor e dos que são contrários ao governo talvez explique, em parte, tantas notícias polêmicas envolvendo a cultura. Na subseção 2.1, serão apresentados temas relativos ao financiamento. As políticas públicas culturais não são redutíveis, mas, em grande parte, relacionam-se com os recursos financeiros.

### 2.1 Rouanet, Aldir Blanc e Paulo Gustavo

Despontaram, no cenário recente, importantes iniciativas no âmbito normativo, todas elas relativas ao financiamento à cultura. A Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura (LAB 2) e a Lei Paulo Gustavo foram aprovadas nas duas casas do Legislativo, mas foram vetadas pelo presidente da República, e a velha conhecida Lei Rouanet, formalmente chamada de Lei de Incentivo à Cultura, foi regulamentada por nova Instrução Normativa (IN) que define procedimentos de financiamento de projetos culturais por meio do mecanismo de incentivo fiscal do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac).

A Lei de Incentivo à Cultura, uma das principais ferramentas de fomento à cultura no Brasil, tem sido também um dos principais alvos de críticas e polêmicas no governo Bolsonaro. Evidentemente, o mecanismo de incentivo tem falhas e deveria ser aperfeiçoado. No entanto, apesar das críticas a um suposto tipo de ideologia que orientasse as escolhas dos projetos em governos anteriores, este responde imprimindo sua própria ideologia e seus valores, seleciona temas que podem ou não ser tratados, tipos de arte que podem ou não ser financiados. Além disso, ainda usa a isenção fiscal de imposto para beneficiar eventos que não se enquadram na área cultural.<sup>17</sup>

15. Disponível em: <<https://bit.ly/3yWRn00>>. Acesso em: 12 jul. 2022.

16. Disponível em: <<https://bit.ly/3QgXvl9>>. Acesso em: 14 jan. 2022.

17. O Rio Innovation Week, por exemplo, um evento de empreendedorismo, inovação e encontros de negócios, com palestras de empresários e investidores famosos, recebeu a autorização da Secult para captar R\$ 2,7 milhões via Lei de Incentivo à Cultura. Além de não ser um evento de cultura, ainda não cumpre obrigação prevista em lei: não disponibiliza meia-entrada, que deveria corresponder a 50% dos ingressos comercializados. Estes, por sua vez, custam R\$ 490,00. Outro exemplo envolve um evento de cultura cuja proposta não foi aprovada pela secretaria, que justificou sua decisão pautada em critérios que escapam ao regulamento do incentivo fiscal. O Festival de Jazz do Capão (na Bahia) publicou, na rede social Facebook, que se declarava um festival “antifascista e pela democracia”. Com base nessas palavras, a secretaria justificou que o festival de música não seria cultural, mas político, e rejeitou sua proposta. Disponível em: <<https://bit.ly/3OaZMTe>>. Acesso em: 14 jan. 2022.

Não é possível dizer que todo o uso do mecanismo de fomento se dê dessa forma. O mais provável é que haja uma mistura entre *funcionamento normal* – com aprovação de projetos elaborados conforme os moldes exigidos, que seguem o rito burocrático –, e outro ancorado na discricionariedade e nas preferências da administração quanto ao uso de recursos públicos, assim beneficiando determinados produtores e propostas.

Com relação a seu funcionamento nos últimos anos, pode-se dizer que está mais lento e mais concentrado. A análise e aprovação dos projetos, que possibilitam aos produtores irem atrás dos patrocinadores, está mais devagar. Entre janeiro e agosto de 2021, a secretaria analisou um número 45% menor de propostas em comparação ao igual período de 2020.<sup>18</sup> Apesar disso, o valor captado em 2021 foi maior que aquele aportado no ano anterior, já o número de projetos diminuiu. Há concentração de dinheiro em um número menor de propostas.

Esse último ponto é alvo de críticas pelo governo e foi um dos principais argumentos para justificar a edição de nova IN. Utilizando-se da ideia de democratizar o acesso ao financiamento público, a nova IN diminuiu o número de projetos por proponente, reduziu o valor das propostas e achatou o valor dos cachês.

A IN anterior também foi expedida por este governo. O quadro 2 compara os principais pontos de divergência entre elas.

---

18. Disponível em: <<https://bit.ly/3xQkMcA>>. Acesso em: 27 jan. 2022.

**QUADRO 2**  
**Comparativo das INs da Lei Rouanet**

Aspectos comparados	IN nº 2, de 23 de abril de 2019 (Ministério da Cidadania)	IN nº 1, de 4 de fevereiro de 2022 (Secult/Ministério do Turismo)
Limites de quantidades e valores homologados para captação por proponente	–	–
Para empreendedor individual (EI) do tipo microempreendedor individual (MEI) e para pessoa física	Até quatro projetos, totalizando R\$ 1 milhão.	Até dois projetos, totalizando R\$ 1 milhão.
Demais enquadramentos de EI	Até oito projetos, totalizando R\$ 6 milhões.	–
Para empresa individual de responsabilidade limitada (Eireli) e para sociedades limitadas (Ltda.) e demais pessoas jurídicas (PJs)	Até dezesseis projetos, totalizando R\$ 10 milhões.	Eireli: até cinco projetos, totalizando R\$ 4 milhões.  Ltda. e PJ: até oito projetos, totalizando R\$ 6 milhões.
Limitação de valores	Por projeto: R\$ 1 milhão.  Não se aplica a projetos de: planos anuais e plurianuais de atividades; patrimônio cultural material e imaterial; museus e memória; conservação, construção e implantação de equipamentos culturais de reconhecido valor cultural; e construção e manutenção de salas de cinema e teatro em municípios com menos de 100 mil habitantes.  Limite máximo ao valor da carteira: R\$ 6 milhões.	Tipicidade normal: até R\$ 500 mil.  Tipicidade singular: <sup>1</sup> até R\$ 4 milhões.  Tipicidade específica: <sup>2</sup> até R\$ 6 milhões.  Não se aplica a projetos de tipicidade especial (conservação, construção e implantação de equipamentos culturais de reconhecido valor cultural, patrimônio cultural tombado ou registrado e plano anual de atividades).
Remuneração do proponente	Até 50% do valor homologado para execução do projeto.	Até 15% do valor captado para a execução.
Limite dos valores de cachê, por apresentação	Artista solo: R\$ 45 mil.  Grupo (exceto orquestra): R\$ 90 mil.  Músico: R\$ 2,25 mil.  Maestro: R\$ 45 mil.  As aprovações de valores superiores aos definidos poderão ser admitidas por ato motivado do plenário da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), considerando as justificativas apresentadas pelo proponente e pela área técnica.	Artista solo: R\$ 3 mil.  Músico: R\$ 3,5 mil.  Maestro: R\$ 15 mil.  Aluguel de sala de apresentação: R\$ 10 mil.

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Tipicidade singular diz respeito a desfiles festivos, eventos literários, exposições de artes e festivais.

<sup>2</sup> Tipicidade específica engloba concertos sinfônicos; datas comemorativas nacionais, como Carnaval, Páscoa, festas juninas, Natal e Ano-Novo; educativos em geral e capacitação cultural; inclusão da pessoa com deficiência; museus e memória; óperas; bienais; projetos de internacionalização da cultura brasileira; e teatro musical.

A democratização do acesso à Lei Rouanet é, sem dúvida, um ponto importante, que merece atenção do gestor público. Entretanto, não bastam limitações normativas achatando o teto orçamentário para que caibam debaixo dele um número maior

de pessoas. Para efetivar essa democratização, são necessárias a simplificação de processos e a capacitação para proposição e gerenciamento projetos – tarefa esta bastante exigente, que envolve uma série de conhecimentos técnicos, distintos dos conhecimentos artísticos. Alguns poucos dominam a linguagem e os saberes envolvidos nesse processo e, mesmo assim, acabam gerenciando vários projetos. As regras de fomento ou financiamento envolvem comportamento estratégico por parte dos atores que demandam recursos. O desconhecimento dos dinamismos dos segmentos artísticos e de suas necessidades pode produzir mudanças formais que, ao contrário de descentralizar e democratizar, complicam os processos de apoio aos mundos das artes.

O outro lado da democratização diz respeito ao papel das empresas. A criação de mecenato cultural empresarial envolve a sensibilização para a importância dos direitos culturais e do papel positivo que as empresas podem exercer na ativação da cultura. Até o momento, e por razões de uma conjuntura longa de mais de vinte anos, as empresas usam os incentivos e aportam recursos próprios mínimos e cada vez menores à arte. A renúncia é de 100% na maior parte dos casos. O mecanismo de incentivo fiscal deixa a cargo das empresas escolherem em que investir, e, nessa situação, o comportamento de apoio expressa a visibilidade dos projetos e atividades apoiadas, pois implicam retorno de imagem às empresas.

Os argumentos habituais são de que as empresas não direcionam recursos para desconhecidos ou projetos sem visibilidade e que os incentivos fiscais costumam ser vinculados à política de *marketing* da instituição, assim teriam por objetivo dar projeção à empresa, agregar valor à marca e obter outros ganhos simbólicos. Os argumentos são em parte verdadeiros, mas o principal é que seria necessária a construção mais assertiva da ideia de mecenato cultural no comportamento das empresas, o que implica o comportamento de financiamento a projetos culturais independentemente de renúncias ou incentivos fiscais. Outros desafios se associam a esse. A concentração dos incentivos fiscais em poucos proponentes está associada à concentração de recursos também em poucas cidades e territórios.

A IN traz inovações. As empresas apoiadoras que aportarem valores acima de R\$ 1 milhão serão obrigadas a investir 10% em projetos de proponentes que nunca receberam patrocínio antes, nas seguintes áreas: capacitação cultural, museus e acervos museológicos públicos, patrimônios materiais e imateriais, bibliotecas públicas. Outra inovação veda às empresas patrocinadoras aportarem recursos por mais de dois anos seguidos em propostas do mesmo proponente. As exceções a essa regra são os planos anuais de museus públicos, de patrimônio e de ações culturais formativas.

Essas duas limitações impedem que a lei de incentivo funcione como política capaz de garantir continuidade ao trabalho de artistas e grupos. É interessante

ampliar o leque e abarcar produtores iniciantes, mas os grupos consolidados necessitam igualmente de recursos públicos para dar continuidade ao trabalho que desenvolvem. Além disso, os criadores consolidados costumam contribuir de modo ímpar para o dinamismo da área e mantêm relação de interdependência com aqueles que são iniciantes: ajudam na formação destes e criam condições de trabalho. Deixar de contemplar os grandes produtores é uma forma de desestabilizar toda a área. Descontinuar o financiamento por parte de empresas também pode ter consequências contrárias aos objetivos de descentralização e dinamização das atividades culturais.

Em contrapartida, a nova IN coloca alguns desafios e maiores exigências para os produtores de cultura. Anteriormente, a captação mínima exigida para que a proposta pudesse começar a ser executada era de 10% do valor aprovado no projeto; agora, o proponente deve conseguir com a empresa um mínimo de 20% do orçamento aprovado pela Secult. Em relação às contrapartidas sociais, que previam que ações formativas gratuitas fossem realizadas em cada projeto, houve mudanças. O atual decreto determina a realização de outras atividades paralelas, também em caráter gratuito. Alguns exemplos desse tipo de atividade são: ensaios abertos, rodas de conversa, oficinas de quarenta horas e concertos sinfônicos. Trata-se de exigências de atividades que recaem sobre os artistas, além daquelas propostas nos projetos. Caso os projetos sejam realizados de modo inteiramente gratuito, não precisarão contemplar as ações formativas.

Muitos outros aspectos não sofreram alterações, como é o caso dos limites de valores para a produção audiovisual e dos critérios para ampliação do acesso, que preveem um determinado número de ingressos a serem distribuídos gratuitamente.

Um último ponto interessante da nova IN merece destaque. Ela estabelece que a inauguração de ações culturais realizadas com recursos incentivados por proponentes, estados, Distrito Federal ou municípios devem ocorrer somente com aprovação prévia da Secult. O descumprimento da norma acarretará reprovação total do projeto e instauração de tomada de contas especial. Com isso, a secretaria faz um gesto político de centralização, contrário à autonomia dos entes federativos, e ainda cria mais uma demanda para seu quadro.

Para que a lei de incentivos funcione, a secretaria precisa mobilizar um número grande de servidores para avaliar os projetos. Entre estes, um percentual pequeno consegue efetivamente ser financiado por alguma empresa. Ou seja, muito do trabalho realizado pela secretaria não retorna em produção cultural, e ela segue acompanhando o desenvolvimento das propostas até a prestação de contas.

Resta agora acompanhar as mudanças reais que esse regulamento produzirá. Talvez contribua para ampliar o número de pessoas que acessam o incentivo fiscal. Talvez desestabilize importantes grupos e artistas brasileiros, sem oferecer

condições adequadas para seu trabalho. Talvez promova uma tensão interna no campo e aumente o conflito entre os artistas estabelecidos e aqueles em início de carreira. Essas são algumas das possibilidades que esse horizonte apresenta.

As outras duas leis em prol da cultura destacam o Poder Legislativo como importante ator da política cultural, especialmente no momento da pandemia. Elas propõem transferências de recurso da União aos outros entes para financiamento do setor cultural, como forma de amenizar os efeitos negativos da covid-19 nessa área.

O projeto de lei complementar (PLP)<sup>19</sup> que homenageia o ator Paulo Gustavo, falecido em decorrência do novo coronavírus, direciona R\$ 3,86 bilhões do *superavit* financeiro do Fundo Nacional de Cultura (FNC) a estados, Distrito Federal e municípios, para fomento de atividades e produtos culturais. Desse montante, a maior parte (R\$ 2,797 bilhões) vem da arrecadação da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine) e deve ser aplicada nessa área.

A proposta de lei discrimina os percentuais para cada ente. No que se refere ao montante para o audiovisual, estados e Distrito Federal receberão R\$ 167,8 milhões para apoiar micro e pequenas empresas do setor audiovisual, para distribuição e licenciamento de produções nacionais e para serviços independentes de vídeo por demanda (com um mínimo de 70% do catálogo composto por produções brasileiras). O valor restante dessa área será dividido entre estados e municípios, metade para cada.<sup>20</sup> Há, ainda, uma distribuição de valores para categorias de uso:

- R\$ 1,957 bilhão para produções audiovisuais;
- R\$ 447,5 milhões para reformas, manutenção e funcionamento de salas de cinema públicas ou privadas; e
- R\$ 224,7 milhões para capacitação, realização de festivais e mostras, apoio a cineclubes, observatórios, publicações e pesquisas.

As outras áreas culturais são contempladas com R\$ 1,065 bilhão, repartido igualmente entre estados e Distrito Federal (50%) e municípios (50%), segundo os mesmos critérios (20% conforme o FPE ou FPM e 80% proporcional à população). No caso delas, o PLP propõe ações a serem financiadas, mas não discrimina valores para cada uma. São elas: i) desenvolvimento de atividades de economia criativa e de economia solidária; ii) cursos, produções ou manifestações culturais; e iii) desenvolvimento de espaços artísticos e culturais, microempreendedores

19. Proposto pelos senadores Paulo Rocha, Paulo Paim, Jean Paul Prates, Rogério Carvalho, Humberto Costa, Jaques Wagner e pelas senadoras Rose de Freitas, Zenaide Maia e outros.

20. Entre os municípios, 20% do total será rateado segundo os índices do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e 80% será dividido de modo proporcional à população. Entre os estados, a mesma lógica: 20% pelos índices do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e 80% pela população.

individuais, microempresas e pequenas empresas culturais, cooperativas, organizações comunitárias.

Os governos locais oferecerão ações emergenciais ou prêmios por meio de chamamentos públicos, editais ou outras formas de seleção simplificada para distribuir os valores entre artistas e espaços culturais. A Secult definirá diretrizes para a aplicação dos recursos.

A proposta contém, ainda, condições para o recebimento dos recursos pelos beneficiários, contrapartidas que devem realizar, formas de prestação de contas e estratégias que contribuem para que a verba seja efetivamente utilizada. Este último quesito é de grande relevância, visto que um desafio identificado na implementação da LAB foi fazer o recurso chegar aos fazedores de cultura. Para tanto, há permissão para que municípios possam formar consórcios entre si para receber os valores, e, caso esses entes (consociados ou não) deixem de apresentar plano de ação no prazo estabelecido, o dinheiro será redistribuído pela União a outros que fizerem o pedido da verba conforme os critérios. Como se trata de ano eleitoral, se esse motivo causar algum impedimento à execução descentralizada dos recursos, o prazo será prorrogado, de modo automático, pelo mesmo período no qual não foi possível usar a verba.

A inspiração para a criação da Lei Paulo Gustavo veio da LAB, aprovada em 2020, em homenagem a outro artista também morto em razão da covid-19. A LAB surgiu com o propósito de ser um auxílio emergencial para o setor cultural durante a calamidade do novo coronavírus. Apesar da demora para sua aprovação, para regulamentação pela Secult e para implementação pelos governos locais, foi uma iniciativa importante. O recurso repassado da União para os entes federados foi aplicado em renda emergencial mensal, subsídio para manutenção de espaços culturais e editais, prêmios ou outras chamadas públicas.

O projeto de lei que tramitou no Legislativo (e foi vetado pelo presidente) propunha a *LAB 2*, com repasses anuais de R\$ 3 bilhões da União para os estados, o Distrito Federal e os municípios e duração de cinco anos, diferentemente da LAB, criada para durar apenas no período emergencial da pandemia. O montante seria dividido entre os entes da mesma forma proposta na Lei Paulo Gustavo. A aplicação, por sua vez, seria diferente:

- 80% em ações de apoio ao setor via editais, chamadas públicas, prêmios, subsídios para manutenção de espaços; e
- 20% em incentivo direto a programas, projetos e ações de democratização do acesso em áreas periféricas e em comunidades tradicionais.

Os espaços culturais receberiam subsídios para sua manutenção no valor de R\$ 3 mil a R\$ 10 mil, e as fontes de recurso previstas para financiar essa política

seriam várias: dotações orçamentárias; *superavit* do FNC; doações; subvenções e auxílios de entidades de qualquer natureza; 3% da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais, deduzido o valor dos montantes destinados aos prêmios; recursos da Loteria Federal da Cultura, a ser criada; reembolso das operações de empréstimo realizadas pelo FNC; retorno dos investimentos feitos em empresas e projetos culturais com recursos do FNC; resultado das aplicações em títulos públicos federais; e recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre a comercialização de jogos e apostas (Cide-Jogos), prevista no Projeto de Lei nº 442/1991.

Diferentemente da Lei Paulo Gustavo, a LAB 2 prevê uma condição para o ente federado receber a verba. Ele deve comprovar destinação de orçamento próprio para a cultura que corresponda, no mínimo, à média dos valores desse orçamento aplicado nos últimos três exercícios e, caso perca o prazo para entrega do plano de ação, os recursos serão redistribuídos aos demais entes.

Alguns pontos foram importantes na negociação da proposta. Entre elas, a inclusão da cultura gospel nos projetos – sugestão do deputado Eli Borges (Solidariedade/TO). O partido Novo tentou proibir o uso dos recursos em iniciativas de empresas e entidades do Sistema S, mas teve o destaque rejeitado.

Interessante notar que a LAB de 2020 esbarrou em desafios na transferência de recursos, na prestação de contas e no controle e fiscalização. Ela evidenciou necessidades e fragilidades desse pretendido sistema de cultura, que demanda articulação e estruturação por parte dos entes federados. Há muito que se avaliar com a experiência passada para aprimorar as ações futuras, como a dos dois projetos de lei apresentados. Nesse contexto, o SNC também se torna um tema relevante.

### **3 O PROBLEMA: CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE FINANCIAMENTO DA POLÍTICA SETORIAL DE CULTURA**

As políticas públicas culturais são constituídas por programas de ação governamental e combinam normas e destinação de recursos financeiros, administrativos e humanos para enfrentar desafios constitucionais e realizar objetivos definidos em documentos, tais quais planos plurianuais (PPAs) e leis de diretrizes orçamentárias (LDOs).

No âmbito das políticas culturais, existem programas de ação distribuídos na *função cultura* (código 13) e, dentro desta, nas subfunções *patrimônio histórico, artístico e arqueológico* (código 13.391), *difusão cultural* (código 13.392) e *administração geral* (código 13.122). Em cada uma dessas categorias, encontram-se programas de patrimônio material e imaterial, arquivos, hemerotecas, museus, biblioteca e leitura, artes (circo, teatro, dança, música etc.), pontos de cultura, audiovisual e cinema, diversidade cultural, ações voltadas à valorização e ao reconhecimento de direitos a diferenças de grupos LGBTQIA+ etc. Os arranjos institucionais e

desenhos de ação são muito variados, relacionados com métodos e instrumentos de governabilidade em configurações singulares.

Assim, combinam-se nas políticas públicas culturais conceitos, classificações, princípios, imagens, representações do que se constitui em objeto da ação, hipóteses de ação ou orientações normativas, medidas específicas, decisões, sequência de ações e procedimentos práticos. Combinam-se argumentos relacionados aos direitos culturais, à democratização da cultura, à democracia cultural e ao valor da cultura nos processos individuais formativos, na construção da cidadania, no desenvolvimento e na ação cultural, com desenhos específicos de programas de ação, operações de fomentos, subsídios, créditos e investimentos em diferentes processos públicos e privados. Ademais, associam-se diferentes concepções a respeito do que constitui a cultura como objeto de políticas culturais: nesse caso, tem-se a atenção voltada para ações culturais, eventos, prêmios etc., além da promoção de culturas tradicionais e populares, desde incentivos a ações ligadas aos mercados de bens simbólicos até o fortalecimento de capacidades institucionais do poder público.

As funções, as subfunções e os programas orçamentários organizam todos esses elementos e abrigam estratégias e modos de ação muito diversos, institucionalizando um recorte da realidade, separando a cultura, de forma geral, de outras atividades e setores como a educação e o turismo, embora possa manter com elas relações sinérgicas e transversalidades.

Ademais, cada área ou linguagem que constitui a cultura como área de ação pública mobiliza representações, ideias, atores, interesses, instituições, processos e resultados com significados e impactos muito diversos nos processos macrossociais e econômicos.

Nesse contexto, os orçamentos da área cultural constituem-se em instrumentos que expressam as circunstâncias, potencialidades ou dificuldades da satisfação das necessidades de cada ator e de toda a área cultural. Lidar com a escassez, heterogeneidade de objetivos, necessidades e vulnerabilidades em um contexto competitivo, no qual há relativa falta de simpatia diante das necessidades e interesses daqueles que estão fora dos círculos de proximidade, isto é, que são socialmente distantes ou política e economicamente considerados como secundários, não se constitui em tarefa trivial. De qualquer maneira, deve-se lembrar que área cultural mobiliza cerca de 5 milhões de trabalhadores de forma direta.

Outra dimensão importante da questão dos recursos orçamentários é que financiamento direto aos atores do campo cultural e transferências a estados, Distrito Federal e municípios, bem como subsídios indiretos, são instrumentos que devem ser associados a uma cuidadosa engenharia institucional. A formatação de conselhos, comissões, audiências, grupos de trabalho ou outras formas de agenciamento da ação, que pressupõem diferentes competências consultivas ou

deliberativas, são pontos cruciais. O redesenho desses órgãos híbridos foi uma iniciativa importante nos últimos anos e teve consequências positivas nos padrões de mobilização social, que foram posteriormente inibidos a partir de 2016, e de centralização de decisões no Executivo, a exemplo do governo federal, que, como já vimos, reconcentrou poder decisório.

Além disso, as associações entre formas de fomento direto ou indireto e órgãos participativos deve ser acompanhado do cuidado de aperfeiçoamento de classificações e programação orçamentária, garantindo políticas globais e comparáveis, transparência e visibilidade. No caso das transferências intergovernamentais, a padronização de categorias orçamentárias, com níveis de desagregação que tornem as políticas e ações mais visíveis, deve garantir distributividade e equalização de capacidades locais.

Dessa maneira, os orçamentos e as transferências devem prever a existência de linhas orçamentárias específicas estruturadas para a cultura, preferencialmente associadas a fundos especiais e conselhos de acompanhamento ou a competências amplas (consultar, deliberar, definir diretrizes etc.). O conhecimento preciso de prioridades alocativas deve vir acompanhado de comparabilidade que permita dimensionar e organizar o debate público local, permitindo desenhar transversalidades e cooperações em função da programação da ação e dos orçamentos. Como afirmam Holmes e Sustain (2019, p. 78), “isso não significa que as decisões devam ser tomadas por contadores, mas que as autoridades e os cidadãos das democracias devam levar em consideração os custos orçamentários”. A padronização e homogeneização de estruturas orçamentárias reduz custos de transação e facilita a coordenação de ações.

O orçamento público traduz os objetivos econômicos e políticos da autoridade pública. É um dos instrumentos de política econômica, revela escolhas e padrões alocativos das políticas, sendo instrumentos organizadores de ações conduzidas pela autoridade pública sobre as estruturas econômicas e sociais.

Esta seção tem dois objetivos. Em primeiro lugar, contextualizar a questão da coordenação interfederativa. A área da cultura definiu como orientação normativa, embora ainda não implementada, a construção de um sistema de financiamento com recursos vinculados, transferências federais para estados, Distrito Federal e municípios e, ao mesmo tempo, implicitamente e de forma pouco definida, começou a desenhar regras do jogo na estruturação de práticas e padrões de comportamento no financiamento das políticas culturais. A definição da cultura em sentido antropológico como objeto das políticas culturais deixa uma margem imensa de indefinição do que devam ser as ações na área. A delimitação de escopo e a definição precisa de categorias orçamentárias são imprescindíveis na discussão da configuração das relações federativas e na racionalização no uso de recursos

(Barbosa da Silva, Ziviani e Machado, 2020). Além disso, essa reorganização, caso seja realizada, é ponto de apoio para estabelecer relações federativas e estratégias de construção do SNC, descentralizado, participativo e coordenado.

O segundo objetivo é apresentar as despesas na função cultura das práticas e padrões de comportamento nas três esferas de governo, isto é, do governo federal, estados e Distrito Federal e municípios. Os dados devem ser vistos com cautela, em face de algumas limitações:

- o montante das despesas pode ser visto pelo empenho, liquidação e pagamento, sendo que as práticas dos restos a pagar, a anulação de empenhos e o cancelamento inclusive de despesas liquidadas podem trazer distorções na aferição dos montantes das despesas e transferências;
- a possibilidade de dupla contagem e, portanto, de superestimação das despesas culturais pela inexistência de precisão no registro de dados de transferências intergovernamentais;
- a imprecisão na descrição das subfunções, o que gera dúvidas sobre o conteúdo de cada item de gasto;
- o uso da função como critério de aferição implica apropriação de despesas culturais atribuíveis a qualquer órgão, o que pode ensejar erros de classificação, com superestimação ou subestimação das despesas culturais; e
- o fluxo de informações desigual dos municípios gera problemas de comparabilidade.<sup>21</sup>

### **3.1 Dimensionando e qualificando o orçamento cultural das três esferas de governo**

Como vimos, os instrumentos de políticas culturais são complexos, e o escopo da área abrange muitos segmentos. A cultura é uma dimensão indissociável das atividades do cotidiano: as diferentes mídias – televisão, rádio, internet, jornais, livros – são veículos de informações; sons e imagens são parte das diferentes áreas das artes e da cultura. A pandemia e os processos de isolamento social decorrentes das estratégias do poder público para minimizar e diminuir a velocidade das contaminações e, simultaneamente, preservar as capacidades de atendimentos das redes hospitalares demonstraram de forma definitiva a importância da cultura.

Todavia, os orçamentos públicos culturais não retratam a importância do setor no cotidiano. Diversos fatores levam a que se façam assertivas cuidadosas sobre os pesos relativos do poder público na ativação ou regulação dos dinamismos setoriais:

---

21. Mira-se aqui a meta 51 do PNC, que propõe um aumento dos recursos públicos federais para a área da cultura vinculado ao produto interno bruto – PIB (Brasil, 2012a).

os papéis dos entes federativos, os custos e escala de cada uma das áreas, os padrões tecnológicos, os tipos de infraestrutura, o desenho ou *mix* entre público e privado etc. Assim, as funções e efeitos simbólicos das políticas culturais sobrepujariam em muito os custos financeiros aferíveis do setor público. A capacidade de mobilização da área, o reconhecimento social dos artistas e dos porta-vozes da informação e a capacidade de influenciar a opinião pública dotam o setor de um significativo peso político.

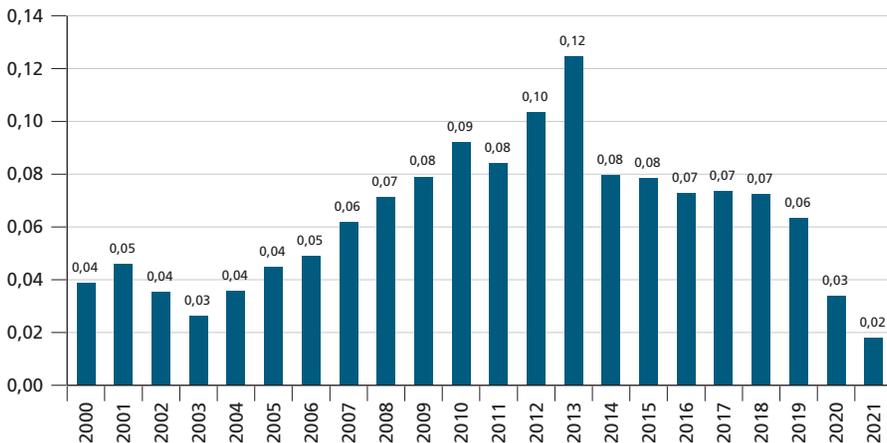
É simples apontar o peso agregado dos mercados de trabalho da cultura na totalidade do mercado de trabalho ou do consumo cultural na totalidade do consumo das famílias, mas calcular os efeitos multiplicadores das despesas culturais ainda é desafio metodológico e para a organização das informações das contas públicas (Góes *et al.*, 2020; 2022).

De qualquer forma, algo das prioridades públicas pode ser afirmado ao se escrutinarem os orçamentos culturais: a cultura está entre as funções públicas com menores recursos. Não é a última, posto desfrutado pelas despesas com saneamento, nem a penúltima, posição ocupada por desporto e lazer, mas vem em seguida, com a singela participação de 0,018% do orçamento federal empenhado em 2021, a menor participação relativa desde 2000. Essa participação atingiu seu máximo em 2013, com 0,125%, e passou a ser declinante desde então.

GRÁFICO 1

### Participação das despesas empenhadas culturais no total das despesas públicas do governo federal (2000-2021)

(Em %)



Fontes: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – Siop (disponível em: <<https://bit.ly/3PkbrQi>>); acesso em: 17 fev. 2022) e IBGE.

Elaboração dos autores.

Voltaremos à descrição das proposições legislativas que têm como finalidade dar uma solução, pelo menos parcial, à questão da estabilidade do financiamento público cultural. No momento, descreveremos o comportamento dos recursos empenhados na área cultural federal e sua composição. O registro segue a lógica tendencial de aumento dos recursos até 2013, quando o orçamento empenhado da função cultura no governo federal teve seu ápice (R\$ 3,4 bilhões); depois de 2013, esse orçamento sofreu gradual e consistente declínio até R\$ 1,2 bilhão em 2021, uma diminuição de R\$ 1,6 bilhão.<sup>22</sup>

Em primeiro lugar, deve-se registrar que a incorporação do MinC ao Ministério da Cidadania e depois ao Turismo implicou a redução do peso financeiro da unidade orçamentária Secult/administração direta. Em 2021, esses recursos empenhados correspondiam a 10% dos verificados em 2010 e a 4% em termos comparativos com os de 2013. Se comparados com 2020, em 2021 os recursos foram 30% menores. Interessante notar que a administração direta se constituía em 34% do gasto total em cultura em 2000, enquanto, em 2021, a participação era de 4%.

As instituições vinculadas também sofreram reduções de recursos, com oscilações significativas. A participação do Iphan, que chegou a ser de 20% (2018), declinou para 7% em 2021, uma redução de aproximadamente R\$ 339 milhões. A Funarte, ao contrário, que tinha participação de 4% até 2018, ampliou sua participação no ano seguinte para 25% e, mesmo sofrendo um leve declínio para 20% na sua participação em 2021, mais do que duplicou seus recursos (de R\$ 95,8 milhões em 2018 para R\$ 249,3 milhões em 2021). Os recursos das demais instituições também declinaram em termos dos valores financeiros totais em 2021 em relação a 2018: FCRB – recursos 16% menores em 2021, em relação a 2018; FBN – 20%; FCP – 23,6%; Ibram – 22%; Ancine – 18%; e FNC – 40,3%.

Ancine e FNC são fortemente interdependentes, visto que a agência é gestora, por meio do Comitê Gestor do FSA, uma linha orçamentária do FNC, criada com fontes vinculadas (Condecine e taxas). Discutiremos o movimento recente do financiamento do FNC, seu desenho e os desafios que tal incentivo apresenta para a construção de um sistema de financiamento nacional. A tese é de que são necessários recursos de outras fontes para as transferências *fundo a fundo*, pela simples razão de que quase 90% dos recursos do FNC são vinculados às políticas do cinema e audiovisual. Com a tese antecipada, passamos para o duplo movimento de descrição do financiamento e suas tendências, e para os desafios apresentados pela discussão da regulamentação de transferências descentralizadas da União aos outros entes federados, questão colocada na agenda pela LAB, LAB 2 e Lei Paulo Gustavo.

22. Os valores financeiros comparados intertemporalmente foram corrigidos para valores de 2021 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) médio anual.

Na última década, foram discutidas mudanças estruturais no financiamento às políticas culturais. A proposta mais simples e objetiva, a nosso ver, é a da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 150/2003,<sup>23</sup> que, embora já tenha sofrido inúmeras emendas, inclusive para contemplar aumentos escalonados de recursos, tem um eixo básico: a vinculação de recursos. Consideremos a redação a seguir.

Art. 1º é acrescentado o Art. 216-A à Constituição Federal, com a seguinte redação:

Art. 216-A – A União aplicará anualmente nunca menos de dois por cento, os estados e o Distrito Federal, um e meio por cento, e os municípios, um por cento, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na preservação do patrimônio cultural brasileiro e na produção e difusão da cultura nacional.

§ 1º – Dos recursos a que se refere o caput, a União destinará vinte e cinco por cento aos estados e ao Distrito Federal, e vinte e cinco por cento aos municípios.

§ 2º – Os critérios de rateio dos recursos destinados aos estados, ao Distrito Federal, e aos municípios serão definidos em lei complementar, observada a contrapartida de cada ente (Brasil, 2003).

A proposição de vinculação evoluiu e passou a prever gradualismo na aplicação dos recursos. A PEC nº 421/2014, da deputada federal Jandira Feghali (Partido Comunista do Brasil – PCDoB/RJ), estabelece percentual mínimo de recursos públicos a serem aplicados em produção, difusão e preservação do patrimônio cultural.

Pela proposta, caberá à União aplicar 2% do que arrecadar em impostos. Os estados e o DF deverão investir 1,5% da arrecadação dos impostos e das receitas oriundas do FPE, e os municípios, 1% dos tributos e do FPM (Brasil, 2014).

A dinamização da área e a sua conexão com inúmeros outros processos econômicos implicariam retornos de arrecadação de impostos e contribuições. O argumento fiscal deve ser contextualizado. A aprovação das PECs citadas não impactaria de forma abusiva as contas públicas e, dinamicamente, contribuiria para a realização cultural, além de contribuir para a ativação de dinamismos econômicos. Os recursos seriam da ordem de R\$ 1,142 bilhão em 2005, R\$ 5,2 bilhões em 2017 (maior valor do período) e R\$ 3,8 bilhões em 2020.

De acordo com a redação da PEC nº 150/2003, 25% dos recursos serão transferidos aos estados e ao Distrito Federal e outros 25%, aos municípios. Assim, os recursos para aplicação direta da União, ou seja, no Sistema Federal de Cultura (SFC), seriam de R\$ 571 milhões em 2005 e R\$ 1,9 bilhão em 2020. As transferências da União para os estados e o Distrito Federal seriam de R\$ 285 milhões em 2005 e R\$ 971 milhões em 2020, sendo os mesmos valores para os municípios.<sup>24</sup>

23. PEC nº 150/2003 foi apensada à PEC nº 324/2001, que está pronta para pauta no Plenário.

24. Valores em reais correntes.

Por sua vez, a PEC nº 421/2014, além da vinculação dos 2% de impostos arrecadados pela União, vincula também recursos de impostos e dos fundos de participação dos estados e municípios, criando, dessa forma, estabilidade e previsibilidade no financiamento cultural nos três entes federativos.

Há alguns problemas adicionais, além da necessidade de legislação e regulações específicas, para a implementação das transferências fundo a fundo no atual desenho de FNC.<sup>25</sup> As transferências *fundo a fundo* deverão ser constituídas por fontes novas, visto que, nos últimos anos, o FNC se especializou gradualmente em políticas do audiovisual. Na verdade, as fontes vinculadas (loterias e fundos de investimentos regionais) ou não vinculadas destinadas às políticas culturais gerais foram sendo substituídas por outras, sobretudo das fontes que passaram a constituir o FSA.

Em 2000, as fontes vinculadas ao FNC se constituíam em 50,7% e eram destinadas aos diversos segmentos da cultura, sem vinculações a áreas específicas. No ano seguinte, essa participação aumenta para 84,0%, voltando aos mesmos patamares de 2000 em 2008, quando foram de 54,6%. A Condecine começa a fazer diferença na estruturação das fontes do FNC, em 2007, com a participação de 11%. Em 2012, essa participação salta para 51% e aumenta gradualmente até uma participação de 92% em 2019, no patamar de R\$ 686,6 milhões (valores corrigidos pelo INPC 2020).

A participação da Condecine continua significativa nos anos seguintes (82,5% em 2020 e 88,0% em 2021), mas em um FNC que diminuiu em 50%, relativamente a 2018. As fontes vinculadas eram fontes de concursos e prognósticos (loterias em geral) e fundos de investimentos regionais, que diminuíram gradualmente. As fontes de fundo de investimento regional desapareceram em 2012, e as fontes de concursos e prognósticos, além de terem diminuição gradativa no período, foram desvinculadas em 2018. Essas fontes minguaram ou foram substituídas sobretudo por fontes vinculadas ao audiovisual e ao cinema, como já se assinalou.

O FSA<sup>26</sup> – formado por Condecine, recursos de concessões e permissões, taxas e multas pelo exercício do poder de polícia e multas provenientes de processos judiciais e recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações, fontes vinculadas ao setor audiovisual e cinema – tinha participação de 20% do FNC em 2007 e, a partir de 2016, constituía mais de 90% dos recursos deste fundo, apenas diminuindo essa participação em 2020 (89%) e 2021 (88%). Houve, portanto, alterações na composição relativa do FNC, com o declínio de outras fontes, que fomentavam as demais áreas de artes e cultura, e com o aumento das fontes vinculadas ao FSA.

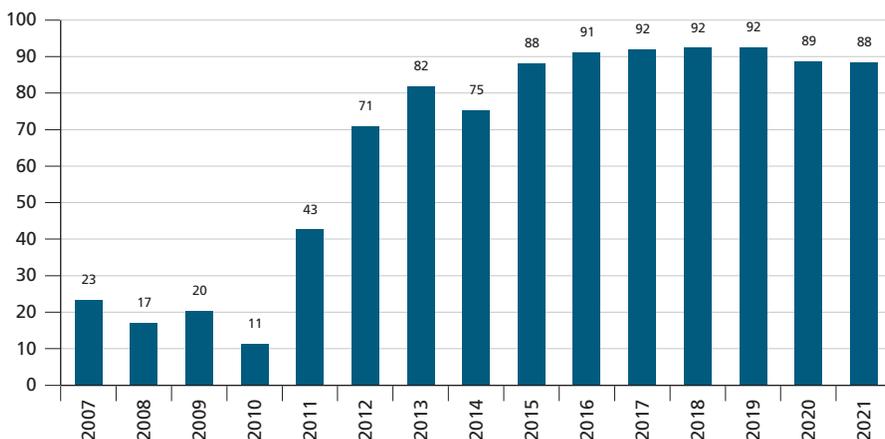
25. O FNC é um fundo contábil vinculado ao SFC e que tem suas linhas de ação definidas pela Comissão do Fundo Nacional de Cultura (CFNC).

26. O FSA é uma linha orçamentária do FNC, tem recursos administrados por bancos conveniados e orientação do Comitê Gestor do FSA.

Parte significativa dos recursos do FNC é vinculada ao setor do audiovisual e, ainda assim, essas políticas estão fortemente comprometidas, pois seus recursos se reduziram gravemente. Em 2021, os recursos do FSA eram de R\$ 437 milhões, aproximadamente 61% dos valores verificados em 2018 (R\$ 715,4 milhões). Em 2021, os recursos aumentam em 5% em relação a 2020. Do total dos recursos do FNC, todavia, apenas cerca de R\$ 57 milhões (2021) puderam ser destinados a outras áreas, enquanto em 2018 esses montantes eram de R\$ 59 milhões e, em 2010, R\$ 419,7 milhões.

Na verdade, como as fontes do FSA são vinculadas ao setor audiovisual, o comportamento dos recursos do FNC está fortemente relacionado a elas. Em 2010, apenas 11% dos recursos do FNC correspondiam aos do FSA, e, em 2021, essa relação já era de 88%. Se tomarmos o ano de 2013 como referência por ser o de maiores recursos, vemos um decréscimo de R\$ 394,8 milhões do FNC e de R\$ 291 milhões do FSA, em relação a 2021. Ou seja, os recursos foram, em 2021, 55% (FNC) e 60% (FSA) daqueles observados em 2013. Houve perda na ordem de R\$ 280 milhões de 2021 em relação a 2018, sendo que R\$ 278 milhões, ou 99,4% dos recursos, eram vinculados ao audiovisual.

GRÁFICO 2  
Participação do FSA no FNC (2007-2021)  
(Em %)



Fonte: Siop. Disponível em: <<https://bit.ly/3PkbrQi>>. Acesso em: 17 fev. 2022.  
Elaboração dos autores.

A ideia-chave aqui é que a redução de recursos da área, justificada ou não pelos dilemas fiscais, impactou o desempenho global da área cultural. A estrutura das fontes de financiamento do FNC e a centralidade da Condecine, vinculada

ao FSA, também impactou de forma significativa, especialmente pela diminuição de outras fontes, as linhas de atuação do governo federal.

Alternativas devem ser procuradas para estabilizar o fluxo de recursos para as políticas culturais. A LAB, a LAB 2 e a proposta da Lei Paulo Gustavo foram ou são iniciativas nessa direção. Outras já haviam sido apresentadas, e é sobre elas que refletiremos. Antes de se assumirem as transferências da PEC nº 150/2003, ou de seus substitutos, como critério e mecanismo de aumento dos recursos, proposta que assumimos como possibilidade factível, vejamos como funcionariam as propostas dos indicadores de esforço de gasto para o PNC, formuladas sempre no espírito de ampliação de recursos que garantam o exercício dos direitos culturais.

A meta 51 do PNC<sup>27</sup> indica como objetivo um aumento dos recursos orçamentários diretos do governo federal em 37% acima do PIB, o que significaria para 2020, no mínimo, 0,084% do PIB, em uma projeção de que os recursos atingiriam aproximadamente R\$ 4,57 bilhões. Em 2018, os 0,084% do PIB significariam algo em torno de R\$ 5,7 bilhões, enquanto os dispêndios observados no SFC foram da ordem de R\$ 2,0 bilhões. Em 2020, aquele percentual corresponderia a aproximadamente R\$ 6,4 bilhões, e o observado foi de R\$ 637,0 milhões.

A função cultura no governo federal ultrapassou, em 2018, o valor de R\$ 1,0 bilhão liquidados, R\$ 1,999 bilhão empenhados e R\$ 998,0 milhões pagos. Ou seja, há um acúmulo de restos a pagar que podem, inclusive, ser cancelados. Em 2020, a dotação autorizada do MinC, agora transformado em Secult e vinculado ao Ministério do Turismo, foi de R\$ 1,7 bilhão, sendo o empenhado de R\$ 1,2 bilhão e o liquidado de aproximadamente R\$ 638,0 milhões.

Evidentemente, a área cultural enfrentou o sério problema da pandemia, mas a tendência de redução já vinha dos anos anteriores. Em 2013, os recursos eram da ordem R\$ 3,4 bilhões e chegaram, em 2021, na casa de R\$ 1,2 bilhão, com perdas anuais graduais. Entre 2018 e 2021, a diminuição de recursos (empenhados) foi da ordem de aproximadamente R\$ 889,8 milhões.

A LAB foi uma iniciativa que compensou essa perda de recursos e abriu a discussão das relações federativas ao transferir recursos financeiros significativos para estados, Distrito Federal e municípios. A LAB 2 e a Lei Paulo Gustavo criam mecanismos de transferências da União para os demais entes para os próximos anos, como já vimos. Voltemos ao tema dos indicadores de esforço de gasto na área da cultura. Esses indicadores relacionam o aporte de recursos ou despesas com a cultura

---

27. O PNC é um instrumento importante para orientar, direcionar e priorizar ações no campo das políticas culturais. Mais importante, entretanto, é a possibilidade de dotar essas políticas de uma linha estável de atuação na garantia de direitos culturais. O PNC foi inscrito no art. 215 da CF/1988 pela EC nº 48/2005 e foi regulamentado pela Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, como mecanismo de articulação da União, dos estados, dos municípios e da sociedade civil. A Lei nº 12.343/2010 estrutura-se em quatro capítulos: atribuições do poder público; financiamento; sistema de monitoramento e avaliação; e disposições finais.

e outro agregado (PIB, despesas totais ou de unidades orçamentárias específicas, receitas etc.). Antes de considerar um indicador que expresse relações com o PIB (subseção 3.2) e cuja sensibilidade é baixa, em decorrência da enorme dimensão do denominador (o PIB) e da pequena expressividade do numerador (as despesas culturais), há de se pensar na possibilidade de usar a Receita Líquida de Impostos (RLI) como componente do indicador de esforço de gasto no âmbito do PNC, sobretudo pelas referências a iniciativas importantes do Legislativo na constituição de recursos materiais para a consolidação do SNC.

Sob qualquer indicador de esforço de gasto na área cultural, os fatos são claros, ou seja, além de participação mínima, há tendências à redução dos recursos no período em foco.

Veja-se a tabela 1, que apresenta dois elementos importantes: primeiro, o decréscimo das despesas culturais federais a partir de 2013; e, segundo, o fato de que, em diferentes momentos, os valores chegaram próximos aos preconizados pelas PECs. Em 2005, as despesas com cultura chegaram a 0,9% da RLI e, em 2020, chegaram ao seu ponto mínimo, 0,6%. Em 2013, os valores tiveram participação de 1,2%. O governo era de Dilma Rousseff, que inclusive foi muito criticado no campo cultural.

**TABELA 1**  
**RLI e despesa da cultura (2005-2021)**

Ano	Participação na RLI (%)	Despesa da cultura (R\$)	2005 = 100
2005	0,9	1.071.628	100
2006	0,7	1.209.425	113
2007	0,8	1.521.926	142
2008	0,9	1.704.319	159
2009	0,8	2.026.882	189
2010	1,0	2.387.997	223
2011	0,8	2.286.352	213
2012	0,9	2.923.383	273
2013	1,2	3.477.152	324
2014	0,9	2.491.512	232
2015	0,9	2.324.243	217
2016	0,8	2.222.178	207
2017	0,7	2.109.307	197
2018	0,9	2.137.012	199
2019	0,8	1.864.574	174
2020	0,6	1.260.149	118
2021	0,6	1.247.202	116

Fontes: Sistema Integrado de Administração Financeira/Secretaria do Tesouro Nacional – Siafi/STN; Coordenação de Contabilidade (CCONT); Gerência de Cadastro e Informações Funcionais (Geinf).

Elaboração dos autores.

Como se viu pela redação das metas do PNC e pelos esforços legislativos, as preocupações recorrentes e sistêmicas são direcionadas ao aumento e estabilização dos recursos que capacitem as áreas culturais para atuarem na conformação de um sistema federativo. Sabe-se que os sistemas de informações orçamentárias para o acompanhamento de quantitativos não estão completamente estabelecidos e disponíveis. As áreas de saúde e educação, por exemplo, criaram seus sistemas próprios para acompanharem vinculações constitucionais. Mais uma breve incursão por questões metodológicas apresentará as limitações na aferição do esforço de gasto cultural e a necessidade de construir estratégias de aferição e medição mais precisas e, ao mesmo tempo, nos orientará na contextualização de desafios genéricos de construção de um sistema de financiamento acoplado ao SNC.

Do ponto de vista metodológico, há uma série de aspectos que não podem ser ignorados. A classificação funcional da cultura não é bem utilizada, as classificações de despesas em subfunções não estão bem delimitadas e, desse modo, a apropriação de despesas em cada uma destas subfunções é objeto de definição deficiente. Há uma dificuldade de delimitação do objeto, cujas fluidez, abrangência – o que deve ser levado em consideração ou não como *cultura* – e, especialmente, necessidade de decisão conceitual e política não transformam seu modo de aferição em algo trivial (Barbosa da Silva, Ziviani e Machado, 2020).

Além disso, há problemas da alimentação dos sistemas informatizados que apresentam discrepâncias significativas de valores, prováveis duplas contagens e imprecisões acumuladas. Seja como for, foi possível construir os dados das despesas do governo federal por função do governo federal, estados, Distrito Federal e municípios.

A organização funcional do orçamento (função) não corresponde a órgãos setoriais específicos. As funções são transversais aos órgãos, assim as *despesas culturais construídas pela função cultura* podem ser encontradas em diferentes órgãos, que não o exclusivamente responsável pela pasta, abrigando despesas como arquivos, museus e bibliotecas e todas as outras relacionadas ao setor, mas presentes em outros órgãos da administração pública federal. As despesas culturais podem ser classificadas na *função cultura* e nas suas subfunções *patrimônio histórico, artístico e arqueológico* e *difusão cultural*, em órgãos como a Presidência da República, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Ministério da Educação e assim por diante. Isso vale para as subfunções *patrimônio histórico e cultural* e *difusão cultural*, sempre associadas à função cultura.

Quando existe um órgão setorial encarregado da cultura, a função cultura se associa a outras subfunções que abrigam despesas de manutenção, administrativas etc. que devem ser desagregadas para maior precisão das análises. Outro ponto de relevância são as transferências interfederativas, nem sempre registradas de forma

adequada, o que pode causar duplas contagens, isto é, registro na origem e, depois, no destino dos recursos de forma simultânea.

Além dessas considerações, têm-se questões relacionadas às capacidades de coordenação interinstitucionais e interfederativas. Orçamentos, fundos, conselhos, fóruns, comitês, entre outros instrumentos de mobilização, são centrais na coordenação do SNC. Portanto, outras estratégias de planejamento e regionalização provavelmente serão desenhadas para associar transferências de recursos para a constituição do sistema.

É possível imaginar a construção de um modelo de federalismo cultural com autonomia de cada ente federativo e sem que haja coordenação de esforços, recursos e objetivos. Entretanto, no contexto em que os estados e municípios são heterogêneos e desiguais em termos de recursos e capacidades, parece interessante que sejam estabelecidos instrumentos de coordenação e agenciamento de ideias, interesses e operações que confirmam também à União, em decorrência de suas capacidades, um papel político e institucional relevante na construção e no fortalecimento do federalismo cultural e que não se limite apenas às transferências de recursos financeiros.

A filosofia de gestão (Bravo Cruz e Dairot, 2017) implícita no desenho do SNC é a coordenação federativa, com repasses automáticos ou negociados de recursos e ajuda técnica de esferas de maior capacidade para as demais, relacionando a ideia de setorialidade, ou seja, um conjunto de papéis estruturados em torno de uma lógica vertical e autônoma em relação a outras políticas (Muller, 1985), comando único e participação democrática em cada esfera de governo. Não há divergências quanto ao modelo organizacional que tem relação com a verticalidade da ação setorial, que seria organizada ou mediada de forma ativa pelo poder público, e com a transversalidade das ações, ou seja, em relação às territorialidades e à participação social na deliberação e implementação das ações.

No estabelecimento de uma política setorial de cultura, há uma aposta de racionalização e visibilização das ações com estrita identidade de área temática. Isso quer dizer que a ação cultural é específica, mas exige ações transversais e multissetoriais, e o objeto da política cultural tem múltiplos referenciais (arte erudita, arte popular, linguagens como dança, cênicas, artes visuais, circo, literatura, quadrinhos, *games* etc.). A estratégia é oposta à associação com outras políticas, como políticas assistenciais ou turismo.

Quanto ao substrato técnico, além do suporte normativo da administração pública que disciplina as regras do uso de recursos, contratos, licitações etc., também há forte constitucionalização e esforço para criar regras de financiamento que facilitem a descentralização de recursos de forma a não se exigirem os rígidos

processos convencionais vigentes e as prestações de contas. O principal mecanismo seria a transferência fundo a fundo, como vimos na descrição da PEC nº 150/2003.

Nesse contexto, é necessário delimitar os contornos do financiamento das três esferas de governo: federal, estados e Distrito Federal e municípios. Há necessidade de se criarem fluxos adequados de informação e análise dos padrões alocativos na área. Isso porque há uma dificuldade de comparação da composição orçamentária destinada à cultura nos diferentes entes da Federação, tendo em vista que eles são construídos com base em lógicas e parâmetros diferentes, cuja padronização, a exemplo de áreas como saúde e educação, em muito contribuirá para o fortalecimento da construção de um sistema nacional de financiamento da política setorial de cultura.

### 3.2 O financiamento das esferas governamentais (2002-2020)<sup>28</sup>

Descrever o panorama do financiamento à cultura nas três esferas governamentais permite a contextualização e o tracejamento de quadros de interpretação para avaliar o alcance e as limitações das proposições de estruturação do sistema de financiamento nacional para a área. Orçamento e financiamento são aspectos fundamentais das políticas públicas e devem estar associados a processos deliberativos institucionalizados. Definir quem é representado, para quem é a política e procedimentos de decisão e implementação são desafios da política democrática. Por essa razão, conhecer a estrutura alocativa dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e os desafios que coloca para a construção federativa é um ponto relevante para se pensarem arranjos institucionais de cooperação e coordenação de ações.

As despesas culturais públicas das três esferas de governo foram de R\$ 10 bilhões em 2020 – 39,4% maiores em relação aos valores de 2002. Elas se repartiram, em 2020, da seguinte forma: governo federal, 13%; estados e Distrito Federal, 36%; e municípios, 52%. Os recursos federais caíram 6% no período, os dos estados e Distrito Federal aumentaram 71%, e os municipais aumentaram 17%.<sup>29</sup> Comparando 2020 com o ano com maiores recursos destinados à cultura (2012), observa-se queda de 26% no total, 57% da União, 7% dos estados e Distrito Federal e 25% dos municípios.

O ano de 2018 foi o último de um ciclo de governo na União, nos estados e no Distrito Federal. A partir de 2019, o padrão de funcionamento das relações federativas no campo cultural se modificará em função do *modus operandi* do governo de Jair Bolsonaro e em decorrência da pandemia. O governo Dilma foi

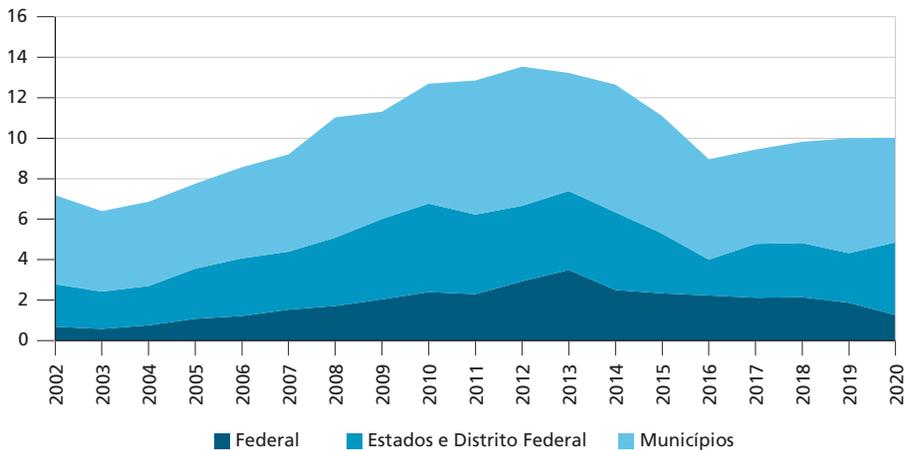
28. Recursos da Função 13 – Cultura fixados pelo *empenhado*.

29. O fluxo de informações para os municípios varia, ou seja, o número de municípios que informa gastos com cultura não é constante. Essa cobertura aumentou significativamente ao final do período.

interrompido em 2016 por um desgastante e controvertido processo político de *impeachment*. O governo Temer, na cultura, começa com a desconstrução, resistência social e recomposição do MinC, fatos que impactaram a dinâmica de institucionalização do SNC. As despesas com cultura recuaram no governo federal (59% dos valores verificados em 2018), aumentaram nos estados e no Distrito Federal em 34% e, nos municípios, em 2%. O gráfico 3 mostra as oscilações dos recursos anualmente no período em questão.

GRÁFICO 3

**Evolução das despesas culturais das três esferas de governo (2002-2020)**  
(Em R\$ 1 bilhão)



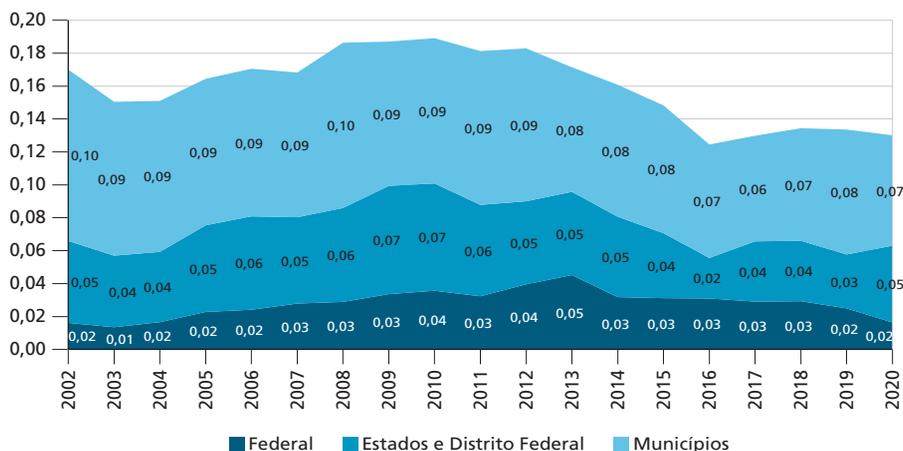
Fontes: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi)/STN e Siop (disponível em: <<https://bit.ly/3PkbrQi>>; acesso em: 17 fev. 2022).

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos para valores de 2020 pelo INPC.

Os municípios brasileiros assumiram 50,9% do financiamento público da cultura. A participação em relação ao PIB declinou de 0,17% para 0,12%. Os gastos culturais tenderam a crescer em relação ao PIB até 2010 e, apesar das oscilações, declinaram tendencialmente. Depois de doze anos de crescimento em termos de valores absolutos, considerando os dados a partir de 2002, seguiram-se anos de crise política, econômica e fiscal, quando, em 2014, os recursos sofreram decréscimo por dois anos consecutivos, para gradualmente retomarem a tendência anterior. Os anos seguintes, 2017-2020, registraram recomposição de recursos, embora em ritmos desiguais entre as esferas de governo, exceto a federal.

GRÁFICO 4  
Evolução das despesas culturais por esfera de governo em relação ao PIB (2002-2020)  
(Em % do PIB)



Fontes: Siconfi/STN, Siop (disponível em: <<https://bit.ly/3PkbrQi>>; acesso em: 17 fev. 2022) e IBGE.  
Elaboração dos autores.

Como se viu, os municípios brasileiros assumiram a metade do financiamento público da cultura em 2018, 56,8% em 2019 e 51,6% em 2020. Os municípios até 50 mil habitantes (praticamente 90,0% do total) responderam por 41,0% dos recursos em 2018. No mesmo ano, dezesseis municípios responderam por 24,8% dos recursos.<sup>30</sup> Os municípios da região Sudeste responderam por 47% das despesas culturais municipais.

Os estados respondiam por 27,3% dos recursos em 2018 e, em 2020, estes chegaram a 35,9%, momento de grande queda na participação da União, desconsiderando-se os recursos da LAB. Nesse caso, a União repassou R\$ 3 bilhões, o que quer dizer que esta mais do que dobrou seus recursos para fomento de atividades culturais. Lembremos que a metade da transferência foi destinada aos estados e ao Distrito Federal, para que implementassem ações de apoio ao campo da cultura, e a outra metade foi destinada aos municípios.

A implementação de ações a partir da LAB desafiou capacidades e, de certa forma, recolocou na agenda problemas importantes relacionados ao pacto federativo na área da cultura. Sabe-se que a questão não trata apenas de recursos, mas também de

30. Os dezesseis municípios citados têm populações maiores de 90 mil habitantes e apresentaram informações sobre despesas culturais. São eles: São Paulo/SP, Rio de Janeiro/RJ, Salvador/BA, Fortaleza/CE, Belo Horizonte/MG, Manaus/AM, Curitiba/PR, Recife/PE, Porto Alegre/RS, Goiânia/GO, Belém/PA, Guarulhos/SP, Campinas/SP, São Luís/MA, São Gonçalo/RJ e Maceió/AL. Em 2018, os dezessete municípios que mais investiram em cultura representaram 27% das despesas totais com cultura: São Paulo/SP, Rio de Janeiro/RJ, Recife/PE, Fortaleza/CE, Belo Horizonte/MG, Curitiba/PR, Campinas/SP, Manaus/AM, Niterói/RJ, São Luís/MA, Porto Alegre/RS, Barueri/SP, Guarulhos/SP, São José dos Campos/SP, Natal/RN, Camaçari/BA e Santo André/SP.

capacidades e distribuição de papéis no processo decisório e no planejamento de decisões.

Como se vê, os municípios e os estados desempenham um papel fundamental nas políticas culturais. Os municípios estão próximos às demandas culturais, mas também têm limitações fiscais e tributárias importantes. Embora, em termos agregados, respondam por mais da metade dos recursos, é possível apontar insuficiências, fragmentariedades e o subfinanciamento das políticas culturais.

No caso dos estados, há que se apontar as dificuldades de coordenação de ações a serem realizadas nos municípios e entre eles. Em muitas situações, os recursos estaduais se dirigem às maiores cidades, especialmente as capitais. Essa hipótese é razoável. Por exemplo, o antigo MinC realizava parte dos seus gastos diretos na sua própria estrutura em Brasília, assim como nas suas instituições vinculadas, localizadas no próprio Distrito Federal, no Rio de Janeiro e em São Paulo. Essas atividades tomam tempo e mobilizam recursos de coordenação e implementação. A coordenação federativa envolve habilidades e recursos de outra qualidade e magnitude, todos relacionados às funções de coordenação interfederativa.

Impõe-se no momento uma rápida síntese, organizando os argumentos de diferentes tipos, relacionados aos problemas de agenciamento das ações e aos desafios da coordenação da implementação da ação.

- 1) *Problemas de escopo: qual é o objeto da ação pública cultural?* As políticas culturais se dividem em: *patrimônio histórico, artístico e arqueológico*, nos quais se encontram o patrimônio edificado e material, o patrimônio imaterial (modos de vida, saberes e fazeres), as bibliotecas, os museus, as cinematecas, os arquivos; e *difusão cultural* (artes, ação cultural, animação cultural, audiovisual e cinema, os diversos equipamentos como cineclubes, centros culturais, teatros, escolas de música etc.). Em certas situações, entretanto, as políticas culturais lidam com formas organizacionais comunitárias, com a presença de grupos tradicionais e de contextos culturais em que predomina a convivencialidade. Esta se constitui no inverso da produtividade industrial, implicando a ação de pessoas que participam da criação da vida social, sem os automatismos, reprodutibilidade técnica, produtivismo, formalismo ou burocratismo que caracterizam as formas organizacionais do mercado ou do Estado. Nessa situação, as relações com o poder público, seus orçamentos e com tecnicidades burocráticas ganham contornos e significados bastante singulares. Pode-se dizer que as políticas e o Estado cultural são híbridos e que seus processos de ação flutuam entre três tipos:
  - a) o Estado burocrático-passivo, organizado em torno da premissa de universalizar a cultura legítima, tendo como objetivo a democratização

do acesso. Aqui, pressupõe-se uma cultura legítima que deve ser levada a todos;

- b) o Estado ativo, que desenvolve capacidades de agenciamento estratégico, coordenação, mediação, promoção e ativação cultural, tendo como objeto o pluralismo e o exercício da democracia; e
- c) o Estado pós-moderno, com políticas de reconhecimento, pluralismo radical e questionamento da primazia de formas culturais sobre outras (Barbosa da Silva *et al.*, 2019).

As histórias, as tradições administrativas e a base social da área cultural são muito diversas. Em cada um dos 5.569 municípios, 26 estados e Distrito Federal e governo federal, convivem atores com diferentes disposições para as artes e cultura tradicional, saberes e modos de vida, políticas de reconhecimento de identidades e políticas de acesso, entre outros valores e objetivos aparentemente disjuntivos que rondam as políticas culturais. A configuração de atores e as redes de ação desafiam os arranjos institucionais locais.

- 2) *Questões relacionadas à organização das informações de programação orçamentárias e de objetivos da política:* como afirmamos, a composição das despesas dos municípios e estados é muito variada. As classificações orçamentárias trazem problemas adicionais para a interpretação de tendências. É marcante que muitos municípios apresentem *outras despesas na função cultura* e nenhum registro em uma das duas grandes divisões: *patrimônio histórico, artístico e arqueológico* ou *difusão cultural*. Também é significativo o número de entes federativos que não tem registro de despesa em um ou outro eixo de despesa cultural. Isso possivelmente decorre das necessidades de gestão orçamentária que usa a agregação de recursos em itens de gastos gerais para aumentar a flexibilidade para o manuseio de recursos, mas é certo que a orçamentação depende dos arranjos institucionais locais. Faz muita diferença que a cultura esteja associada a áreas sociais, como assistência e educação, ou a áreas como o turismo. Com essas restrições na organização das informações e dos objetivos das políticas, não é sequer possível assinalar vocações municipais, estaduais ou distrital na área cultural, e as comparações agregadas são igualmente problemáticas. Essas características decorrem das classificações orçamentárias e igualmente da expansão das atividades de fomento na direção do conceito ampliado de cultura, o que ficou usualmente conhecido como *conceito antropológico*. Ademais, foram criadas outras noções como economia da cultura, economia criativa, resgate das festas e festividades, ações intersetoriais e transversais. Essas ampliações geraram certa ambiguidade para as classificações usualmente setoriais e, mais

ainda, para a atuação do poder público, para a construção de políticas com escala e consistência institucional.

- 3) *Situação das contas públicas*: a situação das contas públicas no período em foco foi de deterioração gradual. Os anos de crescimento econômico foram acompanhados de diferentes situações das finanças públicas nos estados, Distrito Federal e municípios, que envolveram padrões de inserção na economia nacional e global, capacidade de investimentos, efetividade dos dinamismos econômicos e capacidades arrecadatórias. As decisões políticas e econômicas locais e sua qualidade também impactaram a situação das finanças públicas (Pinto e Biasoto Júnior, 2006). É reconhecido que os esforços de gastos voltados para a cultura são diminutos e apresentam diferentes condicionantes, inclusive competição por recursos com outras áreas. Por essa razão, as dinâmicas entre despesas municipais e estaduais são diferenciadas, visto que dependem de capacidades instaladas, dinâmicas econômicas, transferências entre esferas de governo, capacidade de arrecadação, entre outras questões, como o perfil ideológico dos partidos que dirigem as secretarias estaduais, distrital e municipais e sua priorização ou não das atividades culturais. Esses aspectos nos levam finalmente à importância dada para a cultura nas políticas locais.
- 4) *Os modelos de financiamento da cultura são muito variados*: incluem, para além dos orçamentos públicos, os incentivos fiscais, linhas de crédito, presença de bancos como gestores de recursos (a exemplo do FSA), receitas de vendas e publicidade etc., sendo que o maior ou menor dinamismo das classes criativas e artísticas depende, inclusive, do perfil dos empreendimentos, de suas relações com os mercados e com as formas organizacionais configuradas por empresas e pela indústria cultural.
- 5) *Capacidades estatais*: em 2018, dos 5.570 municípios brasileiros, 95% tinham alguma estrutura na área cultural. No entanto, apenas 15% possuíam secretaria exclusiva, 66% tinham secretaria em conjunto com outras políticas, e as demais estavam subordinadas a outras secretarias, à chefia do Executivo e a órgão da administração indireta. O Brasil tinha 4.904 municípios com menos de 50 mil habitantes em 2018 e apenas pouco mais de 12% com secretaria exclusiva. Entre os 46 municípios com população maior de 500 mil habitantes, apenas 22 tinham secretaria exclusiva, e outros onze tinham secretarias com outras políticas.<sup>31</sup>

Como se vê, não são apenas os pequenos municípios que associam políticas culturais a outras estruturas de governança. Entretanto, a autonomia setorial é

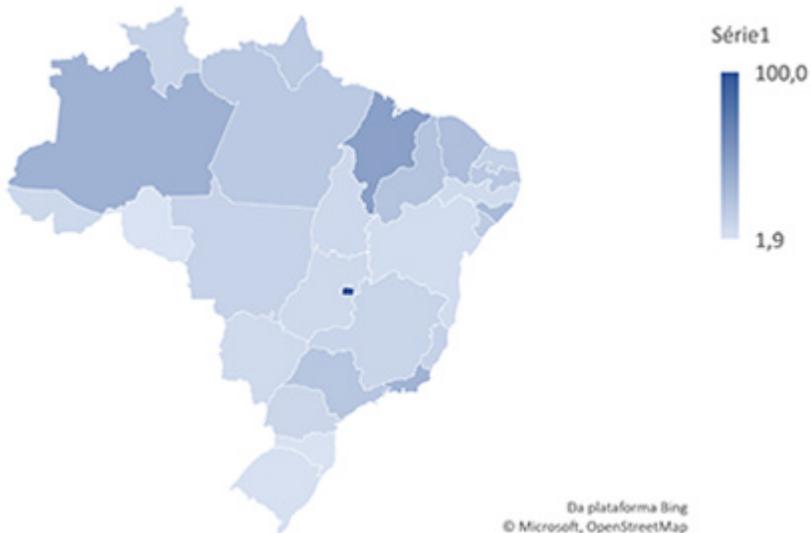
---

31. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic 2018/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3AHh6M4>>.

exigente em termos de capacidades especializadas e profissionalização. A mistura de tintas com outras áreas significa economia de recursos, mas há muitas desvantagens nessa escolha. Não se trata apenas de concepção, pois ações transversais e instituições híbridas têm grande potencial. É possível a associação das políticas culturais com outras áreas, mas devem ser claros os riscos de torná-las instrumentais para outras políticas e, sobretudo, há o risco do não reconhecimento de suas especificidades, com a minimização e disputa por recursos de todo tipo.

Ao organizar as informações a respeito das características da institucionalidade das políticas culturais municipais por estados, obtemos a figura 1, na qual se observa que apenas o Distrito Federal, que tem característica *sui generis*, não tem municípios e possui secretaria exclusiva; os demais estados apresentam grande heterogeneidade na organização dos seus municípios, tendo composição variada no que tange à institucionalidade da área cultural. Exemplificando com os casos extremos, Rondônia tem apenas 1,6% dos seus municípios com secretaria exclusiva, e o Maranhão tem 47% dos seus municípios com secretaria exclusiva de cultura. Entre os estados mais populosos e de maior porte, tem-se São Paulo com 21,4%, Rio de Janeiro com 33,7% e Minas Gerais com 11,7% dos municípios com secretaria de cultura exclusiva.

FIGURA 1  
**Proporção de municípios com secretaria de cultura exclusiva (2018)**  
 (Em %)



Fonte: Munic 2018/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3mJPsG7>>.

Obs.: 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).

A figura 2 apresenta as características das estruturas organizativas do poder público na cultura dos municípios por estado e mostra a opção pela organização das políticas culturais de forma híbrida, isto é, com o compartilhamento de estruturas com outras políticas.

FIGURA 2  
**Proporção de municípios com secretarias de cultura associadas a outras políticas, por estado (2018)**  
(Em %)



Fonte: Munic 2018/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3P3t1bw>>.

Obs.: 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).

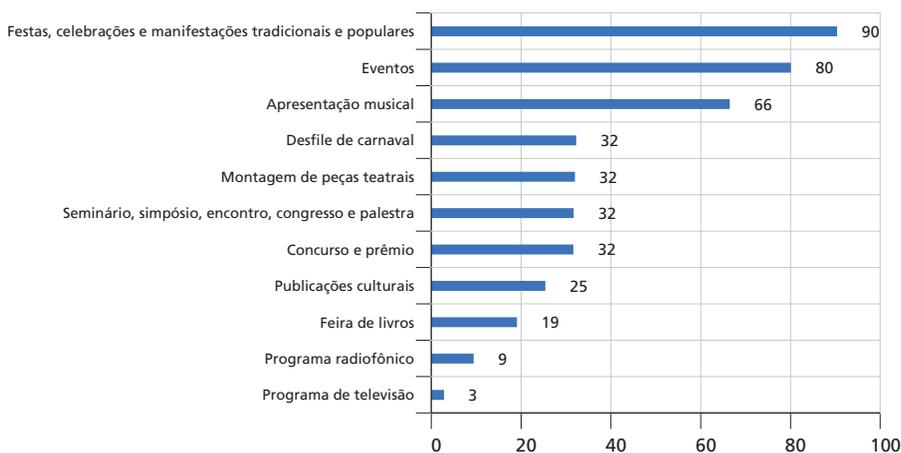
Caso se considerem outros aspectos institucionais, confirma-se a frágil institucionalidade da área: apenas 11,7% dos municípios tinham plano de cultura, e apenas 10,9% tinham participação popular (audiência pública, conselhos, fóruns, consulta pública, grupo de trabalho ou conferência). Outros 17% estavam com planos em elaboração. É significativo que 70% dos municípios não tivessem, em 2018, plano de cultura vigente. Também é importante ressaltar o potencial verificado para a participação social: 42% dos municípios tinham conselho de cultura, embora a ausência nos municípios de menor porte populacional – um número significativo, portanto – deva ser lembrada. Da mesma maneira, é importante lembrar que 32% dos municípios tinham fundo de cultura e, desses, 48% eram geridos pelo conselho.

Quanto ao escopo do que é financiado nas políticas municipais, tem-se o gráfico 5 como síntese. Assinale-se a importância das festas, celebrações e manifestações

culturais locais e dos eventos, com apoio em 90% e 80%, respectivamente, dos municípios que davam apoio financeiro.

GRÁFICO 5

**Proporção de municípios que apoiaram financeiramente a cultura, por áreas (2018)**  
(Em %)



Fonte: Munic 2018/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3mJPsG7>>.

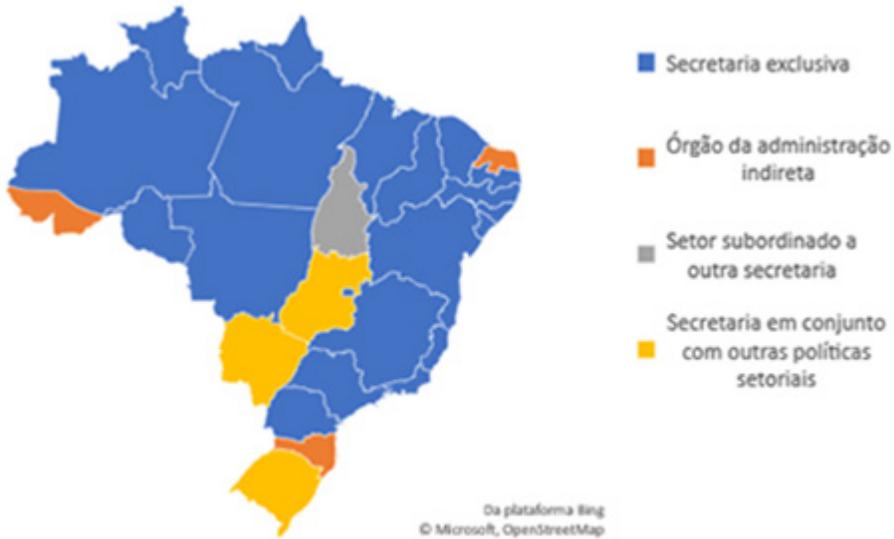
Outro ponto a se considerar é que 34% dos municípios executaram mais de 70% dos recursos planejados para a área, mas 45% ou não executaram nada do orçamento, ou executaram até 20% do planejado ou autorizado.

As secretarias de estado possuem estruturas setoriais mais consolidadas. Evidentemente, o número é menor, e não se pode esquecer de que as dificuldades dos estados para lidar com um número significativo de municípios e de base territorial significativamente maior e mais abrangente impõe-lhes muitos desafios. Quer dizer, além de políticas próprias, eles têm que lidar com a coordenação de ações nos municípios e com as preferências desses, isto é, com escopo de ações de espectro muito amplo. De qualquer maneira, dos 26 estados e Distrito Federal, doze não tinham plano de cultura em vigência, dezessete não haviam feito conferência de cultura nos últimos quatro anos (ano de referência 2018), todos tinham conselho instituído e apenas dois estados não dispunham de fundo em 2018. Também relevante é dizer que oito estados tiveram execução orçamentária abaixo de 70% em 2017 (dados de 2018).

A figura 3 mostra as escolhas pela institucionalização nas políticas culturais dos estados. Grande parte dos estados optou pela forma de secretaria exclusiva e seis deles estruturaram suas secretarias em outros arranjos institucionais.

FIGURA 3

**Estados com secretarias de cultura exclusivas e com outros arranjos institucionais (2018)**  
(Em %)



Fonte: Munic 2018/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3mJPsg7>>.

Obs.: 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).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O campo cultural, com a presença de movimentos e dinamismos econômicos significativos, não foi capaz de mobilização para a manutenção da estrutura institucional setorial e autônoma do antigo MinC e não reverteu as perdas importantes de recursos e de capacidades de mobilização política no nível federal das políticas culturais.

Entretanto, a desorganização não aconteceu apenas no poder público, mas em diferentes cadeias e circuitos de produção, e, nesse caso, as dificuldades institucionais se acumularam. Mesmo com um setor cultural moderno, dinâmico e diversificado, não se conseguiu mobilizar resistências fortes à deterioração das capacidades de agir causada pela pandemia.

As heterogeneidades do campo apontam para a presença de pressões e forças políticas com diferentes dinamismos, capacidades e objetivos. Cada estado mantém múltiplos arcos de relações com as forças artísticas, culturais e políticas dos seus municípios. A descentralização intencional ou os dinamismos próprios dos estados, do Distrito Federal e dos municípios alargam as bases de apoio aos direitos culturais e transformam as correlações de força de apoio e desenvolvimento da área cultural.

O aumento de recursos financeiros de forma estável e sustentável será bem-vindo, caso venha no sentido de fortalecimento das capacidades institucionais e de dinamização de ações nos campos culturais. Entretanto, são necessárias definições mais claras a respeito do escopo desejável para a execução dos recursos.

A LAB foi basicamente uma lei de fomento e as demais, LAB 2 e Lei Paulo Gustavo, além de aporte de recursos, dão certa estabilidade intertemporal a esses recursos. Entretanto, o SNC deverá ter outras características adicionais, ou seja, a organização de capacidades estatais. Dessa maneira, serão necessárias discussões para definir a possibilidade de investimentos, pagamento de pessoal, infraestrutura, além de fomento direto a projetos, grupos, equipamentos etc. Ademais, a legislação deverá prever regras e mecanismo de acompanhamento e prestação de contas, além de evitar um excessivo nível de gastos com atividades não diretamente finalísticas, a exemplo de despesas administrativas, previdenciárias e assim por diante.

Portanto, políticas desse tipo e dimensão têm o desafio de virem acompanhadas de um processo de planejamento, busca de coordenação e sinergias entre as esferas de governo para a resolução de questões da administração pública e da ação cultural territorializada.

As mudanças nos contextos de ação pública, expressas tanto na disposição a realizar políticas culturais setoriais quanto no uso de concepções abrangentes do objeto das políticas, trouxeram para o centro da área cultural um número expressivo de demandas, de grupos e de organizações sociais e culturais. Com eles, vieram diversidade, pluralismo, conflitos, competição por recursos com maior ou menor esforço para consolidar instâncias de gestão e participação social.

As escalas territorial e populacional dos municípios e as diferenças econômicas, administrativas, culturais, de capacidade arrecadatória etc. são evidentemente explicativas para o esforço de gasto e se constituem condicionantes para a configuração das políticas culturais, embora não sejam obstáculos intransponíveis para construir ações voltadas para políticas de acesso ou de reconhecimento às atividades culturais.

O número de municípios de pequeno porte que registraram gastos com ações de cultura é expressivo, assim como o daqueles com as mesmas características que construíram órgãos autônomos ou não vinculados à produção de ações voltadas à cultura. Mesmo que se possa afirmar uma grande homogeneidade cultural, dada a dominância linguística do português e da ideia de brasilidade, as culturas e a base social local são muito heterogêneas e plurais.

As limitações para a construção e expansão das políticas culturais não podem ser, entretanto, subestimadas. São elas: subfinanciamento; restrições à liberdade de expressão ou representação nos sistemas de participação setorial; captura de recursos e das administrações por poderes econômicos ostensiva ou dissimuladamente

contrários aos gastos culturais; hierarquias de prioridades e legitimidades excludentes em relação às políticas culturais.

No contexto pragmático das justificativas políticas, a democracia é um mantra; nas realidades empíricas, a cultura, como objeto de ação pública e reconhecimento, é de uma ambiguidade desconcertante. Assim, a vontade de participação pode encontrar, nas condições institucionais e na cultura política, inumeráveis obstáculos, mas as chances de elaboração de políticas partem da superação de resistências e da mobilização de recursos de poder, entre eles organizacionais e financeiros.

O papel dos estados, seguindo o do governo federal, é central na consolidação de um sistema de financiamento federativo, pois concentra recursos financeiros e de coordenação da ação dos municípios. A necessidade de se ter parâmetro para esforço de gasto em todos os entes federados, e não apenas no governo federal, além da convergência de metodologias de contas (escopo e contabilidade de origem e destino), tem amplo potencial para a consolidação de uma política cultural federativa, cujo sistema organizado de orçamento cultural propicia uma atuação pública sistêmica no âmbito das diversas atividades culturais na Federação.

Em poucas palavras, a ampliação de capacidades institucionais e de coordenação deveria refletir, traduzir e reconhecer o grande número de instituições que atuam no âmbito da cultura. O aumento dos esforços de gasto é o espelho da legitimidade e valorização da área cultural, e esse reconhecimento é a prova dos nove quanto à realização de uma democracia madura.

A área cultural é pensada de forma ambígua. É exigente quanto a recursos informacionais, humanos e tecnológicos. Em muitas situações, a retórica mobilizada apaga aspectos factuais e institucionais importantes, embora seja sempre enfatizada a necessidade de recursos financeiros. Contudo, é evidente que não se trata apenas de fomento, mas de inúmeras outras atividades organizacionais relacionadas aos diferentes segmentos da arte e da cultura. A pandemia exigiu iniciativas emergenciais de proteção e fomento, o que revelou a necessidade de capilaridade e a importância na cooperação e coordenação federativa. Também mostrou a importância da arte e da cultura no dia a dia, nos momentos de tempo livre, aspectos enfatizados para a minimização de sofrimento e para dar sentidos às experiências do cotidiano.

Iniciativas de transferência de recursos para estados, Distrito Federal e municípios mostraram a importância da consolidação de mecanismos federativos mais estáveis. As reticências do governo federal e sua atuação controvertida na área levaram a iniciativas legislativas e busca de soluções a serem implementadas pelos entes federativos locais. Do ponto de vista da Federação, as novas leis de financiamento deixaram à Secult/Ministério do Turismo um papel bastante ambíguo. Com redução de recurso, especialização do FNC em política ligada ao audiovisual e ao cinema, e descentralização de recursos diretamente para estados, Distrito Federal e municípios, as atribuições

de coordenação do sistema ficaram, pelo menos aparentemente, fragilizadas. A atuação da Secult, por mais que tenham sido mantidas atividades ligadas ao SNC e PNC, foi bastante desfavorável à cooperação.

Viu-se, por meio da descrição do padrão de gasto das três esferas de governo, a capilaridade, heterogeneidade e dispersão das ações de políticas culturais, mas também sua importância em termos de montantes. Além disso, viu-se a fragilidade institucional, de forma genérica, dos entes federativos, mas também a capacidade de mobilização da área em momentos de crise, especialmente na pandemia, com o exemplo da aprovação de recursos orçamentários voltados para as ações descentralizadas.

Seja como for, o processo de discussão de desenho normativo das leis, depois do financiamento e da execução dos recursos descentralizados, revelou as dificuldades da cooperação federativa, da coordenação e da institucionalização. Os desafios na construção do SNC são gigantes e foram amplificados nos últimos anos com os novos arranjos institucionais e pelas formas de se fazer política no âmbito da administração federal da cultura.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA DA SILVA, F. A.; COUTINHO, E. Arte, educação e a prova do pudim: entre os direitos públicos subjetivos e a efetividade das políticas da arte. *In*: BARBOSA DA SILVA, F. A. (Org.). **Direito e políticas culturais**. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. p. 287-334.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ZIVIANI, P. **Incrementalismo pós-constitucional e o enigma da desconstrução**: uma análise das políticas culturais. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2550).

\_\_\_\_\_. Cultura. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, p. 219-251, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/39jA7cp>>.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ZIVIANI, P.; MACHADO, C. R. **Orçamento cultural para quê?** Pacto federativo e fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura. Brasília: Ipea, nov. 2020. (Texto para Discussão, n. 2616).

BARBOSA DA SILVA, F. A. *et al.* (Org.). **Patrimônios de práticas na cultura brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

BRASIL. Lei nº 6.312, de 16 de dezembro de 1975. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Nacional de Arte; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 dez. 1975. Disponível em: <<https://bit.ly/3MRanS6>>. Acesso em: 2 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.668, de 22 de agosto de 1988. Autoriza o Poder Executivo a constituir a Fundação Cultural Palmares (FCP); e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 ago. 1988a. Disponível em: <<https://bit.ly/39j8Bf1>>. Acesso em: 2 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988b.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 150 de 2003. Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal, para destinação de recursos à cultura. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/3yBYqff>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.906, de 20 de janeiro de 2009. Cria o Instituto Brasileiro de Museus (Ibram); e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jan. 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/3xnlOvm>>. Acesso em: 3 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. **As metas do Plano Nacional de Cultura**. Brasília: MinC, 2012a.

\_\_\_\_\_. Portaria MinC nº 92, de 5 de julho de 2012. Aprova o Regimento Interno do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 jul. 2012b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.359, de 20 de maio de 2020. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Turismo e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 maio 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/3NVmwqM>>. Acesso em: 2 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020. Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 jun. 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/3tAKuPL>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

BRASIL, E. PEC vincula recursos públicos para preservação e difusão da cultura. **Câmara dos Deputados**, 25 jul. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3MSw11V>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

BRAVO CRUZ, F. N.; DAIROT, D. Das vias para o desenvolvimento democrático: regimentos internos de conselhos de políticas públicas como instrumentos de ação pública transversal participativa. **GIGAPP Estudos Working Papers**, n. 67, p. 231-254, 2017.

COSTA, R. M. da. *et al.* **Lei Aldir Blanc**: reflexões cognitivistas sobre seu caráter emergencial, seus aspectos financeiros e sua implementação no Distrito Federal. Brasília: [s.n.], 2021. No prelo.

DWORKIN, R. Um Estado liberal pode patrocinar a arte? *In*: DWORKIN, R. (Ed.). **Uma questão de princípio**. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 329-347.

GÓES, G. S. *et al.* O setor cultural na pandemia: o teletrabalho e a Lei Aldir Blanc. **Carta de Conjuntura**, n. 49, p. 1-7, 2020.

\_\_\_\_\_. O mercado de trabalho no setor cultural: a influência da pandemia de covid-19 nos seus fluxos e estoques. **Carta de Conjuntura**, n. 54, p. 1-14, 2022.

GOMES, F. dos S. **Mocambos e quilombos**: uma história do campesinato negro no Brasil. São Paulo: Editora Claroenigma, 2015.

GOMIDE, A. de A.; PIRES, R. R. C. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

HOLMES, S.; SUSTEIN, C. R. (Ed.). **O custo dos direitos**: por que a liberdade depende dos impostos. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

MULLER, P. Un schéma d'analyse des politiques sectorielles. **Revue Française de Science Politique**, v. 35, n. 2, p. 165-189, 1985.

PINTO, M. P. A.; BIASOTO JÚNIOR, G. (Org.). **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.

ROCHA, J. C. de C. **Guerra cultural e retórica do ódio**: crônicas de um Brasil pós-político. Goiânia: Caminhos, 2021.

SEMENSATO, C. A. G.; BARBALHO, A. A. A Lei Aldir Blanc como política de emergência à cultura e como estímulo ao SNC. **Políticas Culturais em Revista**, v. 14, n. 1, p. 85-108, 2021.

SILVEIRA, P. da. Pode um liberal apoiar a subvenção à arte? **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 159-180, 1995.

VIARO, F. A. N. Judicialização, ativismo judicial e interpretação constitucional. *In*: PRETTO, R. S. de.; KIM, R. P.; TERAOKA, T. M. C. (Coord.). **Interpretação constitucional no Brasil**. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2017. p. 231-253.

**BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

ANDRADE, D. P. Neoliberalismo autoritário no Brasil: reforma econômica neoliberal e militarização da administração pública. **Sens Public**, p. 1-28, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3tB2oIA>>. Acesso em: 25 jan. 2022.

BARBOSA DA SILVA, F. A. O programa Mais Cultura, o Fundo Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura. *In*: BARBOSA DA SILVA, F. A.; ABREU, L. E. (Org.). **As políticas públicas e suas narrativas: o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura**. Brasília: Ipea, 2011. p. 179-222.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; LABREA, V. V. (Org.). **Linhas gerais de um planejamento participativo para o Programa Cultura Viva**. Brasília: Ipea, 2014.

CRUZ, T. I. A crise e a despesa pública no sector cultural na União Europeia. **Esquerda.net**, 20 dez. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3QkhYeP>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

DAHL, R. A. (Ed.). **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

SILVA, M. S. Portugal está na cauda da Europa nas despesas com a Cultura. **ECO**, 3 abr. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3zEtuMi>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

SILVA, A. M. A. da; MONTEIRO NETO, A.; GERARDO, J. C. **Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil: percalços no limiar do século XXI**. Rio de Janeiro: Ipea, out. 2013. (Texto para Discussão, n. 1889).

TAVARES, M. Guerra cultural: das origens a Bolsonaro. *In*: RUBIM, A. A. C.; TAVARES, M. (Org.). **Cultura política no Brasil atual**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2021. p. 57-77.

TIBURI, M. A ascensão fascista no Brasil. *In*: RUBIM, A. A. C.; TAVARES, M. (Org.). **Cultura política no Brasil atual**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2021. p. 95-107.

APÊNDICE A

QUADRO A.1  
Instituições federais de cultura

Instituições	Arts. da Constituição	Referências legais	Atribuições	Organização das ações (políticas, programas, ações, projetos, editais etc.)
Secretaria Especial da Cultura (Secult)	215	Decreto nº 10.359/2020	<i>Assessorar</i> o ministro de Estado nos programas e políticas e na supervisão das entidades vinculadas; <i>editar</i> atos normativos; <i>monitorar</i> indicadores; <i>gerir</i> o Fundo Nacional de Cultura.	<p>Editais: feiras e ações literárias; Prêmio de Incentivo à Publicação Literária; 200 anos de Independência; Culturas Populares.</p> <p>Plano: Plano Nacional do Livro e Leitura, parceira com Ministério da Educação.</p> <p>Programas: Programa de Cultura do Trabalhador e Vale-Cultura.</p>
Fundação Nacional de Artes (Funarte)	215	Lei nº 6.312/1975	<i>Promover, incentivar e amparar</i> a prática, o desenvolvimento e a difusão das atividades artísticas.	<p>Editais: Bolsa Funarte e Aliança Francesa de Residências Artísticas em Artes Cênicas; ocupação de espaços da Funarte; Funarte Circulação das Artes; Bienal de música brasileira contemporânea; de ajudas ao setor musical em modalidade virtual; Arte em Toda Parte; processo seletivo para curso técnico em arte circense; Paralelos Artes Visuais; de espetáculos de artes cênicas e música; de doação de equipamentos de iluminação cênica; Bolsa Funarte para Formação em Artes Cênicas; Mostra Funarte de Festivais – Circo, Dança e Teatro.</p> <p>Prêmios: de dramaturgia; Festival Acessibilidade Virtual; Artes Visuais Periferias e Interiores; Artes Plásticas Marcantonio Vilaça; Marc Ferrez de Fotografia; estímulo ao circo; Festival de Teatro Virtual; Descentrarte; apoio a bandas de música; RespirArte; Prêmio Funarte de Teatro Tônia Carrero; para circulação de espetáculos circenses; Arte e Educação; Conexão Circulação Artes Visuais; de composição clássica.</p> <p>Programas: Programa Funarte de Toda Gente; Iberescena; Ibermúsicas; Conservatório Brasileiro de Teatro.</p>

(Continua)

(Continuação)

Instituições	Arts. da Constituição	Referências legais	Atribuições	Organização das ações (políticas, programas, ações, projetos, editais etc.)
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan)	215 216	Lei nº 378/1937	<i>Promover</i> o tombamento, a conservação, o enriquecimento e o conhecimento do patrimônio histórico e artístico nacional.	Ações: preservação de documentos originais e digitalização do Arquivo Central.  Prêmios: Concurso Sívio Romero (conhecimento científico sobre folclore e cultura popular); Prêmio Rodrigo Melo Franco de Andrade (ações de preservação do patrimônio cultural brasileiro); Prêmio Honra ao Mérito Arte e Patrimônio (artistas cujo conjunto da obra dialoga com artes visuais contemporâneas e patrimônio histórico e artístico nacional); Prêmio Luiz de Castro Faria (pesquisa acadêmica sobre preservação do patrimônio arqueológico).  Programas: Programa Nacional do Patrimônio Imaterial; Programa de Promoção do Artesanato de Tradição Cultural.
Instituto Brasileiro de Museus (Ibram)	216	Lei nº 11.906/2009	<i>Propor e implementar</i> projetos, programas e ações para o setor museológico; <i>estabelecer e divulgar</i> normas, padrões e procedimentos; <i>coordenar</i> o Sistema Brasileiro de Museus.	Ações: Semana Nacional de Museus; Primavera dos Museus; Fórum Nacional de Museus; Cadastro Nacional de Bens Musealizados Desaparecidos.  Programas: iMuseus (projetos: Cadastro Nacional de Museus, Registro de Museus, Museusbr, Exposições no Brasil); Ibermuseum; Acervo em Rede; Programa de Gestão de Riscos ao Patrimônio Musealizado Brasileiro; Pontos de Memória; Arqmuseus; Bibliomuseus; Saber Museu.  Projetos: Conhecendo Museus (parceria com Empresa Brasil de Comunicação, o Ministério da Educação e a Fundação José de Paiva Neto); Museus & Público.
Fundação Cultural Palmares (FCP)	215 216	Lei nº 7.668/1988	<i>Promover</i> a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na sociedade brasileira; <i>realizar</i> a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos; <i>proceder</i> ao reconhecimento, à delimitação e à demarcação das terras por eles ocupadas.	Ação: Ação de Distribuição de Alimentos (ADA) a grupos populacionais tradicionais específicos; Bolsa Permanência.  Editais: Vozes Regionais – SP e MG; Arte do Quilombo; Seleção Pública Intercâmbio Cultural.  Prêmios: Prêmio Oliveira Silveira (obras literárias); Prêmio de Fotografia Palmares – amplitude e dignidade; Palmares de Arte.  Projetos: Conhecendo nossa história: da África ao Brasil; Circuito de Formação de Jovens Agentes da Cultura Negra.
Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB)	215 216	Lei nº 4.943/1966	<i>Desenvolver</i> a cultura, a pesquisa e o ensino, cumprindo-lhe, especialmente, a <i>divulgação</i> e o culto da obra e vida de Rui Barbosa.	Ações: cursos e eventos de atividade museológica.  Programas: iniciação científica; incentivo à produção de conhecimento (editais de pesquisa); pós-graduação.

(Continua)

(Continuação)

Instituições	Arts. da Constituição	Referências legais	Atribuições	Organização das ações (políticas, programas, ações, projetos, editais etc.)
Fundação Biblioteca Nacional (FBN)	216	Decreto nº 8.297/2014	<i>Executar</i> a política governamental de captação, guarda, preservação e difusão da produção intelectual do país.	<p>Editais: autores e profissionais do livro; bibliotecários; estudantes; pesquisadores.</p> <p>Projetos: Rede da Memória Virtual Brasileira; 200 Anos da Biblioteca Nacional; A França no Brasil; Periódicos e Literatura; Biblioteca Virtual Pedro de Angelis; Guerra do Paraguai; Collecção D. Thereza Christina Maria (coleção fotográfica do Imperador Pedro II); Alexandre Rodrigues Ferreira – 250 Anos; Memória dos Presidentes; Brasil e Estados Unidos (interações desde o século XVIII); Tráfico de Escravos no Brasil; Acervo Mário Pedrosa e Biblioteca Virtual da Cartografia Histórica do século XVI ao século XVIII.</p>
Agência Nacional do Cinema (Ancine)	215 216	Medida Provisória nº 2.228-1/2001	<i>Fomentar, regular e fiscalizar</i> a indústria cinematográfica e videofonográfica.	<p>Ações: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual; apoio à participação de filmes brasileiros em festivais internacionais; mecanismo de fomento.</p> <p>Prêmio: Prêmio Adicional de Renda (PAR).</p> <p>Programas: Cinema Perto de Você; Programa Ancine de Incentivo à Qualidade (PAQ); Ibermedia.</p>
Fundo Setorial do Audiovisual (FSA)	216	Lei nº 11.437/2006	Categoria de programação específica do Fundo Nacional de Cultura para <i>financiamento</i> de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais.	Mecanismos de fomento das atividades audiovisuais: Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (Prodecine); Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (Prodav); Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual (Pró-Infra); Programa Cinema Perto de Você.
Fundo Nacional de Cultura (FNC)	216-A	Lei nº 8.313/1991	<i>Captar e destinar</i> recursos para projetos culturais compatíveis com as finalidades do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac).	–

Fontes: Brasil (1937; 1966; 1975; 1988; 1991; 2001; 2006; 2009; 2014; 2020).

Elaboração dos autores.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937. Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 15 jan. 1937. Disponível em: <<https://bit.ly/3MP2ywr>>. Acesso em: 2 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.943, de 6 de abril de 1966. Transforma em Fundação a atual Casa de Rui Barbosa; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 abr. 1966. Disponível em: <<https://bit.ly/3aXj3Ji>>. Acesso em: 3 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.312, de 16 de dezembro de 1975. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Nacional de Arte; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 dez. 1975. Disponível em: <<https://bit.ly/3MRanS6>>. Acesso em: 2 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.668, de 22 de agosto de 1988. Autoriza o Poder Executivo a constituir a Fundação Cultural Palmares (FCP); e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 ago. 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/39j8Bf1>>. Acesso em: 2 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505/1986; institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac); e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 dez. 1991. Disponível em: <<https://bit.ly/3xLu1us>>. Acesso em: 3 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001. Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 set. 2001. Disponível em: <<https://bit.ly/3xNyInR>>. Acesso em: 2 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006. Altera a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), criada pela Medida Provisória nº 2.228-1, visando ao financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, e a Lei nº 8.685/1993, prorrogando e instituindo mecanismos de fomento à atividade audiovisual; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 dez. 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/3MN5MAo>>. Acesso em: 3 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.906, de 20 de janeiro de 2009. Cria o Instituto Brasileiro de Museus (Ibram); e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jan. 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/3xnlOvm>>. Acesso em: 3 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.297, de 15 de agosto de 2014. Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Fundação Biblioteca Nacional; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 ago. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3MNHczl>>. Acesso em: 3 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.359, de 20 de maio de 2020. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Turismo e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 maio 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3NVmwqM>>. Acesso em: 2 fev. 2022.



## TRABALHO E RENDA<sup>1</sup>

### 1 APRESENTAÇÃO

A pandemia de covid-19 causou profundos impactos no mercado de trabalho brasileiro, especialmente em função das medidas recomendadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS) necessárias para conter a velocidade de propagação do vírus, tais como: manter o distanciamento social, usar máscara em locais públicos, lavar e esterilizar as mãos constantemente e isolar-se em casa quando surgirem sintomas da doença. As consequências afetaram não apenas o nível de ocupação, mas também os rendimentos do trabalho e as horas trabalhadas daqueles que permaneceram ocupados, levando o governo federal a instituir uma série de medidas emergenciais de proteção aos trabalhadores afetados (Corseuil, Russo e Silva, 2021; Silva, Corseuil e Costa, 2022). Passados dois anos em situação de emergência e após uma campanha massiva de vacinação nacional, já é possível verificar melhor esses impactos e as possíveis trajetórias de recuperação do mercado de trabalho.

Nesse contexto, o capítulo de *Trabalho e renda* buscou analisar a dinâmica recente do mercado de trabalho, da legislação trabalhista e das políticas de emprego e renda no Brasil, ainda sob um cenário de restrições devidas à continuidade da pandemia.

Para tanto, o texto está organizado da seguinte forma: a seção 2, *Conjuntura*, subdivide-se em duas partes. Na primeira, são analisados os principais indicadores de mercado de trabalho e geração de renda no Brasil, a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Ministério do Trabalho. Buscou-se, com isso, verificar o grau de recuperação desses indicadores com relação ao cenário anterior à pandemia, bem como os desafios a serem enfrentados.

A segunda parte da seção 2 traz como fato relevante a promulgação e o trâmite da Medida Provisória (MP) nº 1.045, de 27 de abril de 2021. Ela instituía o novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, que, na prática, se tratava de uma reedição do programa previsto pela MP nº 936/2020 para mitigar

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps29/trabalhoerenda>

os efeitos perversos da pandemia sobre o mercado de trabalho, estabelecendo medidas envolvendo a permissão de redução proporcional de jornada de trabalho e de salários, a suspensão temporária do contrato de trabalho e o pagamento de um benefício complementar custeado pelo Tesouro Nacional. No entanto, ao seu texto original foram incorporados diversos outros mecanismos, boa parte deles sem associação com sua motivação original. Ao final, após ser aprovado na Câmara dos Deputados, o projeto foi rechaçado no Senado, não resultando, portanto, na incorporação das mudanças na legislação trabalhista brasileira. Ainda assim, vale discutir alguns pontos inseridos no projeto de lei, pois podem indicar a tônica de novas tentativas de mudanças normativas a serem propostas.

A seção 3, *Panorama orçamentário e operacional do SPETR*, aborda a trajetória da década de 2010 da estrutura de financiamento e operacionalização dos programas que compõem o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), com o objetivo de traçar um panorama de médio prazo. Para isso, são analisados os principais indicadores referentes ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), envolvendo o comportamento dos itens de receita, despesa, cobertura social, variação patrimonial e problematizando alguns fatores diretamente associados às variações e ambiguidades observadas ao longo do período analisado.

Por fim, na seção 4, são tecidas algumas considerações para fins de revisão e conclusão das questões discutidas ao longo do texto.

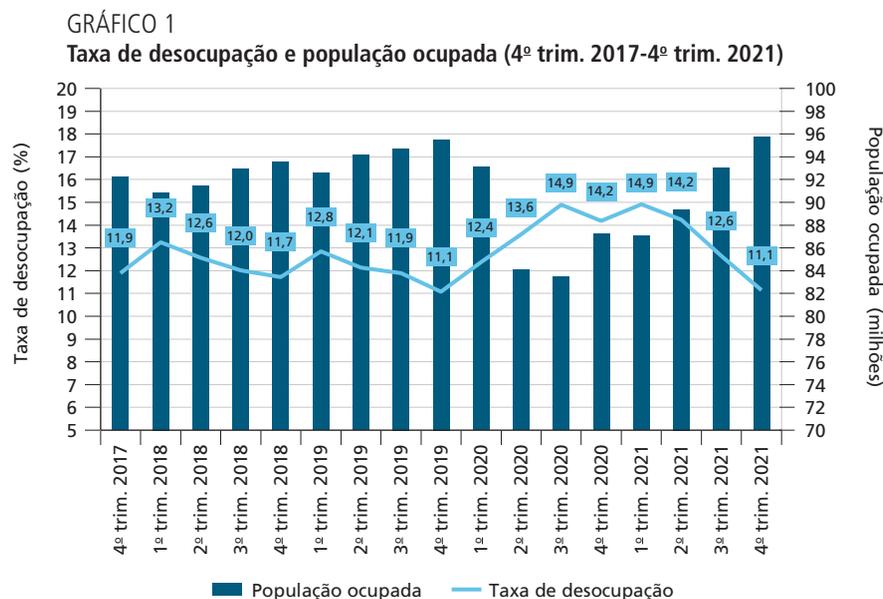
## 2 CONJUNTURA

### 2.1 Comportamento do mercado de trabalho

Após um ano de forte desestruturação do mercado de trabalho brasileiro em 2020, em função dos desdobramentos perversos da pandemia de covid-19, o ano seguinte começou a indicar sinais de recuperação. Isso pode ser visto quando se observam indicadores relevantes de análise para o trimestre final de 2021, como a população ocupada (96,0 milhões), a taxa de desemprego (11,1%) e a taxa de participação (62,5%), que retornaram a níveis pré-pandemia. Entretanto, existem sinais de desafios para a continuação dessa trajetória de recuperação, como o fato de que grande parte dessa recuperação da ocupação se deu pela via da informalidade – trabalhadores por conta própria e assalariados sem registro de carteira assinada –, além do índice elevado da proporção dos desocupados que procuram trabalho há mais de dois anos, que chegou ao valor máximo da série desde 2012 (30,0%). O indicador de rendimentos do trabalho é outro que traz preocupação, dadas as variações negativas significativas observadas nos últimos trimestres, o que fez com que 2021 fechasse com níveis habituais de renda abaixo daqueles anteriores à pandemia. As desigualdades por grupos populacionais (gênero, raça, idade, região) também têm se mantido em níveis preocupantes, mostrando que, se, por um lado, há uma reversão em curso dos impactos

da pandemia, por outro, os números demonstram a persistência das desigualdades no mercado de trabalho brasileiro. Em termos de setores econômicos, os destaques ficaram por conta justamente daqueles que mais haviam perdido postos de trabalho ao longo dos primeiros meses da pandemia, como alojamento e alimentação, serviços domésticos e construção civil. Na sequência, esta subseção traz mais detalhes sobre essas e outras informações recentes do mercado de trabalho brasileiro.

Sobre as evoluções da taxa de desemprego e da população ocupada, conforme demonstrado no gráfico 1, a taxa média de desemprego para o quarto trimestre de 2021 foi de 11,1%. Além de representar uma queda considerável em relação ao mesmo trimestre de 2020 (14,2%), esse índice retornou ao resultado do quarto trimestre de 2019. A população ocupada, estimada em torno de 96,0 milhões no último trimestre de 2021, também se equiparou ao nível observado no final de 2019. Na comparação interanual, o aumento da população ocupada foi em torno de 9,8%, mantendo a tendência de expansão após o segundo trimestre de 2021.



Fonte: PNAD Contínua. Disponível em: <<https://bit.ly/3LJPPdM>>.

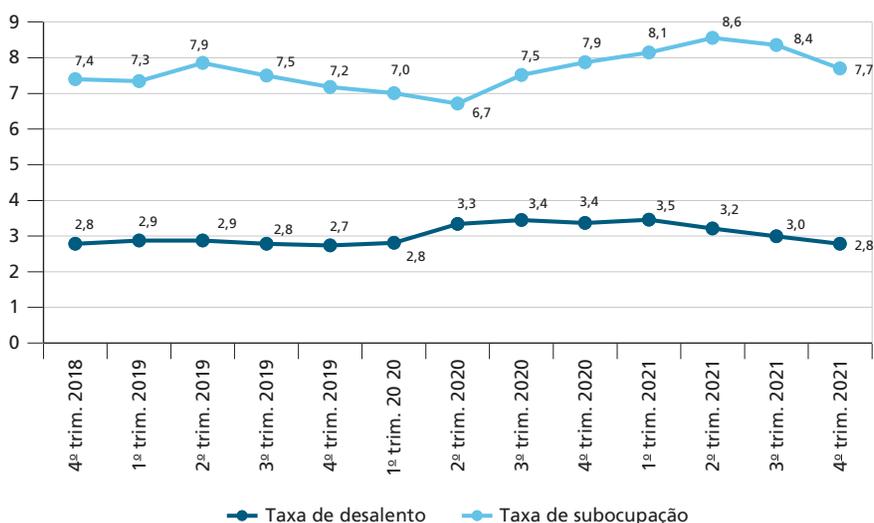
Por sua vez, a taxa de participação (a população economicamente ativa sobre a população com mais de 14 anos) vem aumentando a cada trimestre desde meados de 2020, após registrar seu mínimo histórico de 57,3% no segundo trimestre de 2020. No quarto trimestre de 2021, a taxa de participação alcançou 62,5%, valor ainda inferior aos resultados observados antes de 2020, quando se situava próximo a 65,0%.

Para refinar o diagnóstico, vale também conferir alguns indicadores sobre a condição das pessoas em idade ativa para além da relação ocupação/desocupação. Um deles refere-se ao desemprego por desalento, situação em que o indivíduo deseja trabalhar, mas, por diversas razões, não procurou emprego em pelo menos 30 dias.<sup>2</sup> A taxa de desalento atingiu níveis mais altos durante 2020 e passou a cair em 2021, finalizando o ano em 2,8% da população em idade ativa (PIA),<sup>3</sup> valor similar ao observado no mesmo trimestre de 2018 e de 2019. Essa queda reforça a informação anterior sobre a elevação na taxa de participação, com o retorno gradativo das pessoas em idade para a busca de emprego.

Outro indicador relevante diz respeito ao nível de subocupação da força de trabalho, que reporta a situação de trabalhadores com jornada inferior a 40 horas semanais que estariam disponíveis e desejariam trabalhar mais horas. A taxa de subocupação vinha acompanhando o aumento da população ocupada até a metade de 2021, quando chegou a 8,6% dos trabalhadores, um recorde na série. Nos trimestres seguintes, iniciou-se uma reversão, caindo para 7,7% na média do final do ano. O gráfico 2 mostra as trajetórias trimestrais médias recentes para esses dois indicadores.

## GRÁFICO 2

**Proporção de desalentados em relação à PIA e de subocupados em relação à população ocupada total (4º trim. 2018-4º trim. 2021)**  
(Em %)

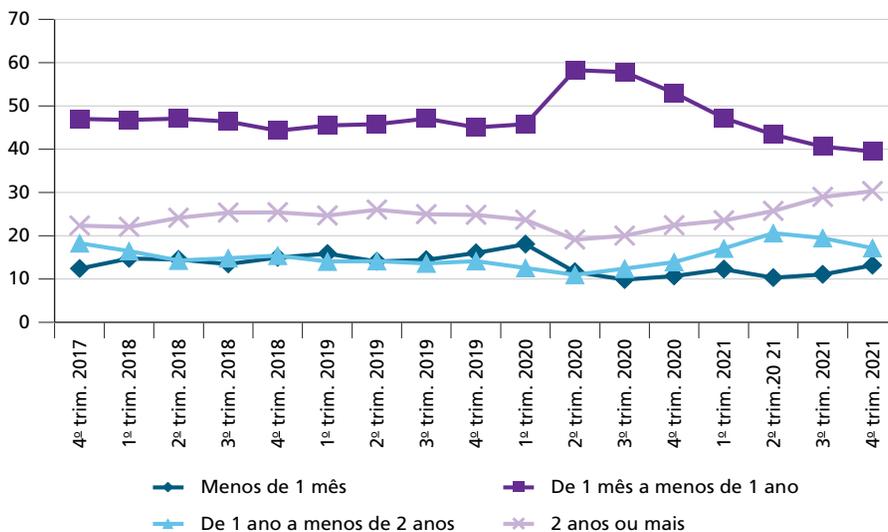


Fonte: PNAID Contínua. Disponível em: <<https://bit.ly/3LJPPdM>>.

2. As razões consideradas são: não ter conseguido trabalho adequado, não ter experiência profissional ou qualificação, não haver trabalho na localidade em que residia ou não conseguir trabalho por ser considerado muito jovem ou muito idoso.  
3. A PIA é um indicador que se refere ao total da população nacional entre 14 e 65 anos de idade.

Apesar da relativa recuperação do mercado de trabalho, com o aumento da absorção de trabalhadores disponíveis, há uma preocupação com o perfil daqueles que não estão conseguindo se inserir. A parcela de desempregados há mais de um ano – desemprego de longo prazo – tem se mantido em nível superior ao observado antes da pandemia. No caso específico daqueles com mais de dois anos nessa condição, a média vem crescendo desde o terceiro trimestre de 2020, alcançando seu maior valor no quarto trimestre de 2021, com 30,2%. Esse fato é preocupante uma vez que a chance de se reempregar torna-se cada vez mais baixa para essa parcela de trabalhadores. O gráfico 3 demonstra as alterações na composição do desemprego por tempo de procura desde o início da pandemia.

**GRÁFICO 3**  
**Proporção dos desocupados por tempo de procura de trabalho (2017-2021)**  
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua. Disponível em: <<https://bit.ly/3LJPPdM>>.

Desagregando os dados de desocupação por regiões e grupos populacionais, verifica-se um recuo da taxa de desocupação no quarto trimestre de 2021, tanto na margem quanto na comparação interanual. A tabela 1 fornece uma síntese desses dados.

Na abertura por regiões, o recuo foi mais intenso na região Sudeste, cuja taxa de desocupação caiu 3,9 pontos percentuais (p.p.) entre 2020 e 2021, passando de

15,1% para 11,2%. Ressalta-se, ainda, que as regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste já apresentam taxas de desemprego abaixo das registradas no quarto trimestre de 2019.<sup>4</sup>

No recorte por gênero, embora tenha ocorrido queda da desocupação para ambos os sexos, a taxa entre os homens (9,0%) segue abaixo da observada entre as mulheres (13,9%). Nota-se que, enquanto o desemprego entre os homens já se encontra abaixo do registrado no período pré-pandemia (9,1%), entre as mulheres, a taxa ainda se mostra levemente superior à apontada no quarto período de 2019 (13,4%). De forma análoga, a desagregação por posição familiar indica que a desocupação dos não chefes de família (13,6%) se mantém bem acima da registrada entre os chefes de família (8,0%).

Em termos de raça/cor, apesar da diferença nas taxas médias de desocupação em favor da parcela de brancos/amarelos em relação a pretos/pardos/indígenas (9,0% contra 12,9%, respectivamente), nota-se que, para esses dois grupos de agregação, os níveis apresentados no final de 2021 foram similares àqueles apresentados no último trimestre de 2019.

Em contrapartida, a abertura por idade mostra que, apesar de todos os segmentos etários terem registrado queda na desocupação, este recuo foi mais intenso na faixa dos trabalhadores mais jovens (18 a 24 anos), cuja desocupação retroagiu 6,2 p.p. entre o quarto trimestre de 2020 e o de 2021, passando de 29,0% para 22,8%. Contudo, essa faixa segue sendo aquela com a maior taxa de desemprego entre aquelas destacadas na tabela 1. A ocupação entre os trabalhadores com mais de 60 anos também apontou expansão no último trimestre de 2021.

Por sua vez, a desagregação por grau de escolaridade também sinaliza queda generalizada da desocupação no quarto trimestre de 2021. Embora, em termos absolutos, a maior queda entre 2020 e 2021 tenha ocorrido no segmento dos trabalhadores com ensino fundamental incompleto, cuja taxa recuou 5,1 p.p., passando de 23,5% para 18,4%, em termos relativos, a queda mais acentuada aconteceu entre os trabalhadores com ensino superior. Entre o quarto trimestre de 2020 e o quarto trimestre de 2021, a desocupação dos trabalhadores mais escolarizados caiu 27,0%, recuando de 9,2% para 6,7%.

---

4. Em termos absolutos, as maiores taxas de desocupação foram verificadas em Amapá (17,5%), Bahia (17,3%) e Pernambuco (17,1%). Em relação às regiões metropolitanas e não metropolitanas, por sua vez, houve queda de desocupação em ambos os segmentos, cujas taxas passaram de 17,1% e 12,0%, em 2020, para 13,1% e 9,6%, em 2021, respectivamente.

TABELA 1  
**Taxa de desocupação por região e grupos populacionais por trimestre (1º trim. 2019-4º trim. 2021)**  
 (Em %)

	1ª trim. 2019	2ª trim. 2019	3ª trim. 2019	4ª trim. 2019	1ª trim. 2020/1	2ª trim. 2020	3ª trim. 2020	4ª trim. 2020	1ª trim. 2021	2ª trim. 2021	3ª trim. 2021	4ª trim. 2021
<b>Brasil</b>	<b>12,8</b>	<b>12,1</b>	<b>11,9</b>	<b>11,1</b>	<b>12,4</b>	<b>13,6</b>	<b>14,9</b>	<b>14,2</b>	<b>14,9</b>	<b>14,2</b>	<b>12,6</b>	<b>11,1</b>
Centro-Oeste	10,9	10,4	10,2	9,5	10,7	12,7	12,9	12,1	12,8	11,6	9,8	8,4
Nordeste	15,4	14,8	14,6	13,8	15,8	16,5	18,3	17,6	18,9	18,4	16,4	14,7
Norte	13,2	12,0	11,9	10,7	12,1	12,0	13,3	12,6	15,0	14,1	12,0	11,2
Sudeste	13,3	12,5	12,0	11,5	12,5	14,2	15,7	15,1	15,3	14,6	13,1	11,2
Sul	8,2	8,1	8,2	6,8	7,7	9,1	9,6	8,4	8,7	8,2	7,5	6,7
Masculino	10,9	10,3	10,0	9,2	10,4	12,2	12,9	11,9	12,2	11,6	10,1	9,0
Feminino	15,3	14,5	14,3	13,4	14,9	15,5	17,5	17,2	18,5	17,7	15,9	13,9
Branco e amarelos	10,2	9,6	9,3	8,9	9,9	10,6	12,0	11,6	12,0	11,7	10,3	9,0
Pretos, pardos e indígenas	14,9	14,2	14,0	12,9	14,3	16,1	17,3	16,3	17,3	16,3	14,5	12,9
18 a 24 anos	26,6	25,1	25,1	23,2	26,3	28,8	30,6	29,0	30,0	28,5	25,7	22,8
25 a 39 anos	11,7	10,9	10,6	10,1	11,0	12,7	13,9	13,4	14,1	13,2	11,5	10,1
40 a 59 anos	7,5	7,2	7,1	6,5	7,5	8,7	9,9	8,9	9,6	9,5	8,2	7,2
Mais de 60 anos	4,5	4,9	4,6	4,2	4,4	4,8	5,3	5,2	5,9	5,6	5,4	4,4
Não chefe de família	16,7	15,7	15,2	14,1	15,5	16,9	18,4	17,7	18,6	17,8	15,7	13,6
Chefe de família	8,0	7,8	7,8	7,3	8,4	9,7	10,6	9,8	10,4	9,8	8,7	8,0
Fundamental incompleto	11,6	11,2	11,4	10,6	11,5	13,5	14,7	13,7	14,0	13,8	12,1	10,9
Fundamental completo	14,1	14,1	14,0	12,5	14,0	16,4	17,3	16,7	15,8	15,7	14,0	13,3
Médio incompleto	21,9	20,2	20,5	18,4	20,3	22,3	24,1	23,5	24,2	22,7	20,1	18,4
Médio completo	14,5	13,6	12,9	12,2	14,1	15,4	17,1	16,1	17,1	16,2	14,4	12,6
Superior	8,6	8,1	7,7	7,3	8,2	8,6	9,3	9,2	10,3	9,4	8,2	6,7

Fonte: PNAD Contínua. Disponível em: <<https://bit.ly/3LJPPdM>>.

Passando para uma análise do perfil das ocupações, os dados da tabela 2 indicam que a recuperação observada está associada ao comportamento das ocupações por conta própria e dos empregados sem carteira de trabalho assinada, que cresceram 13,1% e 19,6%, respectivamente, em relação ao último trimestre de 2020.<sup>5</sup> Em outras palavras, a ocupação se expandiu recentemente devido à elevação da informalidade, que se caracteriza por postos de trabalho precários, marcados pela instabilidade e pela desproteção social. Exemplo dessa instabilidade foi a forte queda das ocupações

5. Mesmo entre os trabalhadores por conta própria, vale ressaltar que o maior crescimento ao longo do último ano se deu entre aqueles sem Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ).

sem carteira no início da pandemia, em 2020 (Corseuil, Russo e Silva, 2021). A população empregada no setor privado com carteira assinada também apresentou crescimento, mas em menor escala, no último trimestre de 2021 (9,5%), além de se manter abaixo do patamar pré-pandêmico. O emprego no setor público, por sua vez, vem acumulando quedas nesses últimos dois anos.

TABELA 2  
População ocupada por vínculo empregatício (2018-2021)

	Privado com carteira	Privado sem carteira	Setor público	Conta própria
4º trim. 2018	35.913.219	16.166.654	11.375.753	23.511.974
4º trim. 2019	36.677.003	16.702.024	11.415.978	24.335.685
4º trim. 2020	32.784.854	13.994.371	11.680.146	22.945.727
4º trim. 2021	35.895.730	16.739.847	11.375.021	25.943.682
Varição (%) – 4º trim. 2021-4º trim. 2019	-2,1	0,2	-0,4	6,6
Varição (%) – 4º trim. 2021-4º trim. 2020	9,5	19,6	-2,6	13,1

Fonte: PNAD Contínua. Disponível em: <<https://bit.ly/3LJPPdM>>.

Esse crescimento do emprego informal pode ser explicado pelo progressivo relaxamento das medidas de controle da propagação da pandemia, propiciando o retorno de algumas atividades associadas aos setores mais intensivos nesse tipo de ocupação (comércio e serviços) entre trabalhadores autônomos. Em contrapartida, como o emprego formal foi relativamente menos atingido, o seu ritmo de expansão tende a ser mais ameno, mesmo em um contexto imediato de recuperação econômica (Silva, 2022).

Em termos da população ocupada desagregada por setores de atividade, a tabela 3 mostra a evolução da variação interanual nos últimos dois anos para cada segmento. Os destaques positivos para o último trimestre de 2021 são os setores de alojamento e alimentação (23,9%), serviços domésticos (21,7%) e construção civil (17,4%). Vale destacar que os dois primeiros setores apresentaram significativa recuperação após sofrerem forte queda em 2020, haja vista serem particularmente sensíveis às medidas de afastamento social com o objetivo de conter a pandemia, dado o risco sanitário ao qual os trabalhadores são submetidos (Galindo, Silva e Pedreira Júnior, 2022). De forma geral, todos os setores apresentaram crescimento de 2020 para 2021, exceto administração pública, conforme já identificado anteriormente.

**TABELA 3**  
**População ocupada por setores: variação interanual (4º trim. 2019-4º trim. 2021)**  
 (Em %)

Setores	4º trim. 2019	1º trim. 2020	2º trim. 2020	3º trim. 2020	4º trim. 2020	1º trim. 2021	2º trim. 2021	3º trim. 2021	4º trim. 2021
Agricultura	-0,4	-1,7	-7,8	-2,7	2,1	3,6	11,2	9,7	4,5
Indústria de transformação	3,2	1,6	-9,9	-10,5	-7,3	-5,2	5,3	12,8	9,1
Indústria extrativa	10,4	11,0	9,7	-4,9	-11,3	-11,6	-4,8	5,0	12,1
Siup <sup>1</sup>	5,0	4,0	-10,6	-16,5	-26,3	-19,2	-18,6	-13,0	8,1
Construção civil	0,1	-2,3	-18,8	-14,7	-9,3	-2,5	22,2	20,1	17,4
Comércio	1,6	-0,7	-12,6	-12,7	-10,3	-8,2	6,1	13,4	11,6
Informática, financeira, serviços a empresas	2,2	1,6	-4,7	-6,8	-0,8	0,9	9,1	10,4	7,2
Transporte	3,3	2,0	-9,9	-14,0	-11,5	-9,0	4,6	12,6	10,0
Serviços pessoais	4,7	2,3	-17,6	-20,5	-18,3	-17,4	3,5	8,8	14,7
Administração pública	0,1	0,3	3,2	1,3	1,9	-3,0	-3,0	-3,7	-2,4
Saúde e educação	1,8	4,8	-0,1	-5,4	-2,1	-0,6	-0,2	4,3	3,1
Alojamento e alimentação	5,7	-1,3	-26,1	-30,3	-27,6	-26,3	8,8	26,5	23,9
Serviços domésticos	2,3	-2,1	-25,6	-27,8	-23,8	-18,6	9,0	21,3	21,7

Fonte: PNAD Contínua. Disponível em: <<https://bit.ly/3LJPPdM>>.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Siup – serviços industriais de utilidade pública.

A tabela 4, por sua vez, apresenta a variação anual por setores de atividade econômica no quarto trimestre de 2021, de acordo com a posição na ocupação. Os dados demonstram resultado positivo tanto no mercado de trabalho formal quanto no informal para a maior parte dos setores. Contudo, o resultado entre os trabalhadores formais foi menos positivo: apenas seis dos treze setores agregados tiveram saldos positivos, o que contribuiu para o resultado total apenas levemente positivo (0,6%).<sup>6</sup> Em contrapartida, os trabalhadores informais, população ocupada que se identifica como conta própria e aqueles que não possuem carteira assinada, experimentaram crescimento anual em todos os setores, com exceção de serviços pessoais para os sem carteira, o que reforça a informação anterior de adensamento da informalidade no mercado de trabalho brasileiro.

6. Agricultura e construção civil registraram resultados opostos aos observados na PNAD Contínua, com quedas de 3,5% e 2,0%, respectivamente.

TABELA 4  
**População ocupada por setores e posição na ocupação: variação interanual**  
**(4º trim. 2021)**  
 (Em %)

	Empregados com carteira, militares e estatutários (Novo Caged) <sup>1</sup>	Empregados com carteira, militares e estatutários (PNAD Contínua)	Empregados sem carteira e auxiliar familiar sem remuneração (PNAD Contínua)	Trabalhadores por conta própria (PNAD Contínua)
<b>Total</b>	<b>0,66</b>	<b>6,2</b>	<b>15,8</b>	<b>13,1</b>
Agricultura	-3,5	4,4	6,0	4,0
Indústria de transformação	0,0	8,3	10,3	14,8
Indústria extrativa	-16,9	8,2	66,0	7,8
Siup	0,1	5,6	7,4	24,5
Construção civil	-2,0	18,9	22,9	15,6
Comércio	2,7	7,7	21,8	14,0
Informática, financeira, serviços a empresas	2,3	7,3	17,1	6,8
Transporte	0,9	11,9	15,1	6,2
Serviços pessoais	1,7	12,2	-5,0	22,9
Administração pública	-0,4	-6,3	13,0	–
Saúde e educação	-0,6	0,0	13,5	24,9
Alojamento e alimentação	7,7	27,0	21,9	20,4
Serviços domésticos	–	17,5	23,2	–

Fonte: PNAD Contínua. Disponível em: <<https://bit.ly/3LJPPdM>>.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Dados do Novo Caged/Ministério da Economia normalizados pela população estimada pela PNAD Contínua de trabalhadores formais.

Por fim, os dados do último trimestre de 2021 confirmam a reaproximação da renda efetiva média do trabalho em relação à habitual,<sup>7</sup> restando apenas pequenas diferenças entre os trabalhadores informais. Nos dois trimestres anteriores, comparando com o pior período relativo ao mercado de trabalho durante a pandemia (segundo e terceiro trimestres de 2020), o desempenho da renda efetiva era superior ao da renda habitual. Nesse trimestre, já se observa uma queda da renda efetiva semelhante à queda da renda habitual.

Os rendimentos habituais reais médios apresentaram queda de 10,7% no quarto trimestre de 2021, em comparação com o mesmo período de 2020, sendo o quarto trimestre móvel consecutivo com queda acima de 10,0%. Parte desse

7. Entende-se por rendimento médio habitual aquele recebido normalmente pelo trabalhador em sua jornada de trabalho. O rendimento médio efetivo, por sua vez, é aquele que o trabalhador efetivamente recebeu no período de referência. A diferenciação entre esses dois indicadores tornou-se mais necessária justamente em função dos impactos da pandemia na dinâmica do mercado de trabalho a partir do segundo trimestre de 2020 (Corseuil, Russo e Silva, 2021).

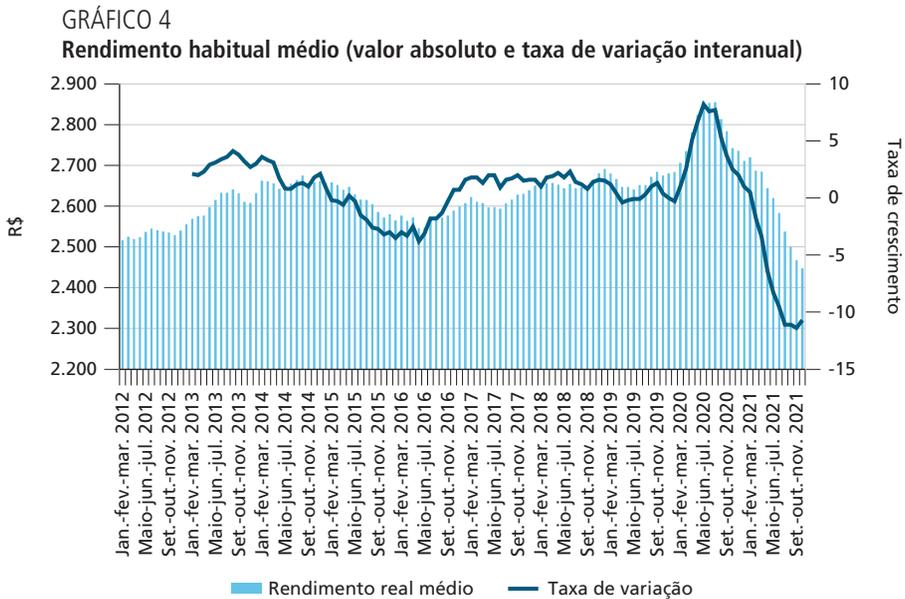
movimento ainda é apenas o inverso (um ano depois) do observado no início da pandemia, quando os rendimentos habituais apresentaram crescimento interanual acelerado, atingindo 8,2% no trimestre móvel entre maio e julho de 2020, tendo desacelerado após o terceiro trimestre, mas ainda assim com crescimento de 2,5% no quarto trimestre de 2020.

Tal resultado pode ser atribuído a um efeito composição advindo de duas fontes. Primeiro, essa elevação da renda habitual média se deve ao fato de que a perda de ocupações se concentrou naquelas de pior remuneração – setores de construção, comércio e alojamento e alimentação –, além dos empregados sem carteira assinada e principalmente dos trabalhadores por conta própria, de forma que os ocupados remanescentes foram aqueles com renda relativamente mais alta. Segundo, deve-se ter em mente que, após o segundo trimestre de 2020, a PNAD Contínua realizava suas entrevistas por telefone, o que causou elevação da não resposta na pesquisa e, por ser um impacto não aleatoriamente distribuído na amostra, pode ter afetado os resultados.

À medida que os trabalhadores informais (sem carteira e por conta própria), com remunerações menores, foram retornando ao mercado de trabalho,<sup>8</sup> o rendimento habitual médio foi se reduzindo (efeito composição da população ocupada), saindo de um pico de R\$ 2.857,00 no trimestre móvel encerrado em julho de 2020 para R\$ 2.447,00 no último trimestre de 2021, como mostra o gráfico 4. Contudo, percebe-se que esse retorno aos movimentos habituais do mercado de trabalho ocorre em um nível de renda inferior ao observado anteriormente à pandemia. De fato, o rendimento médio real de R\$ 2.447,00 observado no quarto trimestre de 2021 é o menor observado na série histórica da PNAD Contínua.

---

8. Ver Carvalho *et al.* (2020), para evidências de que os trabalhadores informais foram os mais impactados pela perda de ocupação imediatamente após o início da pandemia, mas que também foram os que mais rapidamente retornaram ao trabalho.



Fonte: PNAD Contínua. Disponível em: <<https://bit.ly/3LJPPdM>>.

No contexto dos efeitos da pandemia, vale ressaltar ainda que, enquanto se obtinha um relativo aumento dos rendimentos habituais médios observados nos últimos meses, a queda da população ocupada causou um considerável impacto negativo na massa salarial habitual, resultado que é o oposto do observado em 2019, quando a elevação da população ocupada aumentou a massa salarial apesar da estagnação da renda média. No último trimestre de 2021, a massa salarial habitual foi de R\$ 229,4 bilhões, valor 1,8% menor do que foi observado no mesmo período em 2020. Em relação ao final de 2019, a situação atual é ainda pior, pois indica uma retração de 8,2% na massa salarial da economia, ou seja, ainda bastante abaixo dos níveis pré-pandemia. Isso pode ser atribuído ao fato de o país estar trilhando uma trajetória de recuperação com base em uma estrutura ocupacional mais precária, com postos de trabalho de remuneração inferior àqueles que existiam anteriormente, além dos riscos de desproteção social em função do aumento generalizado da informalidade.

Portanto, a discussão aqui colocada, ainda que de forma panorâmica, demonstra que há um difícil caminho a ser traçado de reestruturação do mercado de trabalho brasileiro. A busca por um processo de crescimento econômico com inclusão produtiva e proteção social pela via da geração de novas oportunidades de trabalho e geração de renda segue como grande desafio, sobretudo para um amplo contingente da população que se encontra em situação de vulnerabilidade.

## 2.2 MP nº 1.045/2021: enfrentamento dos efeitos perversos da pandemia ou nova reforma da legislação trabalhista?

Como resposta aos efeitos da pandemia de covid-19 no sistema econômico como um todo e no mercado de trabalho em particular, o Brasil adotou uma série de medidas de enfrentamento e mitigação, em consonância com o ocorrido em outros países. Entre essas medidas, os dois programas em termos de cobertura social e gastos orçamentários foram o Auxílio Emergencial (AE)<sup>9</sup> e o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm).

O AE foi criado pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Ele estabelecia o pagamento de R\$ 600,00 mensais, originalmente durante três meses, prazo depois estendido para cinco,<sup>10</sup> para os beneficiários que poderiam ser no máximo dois membros adultos por família.<sup>11</sup> Os indivíduos elegíveis deveriam possuir rendimento mensal menor que meio salário mínimo (SM) *per capita*, e sua renda tributável em 2018 não deveria ter sido superior a R\$ 28.559,70. Eles também não poderiam possuir vínculo empregatício formal nem receber benefício previdenciário ou assistencial, à exceção do Bolsa Família.

Os dados oficiais do Ministério da Economia indicam que foram concedidos mais de 68 milhões de benefícios durante algum tempo, o que representa em torno de 32% da população brasileira, demonstrando a magnitude considerável para o alcance do programa. Em termos de gastos, o valor também foi bastante significativo, totalizando algo na ordem de R\$ 300 bilhões em 2020, ou o equivalente a 4% do produto interno bruto (PIB) daquele ano (Russo, Silva e Corseuil, 2021).<sup>12</sup>

Por sua vez, o BEm foi estabelecido pela MP nº 936, publicada em 1º de abril de 2020, com o intuito de manter o vínculo empregatício durante a pandemia. Esse programa facultava ao empregador e ao empregado acertar ou uma redução temporária da jornada de trabalho, nos percentuais de 25%, 50% e 70%, ou uma suspensão temporária do contrato por meio de acordos individuais em determinadas situações (Costa e Reis, 2020).

Para o caso de redução temporária da jornada, o empregador pagaria salário proporcional à nova jornada pactuada, enquanto o benefício pago pelo governo corresponderia ao percentual de redução negociado aplicado ao valor do seguro-desemprego. Quanto à suspensão temporária do contrato, por sua vez, o benefício corresponderia

9. Para mais informações sobre o AE, ver o capítulo *Assistência social* e a Nota de política social 2 (*A evolução da pobreza monetária no Brasil no século 21*), ambos nesta edição, de número 29, do boletim *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* (BPS).

10. A MP nº 1.000, publicada em 3 de setembro de 2020, prorrogou o pagamento do AE até 31 de dezembro de 2020, em até quatro parcelas mensais de R\$ 300,00.

11. No caso de mulheres provedoras de famílias monoparentais, o valor transferido correspondia a R\$ 1.200,00.

12. Ver a nota de política social 2 deste boletim.

a 70,0% do valor do seguro-desemprego, se a receita bruta da empresa fosse superior a R\$ 4,8 milhões em 2019, ou a 100,0%, se tal receita fosse inferior a este valor.

Os dados sobre a quantidade de contratos negociados nos termos do BEm indicam que o programa foi amplamente utilizado no território nacional, especialmente nos meses iniciais da pandemia (entre abril e julho de 2020). No geral, foram mais de 20 milhões de contratos, com a maioria deles concentrando-se na área de serviços, seguidos por comércio e indústria (Russo, Silva e Corseuil, 2021).

O ano de 2021 iniciou sem dar sinais de arrefecimento das curvas de contágio, internação e mortes por covid-19 no Brasil. Pelo contrário, o que se observou foi um crescimento robusto desses índices nos primeiros meses do ano.<sup>13</sup> No plano político, houve amplo debate em torno da manutenção de algumas medidas de proteção social, como no caso do AE.<sup>14</sup> Para esta subseção, limitamo-nos a discutir a respeito dos trâmites em torno da tentativa de prorrogação do BEm, primeiramente como medida provisória e depois como projeto de lei. Como se sabe, o projeto defendido pelo Executivo federal não obteve aprovação final no Congresso, mas o processo ao qual ele foi submetido guarda alguns elementos interessantes a serem analisados, no contexto de pressões sobre o marco jurídico do trabalho no Brasil que vêm se revelando desde a aprovação da reforma trabalhista em 2017, consubstanciada nos termos da Lei nº 13.467/2017.

O início desse processo se dá com o encaminhamento feito pelo governo federal ao Congresso Nacional da MP nº 1.045, no dia 27 de abril de 2021, instituindo o novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda. O texto original trazia em seu bojo as diretrizes já expressas anteriormente para o BEm, com a permissão de medidas envolvendo redução proporcional de jornada de trabalho e de salários, a suspensão temporária do contrato de trabalho e o pagamento de um benefício complementar custeado pelo Tesouro Nacional.

Com isso, a MP nº 1.045/2021 estabelece, pelo prazo de 120 dias a partir de sua publicação, a possibilidade de redução da jornada com proporcional redução de salários, em percentuais que variam entre 25%, 50% e 70%, e, paralelamente, a suspensão dos contratos de trabalho por até 120 dias, com pactuação por meio de convenção, acordo coletivo ou acordo individual de trabalho (empregador e empregado).<sup>15</sup>

Após a MP nº 1.045/2021 ser protocolada na Câmara dos Deputados, o texto foi entregue à relatoria do deputado federal Christino Áureo (Partido Progressista – PP/RJ), que efetuou a inclusão de uma série de emendas que ampliaram

13. Ver o capítulo *Saúde* desta mesma publicação.

14. Sobre esse processo, ver Corseuil, Russo e Silva (2021).

15. A MP nº 1.045/2021 ainda acrescenta regras específicas para a concessão do benefício a gestantes e a empregadas domésticas.

significativamente sua abrangência normativa. Elas tratavam de questões diversas, como a homologação de acordos extrajudiciais, exames médicos ocupacionais por telemedicina, natureza jurídica da alimentação e prêmios pecuniários, condições de acesso à justiça gratuita, regime de jornada complementar facultativa para as profissões com jornadas de trabalho diferenciadas (como bancários, telefonistas, músicos, trabalhadores em minas de subsolo, jornalistas, advogados, entre outras categorias),<sup>16</sup> contratação de serviço voluntário para prefeituras municipais, remuneração do serviço extraordinário e modificação na sistemática de fiscalização do trabalho. Muitas delas, como se pode observar, não apresentavam relação pertinente com o objeto originário da MP.

Não se almeja nesta seção fazer uma análise exaustiva do conteúdo do novo projeto de lei, mas optou-se por enfatizar apenas duas inserções específicas em relação ao texto original, por se tratar de novas modalidades de contratação com impactos relevantes à estrutura vigente da legislação trabalhista brasileira.

A primeira refere-se ao Programa Primeira Oportunidade e Reinserção no Emprego (Priore). Esse programa em muito se assemelha à proposta anterior prevista pela MP nº 905/2020, conhecida como Contrato de Trabalho Verde e Amarelo (Corseuil e Foguel, 2020), que foi revogada pelo Executivo devido à falta de acordo para sua votação.

Por essa nova proposta, tornar-se-ia permitida a contratação por prazo determinado – até 24 meses, podendo ser prorrogado por 36 meses após a vigência da lei – de jovens entre 18 e 29 anos, caso estejam na condição de primeiro emprego formal, ou trabalhadores maiores de 55 anos e que estejam sem vínculo formal de emprego há mais de doze meses. Os contratos são limitados a dois SMs, com um bônus do governo de até R\$ 275,00.

A redação do texto indica que tal programa seria direcionado apenas para preenchimento de novas vagas de emprego, não incorrendo, portanto, em substituição de vagas já ocupadas. No entanto, havia a previsão para que a empresa pudesse manter até 25% do seu quadro de empregados sob essa modalidade de vínculo, levando-se em conta a média de todos os empregados registrados, inclusive aqueles contratados antes do início do período emergencial oficial.<sup>17</sup> Dessa forma, o texto abria certa discricionariedade para os empregadores preencherem as novas vagas com um percentual superior aos 25% exigidos, ao se considerar a média total do seu quadro de funcionários. O texto ainda abria a possibilidade para um Priore no trabalho rural, com exceção feita para o contrato de safra.<sup>18</sup>

16. No caso de trabalhadores de minas de subsolo, foi permitido que eles também estivessem sujeitos a negociar jornadas de doze horas sem intervalo.

17. Entre 1º de janeiro de 2020 até 31 de dezembro de 2020.

18. Caberia ao Ministério do Trabalho e Previdência coordenar, executar, monitorar, fiscalizar, avaliar e editar normas complementares ao programa e, em até sessenta dias, o regulamento necessário para a implementação dessa medida.

Em termos de encargos trabalhistas, a proposta do Priore estabelecia algumas mudanças em relação aos contratos de trabalho regulares, como a redução das alíquotas mensais referentes ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) de 8% para percentuais entre 2% e 6%,<sup>19</sup> bem como da multa adicional sobre o saldo do FGTS de 40% para 20%. O empregador ainda poderia abater de 30% para 15% das contribuições referentes ao Sistema S.

A segunda proposta aqui destacada foi o Regime Especial de Trabalho Incentivado, Qualificação e Inclusão Produtiva (Requip). Ele abria a possibilidade de prestação de serviço por prazo determinado (até três anos) para jovens de 18 a 29 anos, trabalhadores sem vínculo de emprego e de baixa renda (renda mensal até dois SMs) oriundos de programas federais de transferência de renda, por meio de um contrato de compromisso. Os indivíduos contratados sob essa modalidade seriam remunerados pelos chamados *bônus de inclusão produtiva* (BIP) e por uma *bolsa de incentivo à qualificação* (BIQ), ambos com valor previsto de até R\$ 225,00, para uma jornada semanal de até 22 horas (metade da jornada regular de 44 horas).<sup>20</sup> O texto impõe ao empregador a incumbência de assegurar ao contratado a participação em um curso de qualificação profissional ofertado pelo Sistema S ou pela própria empresa, com carga horária mínima de 180 horas ou seu equivalente mensal para o caso de contratos com duração inferior a um ano.<sup>21</sup>

O Requip ainda previa algumas flexibilizações na legislação para jovens trabalhadores nessa condição, tais como: facultar o recolhimento previdenciário e fiscal sobre a remuneração acordada; isentar o pagamento do 13º salário; e permitir a substituição das férias remuneradas por recesso de trinta dias não integralmente remunerado, com a possibilidade do parcelamento em até três períodos. As empresas aderentes poderiam alocar até 15% de seu quadro funcional sob essa modalidade de contratação. Ademais, o texto previa que os contratados via Requip não constituiriam categoria profissional, de modo que os dispositivos dos termos de compromisso não seriam objeto de representação e negociação coletiva.

Nesses termos, uma revisão ainda que panorâmica dos principais pontos adicionados ao texto original da MP nº 1.045/2021 indica que, sob um aparente estímulo à contratação de pessoas com dificuldade de inserção no mercado de trabalho, como os jovens, pessoas com mais idade e beneficiários de programas assistenciais, as propostas representam um desarranjo estrutural na legislação trabalhista brasileira. Em geral, tais pontos poderiam promover alterações definitivas

19. No caso, a alíquota geral, que é de 8%, seria reduzida para 2% no caso de microempresas, 4% para empresas de pequeno porte e 6% para as demais empresas que usufruírem dessa modalidade de contratação.

20. O valor do BIP pago pelo empregador poderia ser debitado dos valores devidos ao Sistema S. Ele seria limitado a onze horas semanais com base no valor horário do SM vigente (R\$ 5,00), chegando então, no mês, ao máximo de R\$ 225,00 (44 horas vezes R\$ 5,00 por hora). Sobre esses valores, não incide desconto previdenciário.

21. O texto não previa proibição ao empregado de manter vínculo de emprego com outra empresa ou prestar serviços como autônomo.

ao marco jurídico vigente, isto é, não limitadas ao período emergencial em função da pandemia, acirrando, assim, a competição entre os assalariados em condições de maior precariedade nas novas relações de emprego disponíveis.

Quanto à sua tramitação, o texto-base foi aprovado pela Câmara dos Deputados no dia 10 de agosto de 2021, pela contagem de 304 votos favoráveis contra 133. À redação original da MP, foi incorporado pelo relator o exorbitante número de 407 emendas, sendo algumas incluídas no dia anterior à votação, prejudicando a possibilidade de um debate mais amplo sobre seu conteúdo, inclusive nas devidas comissões legislativas, dada a relevância da temática abordada. Como resultado, de um texto inicial com 25 artigos, foi aprovado na Câmara um substituto com 94 artigos, alguns dos quais sem qualquer relação com o fator conjuntural gerador da própria MP nº 1.045/2021, ou seja, a mitigação dos impactos deletérios da pandemia sobre o mercado de trabalho brasileiro durante o período emergencial. Por esse motivo, tal proposta chegou a ser conhecida informalmente como *minirreforma trabalhista*, em função da quantidade de mudanças abarcadas. O texto aprovado foi então encaminhado ao Senado para apreciação.

Contudo, menos de um mês depois, o Senado rejeitou o projeto. Foram 47 votos pelo arquivamento, contra apenas 27 favoráveis à aprovação. Ainda houve uma tentativa de acordo entre líderes partidários para evitar a rejeição da MP, tendo à frente os senadores Confúcio Moura (Movimento Democrático Brasileiro – MDB/RO), que foi o relator do projeto no Senado, e Fernando Bezerra Coelho (MDB/PE), líder do governo. Eles acenaram com a retirada de alguns itens do relatório, entre eles o próprio Requip, mas não foi suficiente para angariar o apoio necessário.

Com isso, embora o texto original já estivesse em vigor desde a edição da MP no dia 27 de abril de 2021, os programas advindos dos aditamentos ao texto original – Priore, Requip e o programa de voluntariado, entre as demais ações previstas – foram arquivados com o texto-base encaminhado pela Câmara antes que entrassem em vigor. Como não houve contratos celebrados por essas três modalidades aqui apresentadas, o arquivamento não acarretou impacto jurídico à legislação trabalhista brasileira vigente.

### 3 PANORAMA ORÇAMENTÁRIO E OPERACIONAL DO SPETR

Para subsidiar as análises desta seção, segue, na tabela 5, um conjunto complexo de informações com a discriminação dos principais itens de receitas, despesas e demais componentes do resultado operacional anual do FAT. Vale destacar, inicialmente, o fato de o recorte temporal escolhido (2010-2020) ter sido marcado por pelo menos dois momentos bastante antagônicos em termos de indicadores de mercado de trabalho:

- um ascendente, com a recuperação econômica pós-crise de 2008/2009 e a manutenção da tendência de queda do desemprego e elevação do estoque de empregos formais na economia brasileira observada na década anterior, registrando o pico histórico em 2014 com 49,6 milhões de empregados (gráfico 8); e
- outro descendente e turbulento, iniciado pela súbita crise econômica (2015 e 2016), com elevação drástica do nível de desemprego, seguida do retorno da informalidade massiva no mercado de trabalho em uma economia estagnada (2017-2019) e do novo colapso decorrente da pandemia de covid-19 (2020).

Tais fatores, como era de se esperar, influenciaram diretamente na dinâmica financeira do FAT e, conseqüentemente, na operacionalização dos programas relacionados ao SPETR.

**TABELA 5**  
**Fluxo contábil-financeiro anual do FAT (2010-2020)**  
 (Em R\$ 1 milhão)

Exercícios	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
A. Receitas correntes	57.439,8	64.646,7	70.475,8	67.421,1	79.211,8	65.571,4	62.241,7	62.742,5	50.839,0	51.094,4	61.124,8
A.1. Atracadação líquida PIS/Pasep <sup>1</sup>	53.797,8	63.032,3	60.565,5	59.121,3	59.472,5	54.002,9	46.034,1	46.394,6	49.977,5	50.614,9	60.911,6
A.2. Aportes tesouro Nacional	2.041,3	152,1	8.469,0	7.188,4	19.097,8	9.487,1	14.842,4	15.768,4	46,6	37,3	3,8
A.3. Outras receitas	1.600,7	1.462,3	1.441,3	1.111,4	641,5	2.081,5	1.365,2	579,6	814,8	442,2	209,4
B. Receitas financeiras	19.099,2	19.664,6	23.125,6	12.333,7	17.515,0	18.013,0	22.817,2	20.094,7	20.346,5	19.034,3	13.866,3
C. Despesas	55.635,5	59.971,8	64.752,0	70.016,8	72.227,1	62.445,9	66.745,8	62.635,8	59.680,2	55.403,2	59.716,0
C.1. Seguro-desemprego <sup>2</sup>	38.239,2	41.083,2	44.169,8	47.467,0	49.606,2	48.808,7	44.816,5	43.444,3	39.980,7	37.389,0	40.079,1
C.2. Aluno salarial <sup>3</sup>	16.380,0	17.921,2	19.733,0	21.810,7	21.904,2	12.987,2	21.275,9	18.550,7	19.102,3	17.522,6	19.259,0
C.3. Qualificação profissional <sup>4</sup>	270,8	130,3	93,4	9,8	0,7	0,0	0,0	67,0	8,9	2,5	16,9
C.4. Intermediação de emprego	131,1	164,7	225,5	174,3	191,3	87,8	58,3	39,4	44,2	38,4	29,6
C.5. Outras despesas	614,4	672,4	530,2	554,9	524,7	562,2	595,2	534,4	544,2	450,7	331,4
D. Repasses BNDES <sup>5</sup>	21.668,8	23.350,3	24.091,4	25.160,6	23.325,3	21.872,3	18.974,8	18.906,1	19.891,9	19.784,1	17.292,8
E. Resultado primário (A - C - D)	-19.864,5	-18.675,4	-18.367,6	-27.756,3	-16.340,6	-18.746,8	-23.478,9	-18.799,4	-28.733,2	-24.092,9	-15.884,0
F. Resultado operacional (B + E)	-765,3	989,2	4.758,0	-15.422,7	1.174,4	-733,8	-661,8	1.295,3	-8.386,7	-5.058,6	-2.017,7

Fonte: Dados administrativos da Coordenação Geral de Recursos do FAT (CGFAT). Disponível em: <<https://bit.ly/3GGrfZZ>>. Acesso em: 3 jun. 2022.

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> PIS – Programa de Integração Social; Pasep – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.

<sup>2</sup> 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) pelo menos doze meses nos últimos dezoito meses, quando da primeira solicitação; ii) pelo menos nove meses nos últimos doze meses, quando da segunda solicitação; e iii) 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 (Lei nº 13.134/2015).

<sup>3</sup> Benefício assegurado aos empregados que recebem até dois SMS mensais, cadastrados há cinco anos ou mais no PIS/Pasep e que trabalharam ao menos trinta dias em um emprego formal, no ano anterior. O valor é definido em função do número de meses trabalhados no ano de referência, tendo como teto o SM (Lei nº 13.134/2015).

<sup>4</sup> Captação de vagas com empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego, além de disponibilização de informações gerais sobre políticas do Ministério do Trabalho e Previdência.

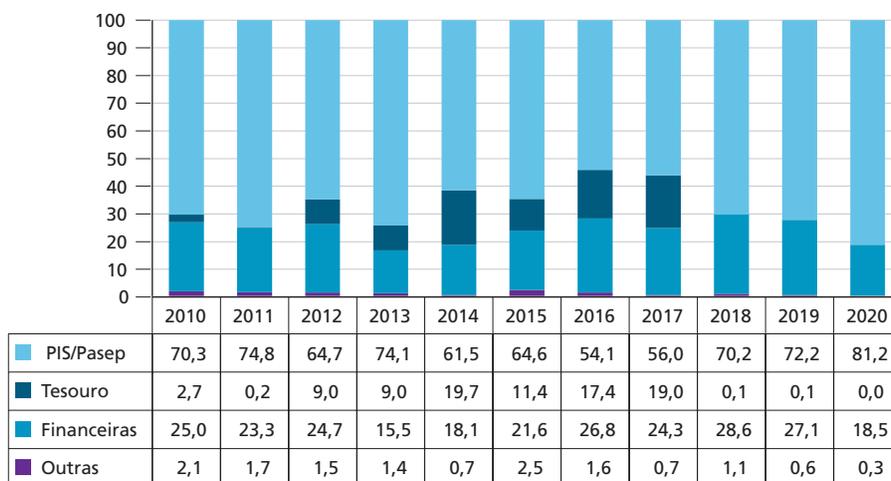
<sup>5</sup> BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Referente ao repasse constitucional da receita líquida anual do PIS/Pasep.

Obs.: Valores de dezembro de 2020.

### 3.1 O FAT e sua estrutura orçamentária de financiamento

O fluxo de receitas correntes do FAT, instrumento de financiamento das políticas de emprego e renda no Brasil, apresentou variações importantes, acompanhando a própria dinâmica da economia brasileira nos últimos anos. Em valores reais, o ano de 2014 marcou a maior receita total, alcançando R\$ 96,7 bilhões (receitas correntes mais receitas financeiras), enquanto 2019 alcançou R\$ 70,1 bilhões, o menor montante da série. Para entender melhor essas variações, torna-se necessário acompanhar o comportamento relativo dos componentes de receitas ao longo do período, ilustrados no gráfico 5.

GRÁFICO 5  
Evolução anual da composição das fontes de receita do FAT (2010-2020)  
(Em %)



Fonte: Dados administrativos da CGFAT. Disponível em: <<https://bit.ly/3GRgF2Z>>. Acesso em: 3 jun. 2022.  
Elaboração dos autores.

As contribuições sociais do PIS/Pasep seguiram como principal componente das receitas primárias, com média de 67,2% do total no período. Como ela incide sobre o faturamento operacional das empresas, seu comportamento está bastante associado à dinâmica econômica nacional como um todo. Logo, anos com maior crescimento do PIB tendem a resultar em maior variação positiva nesse item. Contudo, decisões de política fiscal podem interferir na capacidade de arrecadação por essa via, como de fato ocorreu no período.

Sobre esse ponto, duas decisões de política fiscal incidentes sobre contribuições sociais: desvinculações orçamentárias e desonerações tributárias. Embora sejam dois instrumentos distintos e com incidências em momentos também distintos, eles comprometeram fortemente o potencial de expansão da capacidade de atendimento

do SPETR ou mesmo de cumprimento das obrigações constitucionais previstas para o FAT. Essa relação se aprofundou quando o instrumento das desonerações tributárias (renúncia fiscal via gasto tributário) passou a ser usado mais constantemente e com maior abrangência setorial após 2008, na estratégia declarada do governo federal de estimular o setor privado para a recuperação da economia nacional no contexto da crise econômica global. Com isso, o volume das desonerações exerceu participação mais elevada no total de vazamentos de receitas desde então, mantendo tendência de crescimento real nos anos seguintes. De acordo com estimativas dos demonstrativos de gastos tributários apresentadas nos projetos de Lei Orçamentária Anual (LOA), a soma das desonerações sobre contribuições do PIS/Pasep, considerando apenas o intervalo 2010-2020, chegou a R\$ 157,9 bilhões, valor este equivalente a 22,8% de toda a receita primária líquida do fundo no mesmo período (R\$ 692,8 bilhões).

Por sua vez, o instrumento de desvinculação orçamentária, que surgiu como uma política de caráter emergencial e temporário nos anos 1990, manteve-se ativo ao longo de praticamente todo o período, sendo seguidamente renovado no Congresso Nacional.<sup>22</sup> Com a aprovação da EC nº 476/2016, o percentual de incidência da DRU foi ampliado de 20% para 30% sobre as contribuições sociais, com vigência retroativa a partir de 1º de janeiro de 2016. Por esse motivo, o total de receitas desvinculadas do FAT voltou a crescer significativamente, superando as desonerações estimadas para os anos de 2016 a 2019.<sup>23</sup>

No entanto, outra reforma institucional ocorrida com a aprovação da EC nº 103, de 12 de novembro de 2019, que resultou em uma dura reforma de cunho fiscalista no sistema da Previdência Social,<sup>24</sup> também acarretou alterações no arranjo normativo do FAT em ao menos dois pontos. O primeiro é que a incidência da DRU sobre o PIS/Pasep foi finalmente suprimida, com o fundo voltando a dispor da totalidade de sua receita primária líquida. Foi por isso que, em pleno ano de crise econômica decorrente da pandemia em 2020, a arrecadação líquida do PIS/Pasep apresentou alta significativa de 20,3% em relação ao ano anterior.<sup>25</sup> O segundo ponto a ser destacado é que a EC nº 103/2019 também modificou o art. 239 da Constituição Federal de 1988 – CF/1988 (§ 1º), reduzindo o percentual dos repasses obrigatórios ao BNDES de 40% para 28%, que, na prática, já era o

---

22. Em 1994, no contexto do Plano Real, voltado à estabilização monetária da economia brasileira, o governo federal implementou o chamado Fundo Social de Emergência (FSE), que previa a desvinculação de 20% de recursos arrecadados de contribuições sociais, fontes correntes de financiamento da seguridade social (incluindo o PIS/Pasep), para a livre disponibilização por parte da União. Apesar de o FSE ter vigência até 31 de dezembro de 1995, a norma foi renovada pelos governos posteriores, primeiramente com o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, depois, com a Emenda Constitucional (EC) nº 27/2000, com o nome de Desvinculação de Receitas da União (DRU), que se manteve vigente até 2019.

23. Em 2014 e 2015, as perdas estimadas com as desonerações, em trajetória de crescimento, haviam superado os respectivos montantes retidos via DRU.

24. Sobre alguns dos pontos abordados na reforma da Previdência Social de 2019, ver o capítulo *Previdência social* desta edição do BPS.

25. Considerando-se o valor bruto do PIS/Pasep de 2019 (arrecadação líquida mais DRU), a variação foi negativa em 9,9%.

percentual que vinha sendo remetido durante a vigência da DRU.<sup>26</sup> Essa decisão amplia a previsibilidade do valor líquido anual para atendimento das obrigações correntes do FAT com o SPETR.

Entre 2010 e 2020, a soma dos valores de desonerações e desvinculações equivale a 60,9% da receita primária líquida arrecadada em todo o período. A título de comparação, esses vazamentos de receita também foram bem superiores à soma do *deficit* primário registrado entre 2010-2020 (R\$ 421,9 bilhões contra R\$ 230,7 bilhões, respectivamente), deixando evidente como a estrutura contábil e financeira do FAT foi drasticamente afetada por essas decisões.<sup>27</sup> O gráfico 6 mostra a evolução desses resultados, comparando os valores drenados via política fiscal para destinações distintas ao arranjo original do FAT com os *deficit* primários (receitas correntes menos despesas) de cada ano. Após 2009, primeiro ano com resultado operacional negativo, somente em 2020 o *deficit* primário superou o valor estimado dos vazamentos, em função da supressão da DRU pela EC nº 103/2019.

GRÁFICO 6

**Evolução das desonerações e desvinculação da contribuição do PIS/Pasep em relação ao *deficit* primário do FAT (2005-2020)**

(Em R\$ 1 bilhão)<sup>1</sup>



Fonte: Dados administrativos da CGFAT. Disponível em: <<https://bit.ly/3GRgF2Z>>. Acesso em: 3 jun. 2022.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Valores de dezembro de 2020.

26. Como o repasse obrigatório ao BNDES de 40% das receitas ocorria após descontados os 30% da DRU, incidindo sobre as receitas líquidas, o valor repassado já representava 28% da receita primária do FAT.

27. Vale ressaltar que, como mostrado por Silva (2019), tais decisões são tomadas pelo núcleo decisório do governo federal, sem passar por nenhum processo deliberativo no Conselho Deliberativo do FAT (Codefat), que é órgão oficial de representação paritária responsável pela gestão e controle social do fundo.

Em decorrência dessa drenagem orçamentária ao longo do tempo, o governo federal passou a aportar somas extras de recursos do Tesouro Nacional para o atendimento das despesas correntes obrigatórias do fundo a partir de 2010. Desde então, esse aporte representou 8,6% do montante das receitas, mas, como foi possível conferir na tabela 1, sua distribuição ao longo dos anos ocorreu sem qualquer previsibilidade. A partir de 2018, esses repasses se tornaram marginais na contabilidade do fundo, um dos fatores que explicam os seguidos *deficit* operacionais desde então. É importante ressaltar, ainda, que o total dos aportes nesse período não foi sequer igual à soma das desvinculações orçamentárias: enquanto, por um lado, o Tesouro Nacional aportou R\$ 77,1 bilhões no período, por outro, a DRU retirou R\$ 164,8 bilhões. Ou seja, os repasses representaram, portanto, apenas 46,8% do valor acumulado da DRU, em um balanço claramente desfavorável à dinâmica financeira do FAT.

No caso das receitas financeiras, também houve instabilidade no período recente. Elas assumiram maior importância na contabilidade orçamentária do FAT desde 1995, quando começou a vigorar a desvinculação de 20% das receitas primárias para fins de ajuste fiscal do governo federal, e a arrecadação líquida do PIS/Pasep tornou-se, desde então, incapaz de cobrir o conjunto de obrigações correntes. Entre 2010 e 2020, a soma das remunerações sobre as aplicações financeiras representou 22,9% do total das receitas do FAT. Como sua variação anual tem associação mais direta à taxa de juros cobrada internamente no país, a arrecadação por essa via é sensível a mudanças na política monetária. Isso foi possível observar, por exemplo, com as variações anuais negativas da arrecadação em 2013, 2017 e 2020, quando o Banco Central decidiu por movimentos de queda na taxa básica de juros. A queda da arrecadação nesse quesito em 2020, último ano da série, foi de 27,4% em relação ao ano anterior, em função da queda nas taxas de juros adotadas nos primeiros meses da pandemia de covid-19 no país como medida, via política monetária, de mitigação dos seus efeitos na dinâmica econômica.

A taxa de remuneração das aplicações na rede bancária era dada pela taxa de juros de longo prazo (TJLP), que se tratava de um percentual fixado abaixo do valor da Selic. Com a criação da taxa de longo prazo (TLP) via Lei nº 13.483/2017, decorrente da MP nº 777/2017, houve alteração na sistemática de cálculo das remunerações que passou a incidir sobre as novas aplicações. Contudo, a importância dessa fonte na composição orçamentária do FAT implica uma situação paradoxal para o próprio funcionamento do SPETR. Se a taxa de juros mais alta implica maiores remunerações sobre os ativos aplicados no mercado financeiro, em contrapartida, ela eleva o custo do investimento no país, o que compromete a busca por um nível mais significativo de crescimento econômico e, conseqüentemente, o aumento do nível de emprego e a elevação da própria arrecadação primária do FAT.

Outro fator explicativo sobre o comportamento das receitas de aplicações financeiras é a queda das próprias aplicações do FAT em programas de microcrédito via depósitos especiais. Esse movimento de queda vem ocorrendo desde 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 subseção.

Por fim, o item *outras receitas* da tabela 5 também apresentou trajetória instável ao longo do período, chegando ao seu maior valor em 2015, com R\$ 2,1 bilhões. Entretanto, seu principal componente era a cota-parte da contribuição sindical compulsória, que foi abolida com a reforma trabalhista sancionada pelo então presidente Michel Temer em 2017 (Lei nº 13.467). Como esse item possui valor residual em relação ao montante de entradas do fundo (responsável por menos de 2% do total de receitas no período), sua variação não refletiu em grande impacto para seu resultado contábil geral.

Portanto, como foi possível perceber até aqui, o fluxo de receitas do FAT esteve sujeito a uma série de fatores externos à sua governança que afetaram consideravelmente sua trajetória nesses últimos anos. Eles envolveram tanto questões econômicas mais gerais quanto decisões de política fiscal e monetária que incidiram sobre a estrutura de financiamento do FAT, causando perdas significativas em suas fontes de receita. Tais fatores, aliados ao movimento de elevação dos gastos com os programas de garantia de renda (seguro-desemprego e abono salarial), têm comprometido as disponibilidades de caixa do FAT para suprir suas demandas programáticas, como pode ser conferido na subseção seguinte.

### **3.2 Os componentes de despesas e obrigações constitucionais do FAT**

A Lei nº 7.998/1990 expressa que o FAT deve financiar o seguro-desemprego, que abrange a assistência financeira ao trabalhador desempregado, e o abono salarial, que fornece um complemento de renda a trabalhadores formais considerados de baixa remuneração, além de outras ações que auxiliem na busca e na preservação do emprego, as quais se destacam os programas de intermediação de emprego e de qualificação profissional.

Os gastos com esses programas são projetados tanto no Plano Plurianual (PPA) quanto nas LOAs, sob a responsabilidade gerencial do Ministério do Trabalho e Previdência, e fazem parte das despesas correntes do fundo. Além dessas obrigações, há ainda a exigência constitucional de repasses anuais ao BNDES, a prerrogativa para realizar depósitos especiais em caso de haver disponibilidades financeiras, e a formação da receita mínima de liquidez (RML), que se refere a disponibilidades financeiras para garantir liquidez necessária ao pagamento dos benefícios em casos de eventualidades, a ser aplicada em títulos do Tesouro Nacional.

Os números oficiais e atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) demonstram que as despesas gerais do fundo apresentaram tendência de elevação entre 2010 e 2020, embora com algumas mudanças de rota ao longo do período. Após crescimento expressivo até 2014, as despesas começaram a se retrain, com oscilações, encerrando a série em um valor 7,3% acima do inicial. Em quatro anos desse intervalo temporal, ocorreram oscilações anticíclicas em relação ao PIB: 2017 e 2018, com o aumento do PIB e a queda nas despesas; 2016 e 2020, com a queda do PIB e a elevação das despesas referentes ao FAT.

Por se referirem a gastos obrigatórios previstos na CF/1988, o seguro-desemprego e o abono salarial não estão sujeitos a contingenciamentos orçamentários. Logo, quanto maior a participação desses dois itens no total das despesas do FAT, menor o espaço financeiro para os demais programas do SPETR. Vale recordar que esses programas auxiliares chegaram a representar, conjuntamente, 9,0% de toda a despesa corrente do FAT em 2000. Desde então, sua participação tornou-se cada vez mais reduzida, estabilizando-se em torno de 1,0% no período mais recente, até apresentar seu menor valor relativo da série em 2020, com apenas 0,3% do total das despesas. Nesse sentido, os serviços de ativação do mercado de trabalho, como os de qualificação profissional e intermediação de emprego, que são despesas de natureza discricionária, são frequentemente alvos de contingenciamento orçamentário para fins de ajuste fiscal, tornando-se residual em termos do montante de gastos (gráfico 7).

**GRÁFICO 7**  
**Evolução anual da composição das obrigações totais do FAT (2010-2020)**  
 (Em %)



Fonte: Dados administrativos da CGFAT. Disponível em: <<https://bit.ly/3GRgF2Z>>. Acesso em: 3 jun. 2022.  
 Elaboração dos autores.

Esse desarranjo na capacidade de intervenção por meio da execução de serviços previstos de apoio à qualificação e recolocação de trabalhadores compromete o funcionamento do SPETR como um todo. Essa relação se torna ainda mais delicada na medida em que o arranjo atual de financiamento vem apresentando resultados contábeis negativos em seus balanços anuais recentes, incluindo os três últimos anos da série analisada.<sup>28</sup> Os saldos negativos mais expressivos ocorreram nos anos em que o Tesouro Nacional diminuiu drasticamente os aportes nos balanços do fundo, ou seja, que não restituiu ao menos em parte a quantia drenada via desvinculações e desonerações, como se observa nos anos 2013, 2018 e 2019. O pior resultado foi apurado em 2013, quando essa diferença foi negativa em R\$ 15,4 bilhões, explicado também por uma queda acentuada da receita de remunerações financeiras naquele ano.

Em 2020, mesmo com o fim da DRU, o resultado voltou a ser negativo, embora relativamente menor que os saldos anteriores. Isso porque esse alívio financeiro com o fim da DRU, deixando de reter pouco mais de R\$ 10,0 bilhões em receitas primárias, foi em boa parte compensada pela redução de R\$ 5,2 bilhões (em valores atualizados) nas receitas de aplicações financeiras em 2020, e o restante não foi suficiente para cobrir o *deficit* apresentado no ano anterior e o aumento nos gastos com seguro-desemprego e abono salarial registrados nesse ano.

Contudo, essa não é uma questão que se resolva apenas com a medida recorrente de corte de despesas correntes, porque o crescimento dos gastos com o seguro-desemprego e com o abono salarial também está associado a dinâmicas positivas para o mercado de trabalho brasileiro, como a formalização do emprego no país. Por isso, torna-se necessário verificar com atenção os elementos principais que determinam variações nos gastos correntes anuais, dado que esse resultado impacta diretamente na operacionalidade do conjunto dos programas estruturados em torno do FAT.

### 3.2.1 Seguro-desemprego

No caso do seguro-desemprego, as variações nas despesas anuais podem ocorrer em função de três fatores: i) valor individual do benefício; ii) número de beneficiários; e iii) duração do benefício. Estudos sobre o tema apontam que a duração dos benefícios, isto é, o número de parcelas que cada beneficiário recebe do seguro-desemprego (item iii), pouco se modificou ao longo dos anos, mantendo-se em torno de 4,2 parcelas emitidas em média por beneficiário (Barbosa *et al.*, 2015). Logo, esse não é um fator que tem se mostrado determinante para explicar as variações recentes nos gastos anuais com o programa. Por sua vez, o valor do benefício e o número de segurados cresceram significativamente nos últimos anos, especialmente após

---

28. Ver item *resultado operacional*, na última linha da tabela 5.

o início de recuperação do mercado de trabalho a partir de 2004. Desse modo, a combinação entre esses dois movimentos responde pelo crescimento dos gastos. No primeiro item, destaca-se o valor do salário mínimo, que veio acumulando aumento real nos últimos anos, sobretudo em função da política de valorização assumida pelo governo federal a partir de 2007, via acordo com as principais centrais sindicais, resultando posteriormente na Lei nº 12.255/2009.<sup>29</sup> A CF/1988 estabeleceu o salário mínimo corrente como piso para os benefícios do seguro-desemprego; logo, o valor médio de cada parcela se elevou em virtude de sua valorização real anual, até o abandono dessa regra a partir de 2018. No agregado do período entre 2010 e 2020, houve elevação real de 17,6% no valor do salário, o que demonstra um ganho acima, inclusive, do PIB no mesmo período, que variou 2,7%, muito em função da queda observada em 2015, 2016 e 2020 e do pífio crescimento entre 2017 e 2019.

Para amenizar os impactos dos aumentos reais do SM sobre os valores correntes dos benefícios, o método de cálculo de reajuste do valor das parcelas que excedem a um SM foi alterado em 2013 pelo Codefat, passando a ser atualizado pelo INPC, e não mais pelo percentual aplicado ao valor salarial. Com isso, os ganhos reais deixaram de ser incorporados às parcelas que excedessem o piso constitucional, apesar da posição contrária das representações sindicais do conselho. A parcela mínima permaneceu indexada ao valor corrente anual do SM.

No que se refere à quantidade de segurados, o fator determinante é o estoque de trabalhadores formais ativos na economia em cada ano. Entre 2010 e 2014, quando ainda se observavam elevações contínuas na quantidade de empregos registrados anualmente no país, esse número cresceu 12,5%, chegando ao pico histórico no país de 49,6 milhões (gráfico 8). Na crise econômica de 2015/2016, houve queda acentuada nesse contingente, acompanhada por uma relativa estabilidade nos anos seguintes de semiestagnação, encerrando o período com 46,2 milhões de postos formais de trabalho em 2020, número inferior ao registrado em 2011. Ainda assim, ao se comparar a variação em todo o período – 2010 a 2020 –, houve crescimento na ordem de 4,9% no total de postos de trabalho registrados no país, mesmo sem se considerar a flutuação do total da força de trabalho nesse período. Por esses motivos, a elevação acumulada nos gastos com o seguro-desemprego se deve também a esse movimento de ampliação do estoque de emprego formal no período, mesmo que de maneira instável, pois isso elevou a base de trabalhadores propensos a cumprir as condições de acesso ao benefício, aumentando sua cobertura de atendimento.

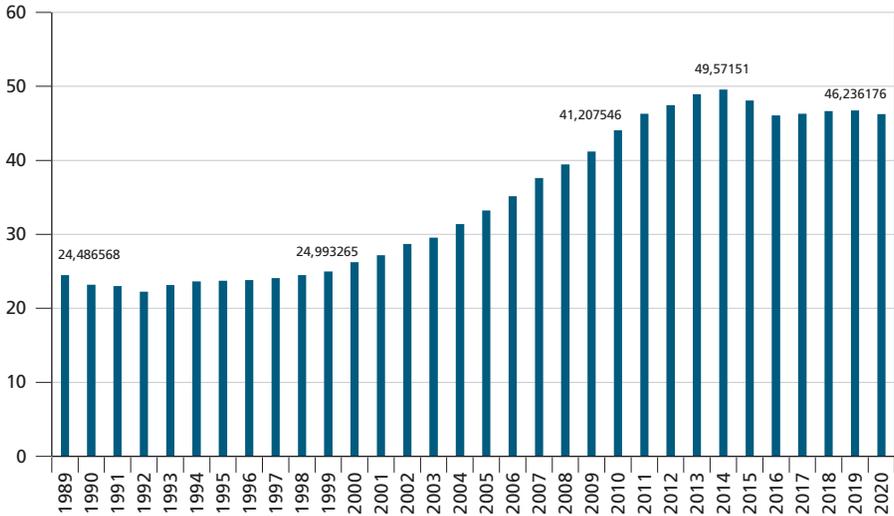
---

29. Pela regra acordada, o valor do SM passa a ser calculado com base na variação do PIB com dois anos de defasagem mais a inflação do ano anterior, medida pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) no período de referência (Barbosa *et al.*, 2015).

GRÁFICO 8

**Evolução anual do estoque de trabalhadores formais no Brasil (1989-2020)**

(Em 1 milhão)

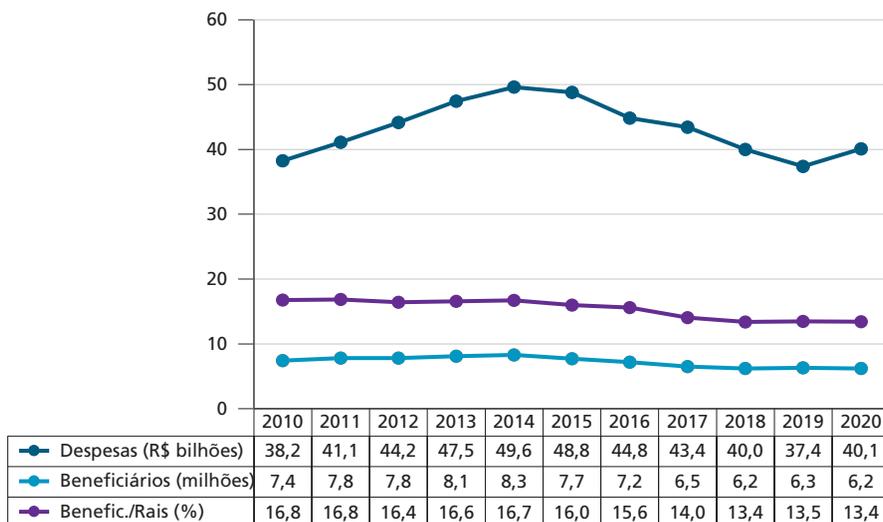


Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (Rais). Disponível em: <<https://bit.ly/3NysWvf>>.

Um dos elementos que potencializam essa relação entre a elevação do estoque de trabalhadores formalizados e dos gastos com seguro-desemprego é o grau de rotatividade da força de trabalho, considerada uma característica marcante do mercado de trabalho brasileiro (Dieese, 2014). Ou seja, a complementaridade entre formalização e rotatividade do emprego ajuda a desvendar o aparente paradoxo sobre a elevação de gastos com seguro-desemprego mesmo em momentos de queda contínua do desemprego no país, como ocorreu até 2014. Para uma melhor comparação visual, o gráfico 9 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.

GRÁFICO 9

**Evolução anual do gasto, número de beneficiários e percentual de beneficiários do seguro-desemprego sobre o estoque de trabalhadores formais (2010-2020)**



Fonte: Dados administrativos da CGFAT. Disponível em: <<https://bit.ly/3GRgF2Z>>. Acesso em: 3 jun. 2022.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores de dezembro de 2020.

Os números indicam duas sequências distintas para o total de benefícios do seguro-desemprego ao longo da década. Primeiramente, observa-se elevação até 2014, quando alcançou o pico da série com 8,3 milhões de trabalhadores beneficiados. A partir de 2015, a trajetória começou a demonstrar quedas seguidas, fechando a série em seu menor patamar, com 6,2 milhões.

Com isso, a proporção de beneficiários em relação ao estoque de trabalhadores formais no Brasil, após manter um nível relativamente estável até 2014, dada a manutenção de altas taxas de rotatividade no mercado de trabalho, começa a cair desde então, até chegar também em seu menor nível em 2020, com 13,4%. Ou seja, a quantidade de beneficiários caiu em proporção maior que o estoque de trabalhadores na Rais durante o mesmo período. Logo, o total das despesas com o programa, que na primeira metade da década cresceu fundamentalmente em função dos ganhos reais do SM, passou a registrar queda a partir de 2015, com uma relativa recuperação em 2020, em meio aos impactos da pandemia de covid-19 e das políticas de mitigação por parte do governo federal.

Além da já propalada queda do estoque de trabalhadores formais, a diminuição tanto do volume global de despesas com o seguro-desemprego quanto do número de beneficiários desde 2015 também pode ser explicada pela entrada em vigor da Lei nº 13.134/2015, que endureceu as regras de acesso ao benefício (box 1).

Com isso, os trabalhadores mais atingidos pelas mudanças na regulação do seguro-desemprego desde então são aqueles que buscam o benefício pela primeira ou segunda vez (principalmente os mais jovens), uma vez que precisarão comprovar um período de relação empregatícia maior que aquele exigido anteriormente: na primeira solicitação, em vez de seis meses, como era anteriormente, o período exigido passou a ser de doze meses; na segunda, passou a ser de nove meses.

#### BOX 1

##### Regras de acesso ao benefício do seguro-desemprego

Para acessar o benefício sob a regra anterior, o trabalhador precisava comprovar vínculo empregatício de, no mínimo, seis meses imediatamente anteriores à data da dispensa, o que lhe conferiria o direito a receber três parcelas, caso o vínculo fosse até onze meses; quatro parcelas, se comprovasse tempo de trabalho de doze a 23 meses; e cinco parcelas, se comprovasse tempo de trabalho de no mínimo 24 meses.

Com a vigência da Lei nº 13.134/2015, houve uma diferenciação entre as solicitações. Na primeira solicitação, o trabalhador precisa ter no mínimo doze meses de vínculo empregatício, tendo direito à percepção de quatro parcelas, se comprovar tempo de trabalho de doze a 23 meses; e cinco parcelas, caso comprove no mínimo 24 meses. Na segunda solicitação, o trabalhador precisa comprovar no mínimo nove meses de vínculo empregatício para ter direito a três parcelas; se comprovar tempo de trabalho de doze a 23 meses, quatro parcelas; e se comprovar tempo de trabalho de no mínimo 24 meses, cinco parcelas. A partir da terceira solicitação, o trabalhador precisa ter o mínimo de seis meses de vínculo empregatício comprovado para ter direito a três parcelas; se comprovar tempo de trabalho de doze a 23 meses, quatro parcelas; e, a partir da comprovação de 24 meses, cinco parcelas.

Elaboração dos autores.

Vale ressaltar, porém, que o Brasil não possui uma despesa considerada elevada em proporção do PIB com esse programa quando se levam em conta os padrões internacionais. Comparado com os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, o Brasil ocupa uma posição intermediária, com uma despesa em torno de 0,54% do PIB, bem abaixo de Holanda, Bélgica, França e Espanha, que apresentam índices superiores a 1,0%. A média geral dos países da OCDE tem ficado em torno de 0,7% do PIB (Amorim e Bilo, 2019). Ademais, como constatado por Pires e Lima Júnior (2014), o número de beneficiários é relativamente elevado no Brasil, com uma média de 7,6% do total da força de trabalho, 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 nacional em seus respectivos programas.

#### 3.2.2 Abono salarial

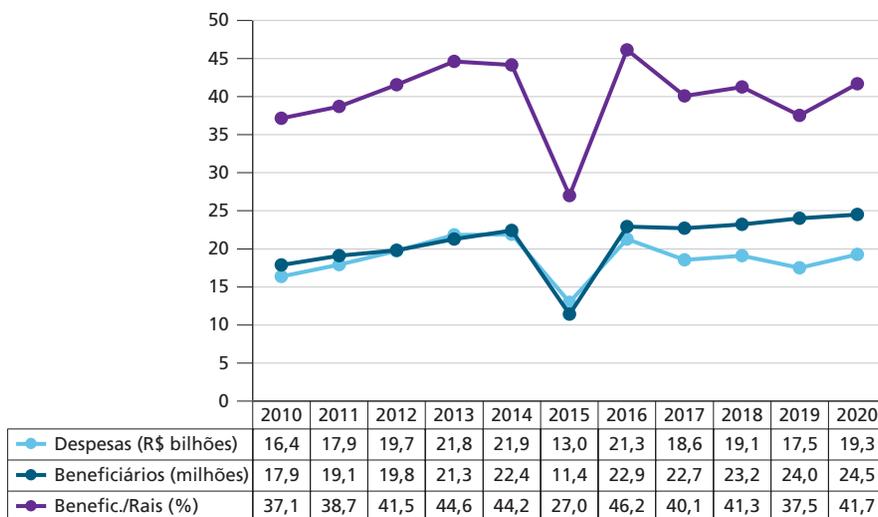
Com relação ao abono salarial, os reajustes do SM atuaram tanto na elevação do valor do benefício quanto no dimensionamento do público que tem direito a recebê-lo. Em outras palavras, à medida que os reajustes verificados nos últimos anos foram sendo realizados, aliados à concentração dos empregos criados em atividades de remuneração relativamente mais baixa, observou-se a redução da dispersão dos salários na economia. Com isso, o público coberto pelo programa

tendeu a crescer, em virtude da elevação da quantidade de trabalhadores admitidos na faixa até dois SMs em relação ao estoque total da força de trabalho formalizada no país (Ipea, 2012; Silva, Amorim e Russo, 2020).

Esses aumentos no valor real do SM e a evolução no número de trabalhadores formalizados foram os principais fatores por trás do crescimento do total de beneficiários do abono salarial, que saltou de 17,9 milhões para 24,5 milhões de trabalhadores ao longo do período avaliado. O gráfico 10 ilustra essa movimentação relatada, em termos da trajetória anual do gasto, número de beneficiários e percentual em relação ao estoque de trabalhadores formais.

GRÁFICO 10

**Evolução anual do gasto, número de beneficiários e percentual de beneficiários do abono salarial sobre o estoque de trabalhadores formais (2010-2020)**



Fonte: Dados administrativos da CGFAT. Disponível em: <<https://bit.ly/3GRgF2Z>>. Acesso em: 3 jun. 2022.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores de dezembro de 2020.

Conforme é possível notar, diferentemente do que ocorreu com o seguro-desemprego, a razão entre o total absoluto de beneficiários do abono salarial e o estoque de trabalhadores formais apresentou elevação contínua na década. Embora o abono também tenha sofrido alterações em seu regramento pela Lei nº 13.134/2015, as condições de acesso ao benefício foram mantidas, alterando-se somente o cálculo do valor dos benefícios. Esse valor passou a ser definido com base no número de meses trabalhados no ano de referência, na proporção de 1/12 do SM a cada mês, em parcela única anual. Pela regra anterior, bastava haver

trabalhado um mês no ano de referência para que o trabalhador tivesse direito ao recebimento do valor integral de um SM.

Silva, Amorim e Russo (2020) mostraram que a maior parcela dos beneficiários (57,0%) ainda recebe o valor total, enquanto os demais recebem valores inferiores ao salário mínimo. Com isso, o valor médio do benefício baixou para 86,7% do SM corrente, segundo cálculo dos autores com base nos dados da Rais, causando um descolamento entre as curvas do total de beneficiários e de gastos com o programa a partir de 2016 (gráfico 10). Portanto, essa nova regra impediu que o gasto com o abono salarial mantivesse a trajetória de crescimento nesses últimos anos da série.

Por fim, vale destacar ainda que a forte variação da quantidade de beneficiários do abono na parte intermediária da série (queda acentuada em 2015, seguida de aumento em 2016) ocorreu devido à alteração do cronograma de pagamento, que passou a ser de julho de 2015 a junho 2016.<sup>30</sup> Com isso, uma parte dos trabalhadores que tinha o direito ao benefício em 2015 só pôde recebê-lo no ano seguinte, esvaziando, assim, a concessão de benefícios em 2015 e inflando-a em 2016. Nos anos seguintes, esses valores se normalizaram.

### 3.2.3 Demais despesas do FAT

No item *outras despesas*, conforme verificado anteriormente na tabela 5, encontram-se embutidos os custos operacionais diversos do Ministério do Trabalho e Previdência em relação aos programas do SPETR, incluindo gastos com:

- apoio operacional ao pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial;
- custeio de pesquisas sobre mercado de trabalho e avaliação dos programas;
- manutenção de bancos de dados;
- informatização e distribuição de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS);
- campanhas educativas e informativas;
- apoio ao Codefat;
- manutenção das unidades regionais da estrutura ministerial, entre outros.

Apesar da quantidade de ações, elas são pouco significativas com relação ao fluxo de saídas do FAT, representando menos de 1% do total de despesas nos últimos anos.

---

30. Sobre o processo que levou a essa decisão no Codefat, ver Silva (2019).

Como já mencionado anteriormente, a evolução das despesas correntes no período avaliado está diretamente relacionada às transformações em curso na estrutura ocupacional brasileira e nas mudanças institucionais que interferem na dinâmica operacional e orçamentária do FAT. Nesse contexto, para que o fundo mantenha seu equilíbrio contábil, torna-se necessário que a economia volte a apresentar taxas de crescimento que garantam maior fluxo de arrecadação, mantidos os parâmetros atuais de seu financiamento. No entanto, também deve-se garantir que qualquer *vazamento* de receitas do sistema via política fiscal seja compensado, para evitar desajustes como esses analisados ao longo desta seção. Do contrário, a pressão sobre mudanças mais abruptas no arranjo institucional do FAT, com sua consequente descapitalização, pode resultar em deturpações ainda maiores na estrutura operacional do SPETR.

A Lei nº 13.134/2015 foi um exemplo, ao enrijecer as regras de acesso ao seguro-desemprego e alterar a fórmula de cálculo para o benefício do abono salarial, sem que fosse possível uma reversão da economia gerada para outras ações previstas no sistema, visto que os mecanismos de drenagem de recursos primários do FAT permaneceram ativos. Apenas em 2020, a DRU deixou de incidir sobre as contribuições do PIS/Pasep, sua principal fonte primária de receitas, mas ainda é cedo para saber se isso será suficiente para garantir a disponibilização de um arranjo programático realmente robusto.

### 3.3 Resultado operacional e evolução patrimonial

O conjunto de informações apresentadas e debatidas nesta seção indicam que o arranjo de financiamento projetado para o modelo de SPETR no Brasil vem enfrentando desafios constantes em sua operacionalidade. As disputas por maior controle sobre suas receitas e seus gastos têm tornado cada vez mais complexa a economia política em torno do tema. O FAT foi atingido em diversas frentes nesses últimos anos, em razão de decisões de política fiscal que, mesmo sem uma quebra drástica na engenharia institucional original, resultaram no enfraquecimento de seu potencial de fomentar maior dinamicidade no mercado de trabalho, além de comprometer sua função precípua de proteção social aos trabalhadores.

Nesse sentido, nenhuma análise sobre a trajetória orçamentária e contábil do FAT pode negligenciar essas alterações isoladas nas regras originais de funcionamento, mas que, com seu acúmulo ao longo do tempo, resultaram em impactos expressivos e prolongados na estrutura institucional de financiamento do SPETR brasileiro.

Isso não implica dizer que o arranjo operacional do FAT não necessite de ajustes. Ele contém questões a serem aperfeiçoadas e desafios a serem enfrentados, desde que, para isso, se respeitem as diretrizes originais que lhe conferem o caráter de ser um fundo direcionado à promoção de políticas voltadas para o bem-estar e

à contenção da insegurança econômica do conjunto de trabalhadores brasileiros. Quaisquer propostas de remodelagem 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.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo visou abordar a trajetória recente e fatos relevantes no que se refere ao desempenho do mercado de trabalho, aos processos legislativos concernentes à legislação trabalhista e à operacionalidade e financiamento das políticas de emprego no Brasil.

Sobre o mercado de trabalho brasileiro, os dados mais recentes até a elaboração deste capítulo revelam que, embora tenham demonstrado recuperação ante os números observados durante o contexto de crise pandêmica de 2020, os indicadores permanecem sob patamares pouco favoráveis. Após atingir o maior nível da série no primeiro trimestre de 2021 (14,9%), a taxa de desocupação tem apresentado recuos seguidos, chegando ao 4º trimestre em 11,1%, possibilitado pelo crescimento da população ocupada, estimada em 96,0 milhões no terceiro trimestre de 2021. Por sua vez, parte do impacto do crescimento da população ocupada sobre a redução da desocupação vem sendo anulada pelo aumento da pressão exercida pela taxa de participação, que avançou de 57,6% no terceiro trimestre de 2020, mínimo histórico desse indicador, para 62,5% no final de 2021. Essa elevação foi impulsionada pelo retorno de uma parcela de indivíduos que haviam figurado como inativos por conta da pandemia, mas ainda se encontra abaixo do nível apresentado no trimestre final de 2019.

Adicionalmente, o país segue mantendo elevado número de subocupados, isto é, indivíduos com jornada de trabalho semanal inferior a quarenta horas, mas que desejam trabalhar mais. O percentual da população que se declarava na condição de subocupação segue acima dos registrados nos anos anteriores à pandemia. Em contrapartida, o percentual de desempregados em situação de desalento, após atingir a situação mais crítica no início de 2021, ao menos retornou para o mesmo patamar do final de 2019. Essa queda do desalento pode ser decorrente de uma percepção mais favorável sobre as condições do mercado de trabalho, que, por sua vez, dependem diretamente da expansão da ocupação.

O aumento observado do tempo de permanência no desemprego se torna mais um indício de que a situação do mercado de trabalho brasileiro continua desafiadora, com a geração de oportunidades de colocação muito aquém das necessidades sociais. Outro desafio importante é o enfrentamento das sérias desigualdades de oportunidades e de renda, sobretudo quando se comparam

indicadores decompostos tanto por região quanto por segmentos específicos, como gênero, raça/cor, idade e escolaridade.

Deve-se salientar, ainda, que o crescimento da população ocupada vem correndo de forma assimétrica, sendo mais intenso nos segmentos informais. Ou seja, o número de trabalhadores sem carteira assinada e por conta própria, que juntos compõem a maior parte do trabalho informal, vem registrando alta bem superior ao trabalho com carteira assinada. Tal situação, na qual a elevação da ocupação ocorre muito em função de postos de trabalho instáveis, precários e sem cobertura previdenciária, é ainda mais preocupante em um cenário de desarticulação das capacidades estatais para serviços de assistência social no país.<sup>31</sup>

A análise da evolução da população ocupada por setor de atividade mostrou que a recuperação da ocupação foi mais destacada nos setores de alojamento e alimentação, serviços domésticos e construção civil. O destaque negativo ficou por conta do emprego no setor público, com taxas de variação negativas desde o início de 2021.

Em termos de renda, os dados finais de 2021 indicam a reaproximação da renda efetiva média do trabalho em relação à habitual, restando apenas pequenas diferenças entre os trabalhadores informais. Contudo, foi possível perceber que esse retorno aos movimentos habituais do mercado de trabalho ocorre em níveis de renda e massa de salários na economia inferiores àqueles de antes da pandemia.

A respeito dos processos legislativos recentes, o destaque ficou por conta da tramitação da MP nº 1.045/2021. Conforme apresentado, ela foi editada pelo Executivo federal com um objetivo inicial de dar prosseguimento às ações do BEm, surgido no início da pandemia por meio de outra medida provisória, a MP nº 936/2020, com o intuito de mitigar os efeitos da pandemia sobre o emprego formal, mantendo o vínculo empregatício. Para isso, o programa facultava ao empregador e ao empregado acertarem ou uma redução temporária da jornada de trabalho, nos percentuais de 25%, 50% e 70%, ou uma suspensão temporária do contrato por meio de acordos individuais em determinadas situações. Nesse período, cabia ao empregado o recebimento de uma complementação custeada pela União e proporcional à redução de jornada, tendo como referência os valores do seguro-desemprego.

No entanto, o que se viu é que o projeto, durante seu trâmite legislativo, incorporou uma série de novas intervenções, boa parte delas sem associação com o objetivo inicial da MP. Após ser aprovada na Câmara do Deputados, ela não obteve os votos necessários no Senado, sendo então arquivada. Apesar de sua reprovação e, portanto, não resultar em mudanças no marco jurídico brasileiro,

---

31. Ver capítulo *Assistência social* nesta edição, de número 29, do BPS.

sua discussão neste texto buscou chamar atenção para a estratégia por trás de seu processo legislativo. Em termos de *modus operandi*, o que se nota é que foi seguido o mesmo trâmite que resultou na reforma trabalhista de 2017 (Lei nº 13.467/2017): inicia-se com o envio de um texto enxuto, pouco pretensioso, mas que fica sujeito à ação de *lobbies* e interesses dos mais diversos na Câmara dos Deputados, para que seu *corpus* normativo ganhe uma dimensão bem maior que a proposta inicial. Todas as inserções parecem seguir um mesmo sentido, voltado a flexibilizar direitos trabalhistas, enfraquecer a ação coletiva dos trabalhadores e diminuir o espectro de atuação da Justiça do Trabalho no país. Por sua vez, os pedidos de destaque contrários a essa lógica são negados, o que reforça essa premissa anterior. Tudo isso com o apoio do Executivo federal, que atua depois no Senado para que a proposta possa ser aprovada com o mínimo de alterações possível.

Diferentemente do ocorrido com a Lei nº 13.467/2017, o projeto da MP nº 1.045/2021 não foi aprovado no Senado muito também em função de as propostas de adequações posteriores ao texto da reforma trabalhista, feitas como forma de incentivo para parlamentares votarem por sua aprovação, não terem sido atendidas. Contudo, nada garante que essa lógica processual seja novamente utilizada em outras tentativas de alterações na legislação trabalhista brasileira.

Por fim, este capítulo trouxe ainda uma análise da última década da estrutura operacional do SPETR no Brasil. Os dados apresentados permitiram demonstrar que as evoluções tanto das receitas quanto das despesas correntes do FAT, principal instrumento de financiamento dos programas de emprego e renda, além de estarem diretamente relacionadas às transformações em curso na estrutura macroeconômica e ocupacional brasileira, estão sujeitas a fatores externos à sua governança que interferem na dinâmica orçamentária e operacional, tornando complexa a economia política em torno de seu controle. Tais fatores estão associados principalmente a decisões de política fiscal que incidiram sobre o financiamento do FAT, causando perdas significativas de receitas e comprometendo as disponibilidades de caixa para suprir suas demandas programáticas ou mesmo expandir seu potencial de proteção social. Por isso, eles não podem ser negligenciados em uma análise mais abrangente sob o risco de se chegar a conclusões parciais que possam enviesar o debate em torno do fortalecimento de um Estado de bem-estar social no Brasil.

Isso não implica dizer que o arranjo operacional do FAT não necessite de ajustes. Como qualquer instituição vigente a tanto tempo, ele contém questões a serem aperfeiçoadas e desafios a serem enfrentados, desde que para isso se respeitem as diretrizes originais que lhe conferem o caráter de ser um fundo direcionado à promoção de políticas voltadas à contenção da insegurança econômica do conjunto de trabalhadores brasileiros.

Logo, o entendimento aqui descrito é de que a trajetória de operacionalização das políticas de trabalho e renda no Brasil, dadas as suas particularidades estruturais ressaltadas ao longo do texto, abre possibilidades interessantes para a compreensão dos desafios que envolvem a inserção de políticas sociais na agenda governamental em suas mais distintas temáticas de ação.

## REFERÊNCIAS

- AMORIM, B.; BILO, C. **Seguro-desemprego ao redor do mundo**: uma visão geral. Brasília: Ipea, jul. 2019. (Nota Técnica Disoc, n. 55).
- BARBOSA, A. L. N. de H. *et al.* Trabalho e renda. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 23, p. 315-352, 2015.
- CARVALHO, S. S. de *et al.* Análise das transições no mercado de trabalho brasileiro no período da covid-19. **Carta de Conjuntura**, Rio de Janeiro, n. 49, 6 nov. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3lGLxsU>>.
- CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M. N. Programas de incentivo ao emprego via subsídio ao custo do trabalho: o caso brasileiro à luz da literatura. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 68, p. 111-118, abr. 2020.
- CORSEUIL, C. H.; RUSSO, F. M.; SILVA, S. P. Trabalho e renda. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, p. 253-298, 2021.
- COSTA, J. S. de M.; REIS, M. C. **Uma análise da MP nº 936/2020 sobre os rendimentos dos trabalhadores e a renda domiciliar per capita**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 71). Disponível em: <<https://bit.ly/3Q0wYhX>>.
- DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Rotatividade e políticas públicas para o mercado de trabalho**. São Paulo: Dieese, 2014.
- GALINDO, E. P.; SILVA, S. P.; PEDREIRA JÚNIOR, J. U. **Impactos fatais da covid-19 nos trabalhadores brasileiros**. Brasília: Ipea, mar. 2022. (Nota Técnica Dirur, n. 27).
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento 2011**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2012. v. 2.
- PIRES, M. C. de C.; LIMA JÚNIOR, A. B. L. Análise econômica do programa Seguro-Desemprego: uma reflexão sobre o espaço disponível para ajuste das despesas do FAT. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 56, p. 51-66, 2014.

RUSSO, F.; SILVA, S. P.; CORSEUIL, C. H. Programas federais de manutenção de empregos e garantia de renda no contexto da pandemia em 2020: panorama geral de implementação e cobertura. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 71, p. 83-99, abr. 2021.

SILVA, S. P. **A dimensão político-relacional das políticas de mercado de trabalho no Brasil**: a agenda deliberativa do Codefat. Brasília: Ipea, ago. 2019. (Texto para Discussão, n. 2503).

\_\_\_\_\_. Análise do mercado de trabalho. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 73, p. 9-42, abr. 2022.

SILVA, S. P.; AMORIM, B.; RUSSO, F. M. **Perfil dos beneficiários do abono salarial no Brasil e proposta de ação emergencial no contexto da covid-19**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 76).

SILVA, S. P.; CORSEUIL, C. H.; COSTA, J. **Impactos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho e na distribuição de renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022. No prelo.

## DESENVOLVIMENTO RURAL<sup>1</sup>

### 1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo pretende abordar, na primeira parte da seção 2, *Fatos relevantes*, dois tópicos relacionados ao contexto – ainda vigente – da pandemia da covid-19. O primeiro deles diz respeito à errática trajetória dos projetos de lei que, desde o primeiro semestre de 2020, tentam assegurar aos agricultores familiares acesso ao Auxílio Emergencial e às políticas de apoio econômico e produtivo capazes de mitigar as perdas sofridas com o prolongamento da crise sanitária.

O segundo tópico, ainda atrelado ao tema da pandemia, sumariza os resultados de pesquisas recentes que apontam para o aumento da insegurança alimentar no país em 2020: os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2018 – anteriores, portanto, à pandemia – já indicavam um recrudescimento da fome na cidade e no campo; logo, os novos levantamentos, realizados na pandemia, encontraram um cenário com sinais de deterioração da segurança alimentar no país.

A seção 3, *Acompanhamento de políticas e programas*, debruça-se sobre três ações: o Programa Fomento Rural, o benefício Garantia-Safra e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Embora sem dispor de dados sobre elas que cubram o período da pandemia, a análise desenvolvida intenta oferecer um panorama recente dessas políticas que, como a primeira parte do capítulo mostra, tiveram papel importante na estruturação do auxílio financeiro destinado à agricultura familiar, a qual sofreu perdas econômicas e produtivas com a covid-19.

As considerações finais do capítulo, apresentadas na seção 4, além da recapitulação dos pontos destacados ao longo das seções, apresentam algumas reflexões sobre os danos socioeconômicos causados pelo modelo agrícola dominante no país, que tem, na expansão horizontal sobre um estoque de terras baratas e disponíveis, um de seus principais motores.

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps29/desenvolvimentorural>

## 2 FATOS RELEVANTES

### 2.1 O Auxílio Emergencial aos agricultores familiares no contexto da covid-19

A crise provocada pela pandemia do novo coronavírus prejudicou a produção, a comercialização e a distribuição dos alimentos oriundos da agricultura familiar, agravando as condições de vida dos agricultores, que, tanto do ponto de vista dos rendimentos quanto do ponto de vista da própria segurança alimentar, já registravam uma estagnação com viés de piora. Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2019, por exemplo, apontam que, entre 2016 e 2019, a renda domiciliar *per capita* dos domicílios rurais cresceu apenas 3,00% (de R\$ 676,36 para R\$ 695,02);<sup>2</sup> por sua vez, entre 2018 e 2019, o crescimento foi de apenas 0,15%. Nas regiões Nordeste e Norte, que, juntas, concentram em torno de 62% da população rural do país, as famílias rurais tiveram queda, em valores reais, de seu rendimento domiciliar *per capita* entre 2016 e 2019: de R\$ 445,90 para R\$ 438,21, no Nordeste; e de R\$ 545,93 para R\$ 539,70, no Norte. A título de comparação, entre as famílias urbanas, o rendimento domiciliar *per capita* entre 2016 e 2019 cresceu quase 8% (de R\$ 1.341,96 para R\$ 1.446,40) e registrou uma variação positiva (ainda que muito baixa) em todas as regiões. No que diz respeito à segurança alimentar, embora a deterioração dos indicadores tenha atingido domicílios rurais e urbanos, como se verá na seção seguinte, a situação nos rurais em 2018 era mais severa: apenas pouco mais da metade destes (53,6%) estava em situação de segurança alimentar em 2018 (contra 64,9% dos urbanos), e a insegurança alimentar grave atingia 7% das famílias.<sup>3</sup>

De modo geral, as perdas sofridas pelos agricultores familiares ao longo da crise sanitária – que agravou uma crise econômica já instalada – decorreram do fechamento de alguns canais de comercialização, com a interrupção das feiras livres enquanto durou a proibição das atividades que causavam aglomeração, com o cancelamento da compra de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar, uma consequência da suspensão das aulas presenciais, e com o arrefecimento de outros mercados em função das medidas de isolamento. Dito de outra maneira, a ideia de prover aos produtores familiares um auxílio específico transcendia a estagnação ou deterioração de suas condições econômicas anteriores à covid-19 e se voltava sobretudo às perspectivas de perdas e incertezas que a pandemia colocava. Uma vez que, no grupamento socioeconômico da agricultura familiar, as unidades produtivas e os domicílios familiares frequentemente se sobrepõem, as propostas de auxílio destinadas a atender esse público envolviam, mais que a garantia de uma renda de sobrevivência, um apoio à preservação de sua capacidade econômica. Conquanto o pagamento do Auxílio Emergencial tenha promovido uma ampla transferência de

2. Valores atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para preços médios de 2020.

3. Dados da POF 2017-2018.

recursos à economia de pequenos municípios – abrangendo, portanto, suas áreas rurais – e sustentado, potencialmente, a demanda das famílias por alimentos, a fragilidade estrutural que caracteriza grande parte da produção agrícola familiar e as dificuldades de acesso a mercados nem sempre permitiram à produção familiar alcançar as redes varejistas que seguiram abertas na pandemia. Além disso, a atividade agrícola demanda recursos em fluxo contínuo para manter o ciclo de suas atividades, e as vendas diretas ao consumidor têm um papel importante nessa dinâmica.

Por essas razões, no início de 2020, um conjunto de organizações em defesa da segurança alimentar e nutricional e de instituições representativas dos agricultores familiares formulou um rol de demandas ao governo com intuito de mitigar os efeitos da crise pandêmica sobre esta categoria produtiva (Valadares *et al.*, 2020). Como parte desse processo, o Projeto de Lei (PL) nº 735/2020 foi apresentado ao plenário da Câmara dos Deputados em 18 de março de 2020 e aprovado em 20 de julho de 2020. Aprovado em seguida no Senado (em 5 de agosto de 2020), o PL sofreu, porém, uma série de vetos pelo presidente da República antes de ser convertido na Lei nº 14.048/2020, a Lei Assis Carvalho.

Em linhas gerais, como medida de apoio econômico aos agricultores, o PL nº 735/2020 previa a transferência de R\$ 3 mil (e do dobro para mulheres provedoras de domicílios monoparentais), divididos em cinco parcelas de R\$ 600,00, aos produtores familiares não atendidos pelo auxílio emergencial concedido pela Lei nº 13.982/2020, a fim de assegurar sua subsistência familiar e manter as atividades produtivas.<sup>4</sup> Em princípio, a não contemplação dos produtores familiares na regra geral do Auxílio Emergencial se deveu a duas razões: em primeiro lugar, à inexistência, na lei, de uma menção específica, entre os beneficiários, a trabalhadores em regime de economia familiar, embora em tese nada obstasse que os produtores familiares pudessem acessar o benefício como trabalhadores informais ou autônomos; e, em segundo lugar, ao receio, por parte dos produtores familiares, de que a solicitação do auxílio implicasse a descaracterização de sua condição de segurados especiais da Previdência.<sup>5</sup> Além disso, o PL nº 735/2020 não se limitava a garantir acesso específico dos produtores familiares ao Auxílio Emergencial, mas criava um conjunto de medidas que incidiam sobre outros fatores da atividade agrícola familiar, como o Fomento Emergencial de Inclusão Produtiva Rural, destinado à estruturação produtiva de agricultores familiares em situação de pobreza e extrema pobreza, com mediação de serviços de assistência técnica e extensão rural e com transferência

4. As condições de acesso ao benefício eram: ser maior de 18 anos, não ter emprego formal ativo, não ser titular de benefício previdenciário ou assistencial (exceto o Bolsa Família) ou de seguro-desemprego (exceto o seguro defeso) e ter renda familiar mensal *per capita* inferior a 0,5 salário mínimo (SM) ou renda familiar mensal total de até 3 SMs e não ter recebido em 2018 rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70.

5. Para mais informações a respeito, ver o capítulo de desenvolvimento rural na edição 28 deste periódico (Valadares *et al.*, 2021).

de R\$ 2,5 mil por família.<sup>6</sup> O PL também previa a concessão do Garantia-Safra aos agricultores familiares aptos a receberem o benefício, mediante apresentação de laudo de vistoria municipal comprobatório da perda de safra em virtude da crise sanitária. O PL autorizava ainda o Conselho Monetário Nacional (CMN) a criar linhas de crédito no âmbito do Pronaf, no valor de até R\$ 10 mil, voltadas a agricultores familiares com renda familiar mensal de até 3 SMs,<sup>7</sup> e instituía o Programa de Atendimento Emergencial à Agricultura Familiar (PAE-AF), para apoiar aqueles que não tivessem realizado operações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no último biênio. Operacionalizado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), o PAE-AF adquiriria alimentos produzidos pela agricultura familiar – no valor máximo anual de R\$ 4 mil por unidade produtiva – para doação simultânea a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional ou entidades socioassistenciais.<sup>8</sup>

Do ponto de vista da segurança financeira dos agricultores familiares, o PL autorizava a prorrogação do vencimento das parcelas<sup>9</sup> do crédito do Pronaf contratado pelos produtores e suas cooperativas, cujas condições econômicas tinham sido afetadas pela pandemia, e, nos mesmos termos, a prorrogação do vencimento das parcelas relativas a operações de crédito no âmbito do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). O PL também permitia a concessão de descontos para a liquidação de dívidas originárias de operações de crédito rural inscritas em dívida ativa da União e das dívidas contraídas no âmbito do Fundo de Terras e da Reforma Agrária (Banco da Terra).

As razões listadas no Veto nº 46/2020 para a supressão dos artigos da lei referentes aos pontos citados remetiam, quase todas, à possibilidade de enquadramento dos agricultores familiares como *trabalhadores informais* nos termos da Lei nº 13.982/2020, o que os habilitaria a acessar o Auxílio Emergencial. Outro argumento listado entre os motivos de veto aludia à ausência, no PL, de estimativa do impacto orçamentário e financeiro<sup>10</sup> das medidas propostas. Esta última justificativa foi utilizada, sobretudo, para vetar o Fomento Emergencial de Inclusão Produtiva Rural, a concessão do Garantia-Safra,<sup>11</sup> a criação de linhas

6. Contemplando com valores maiores mulheres provedoras de famílias monoparentais (R\$ 3 mil) e projetos voltados à implementação de cisternas e de tecnologias de acesso à água para consumo humano e produção de alimentos (R\$ 3,5 mil).

7. Com prazo de vencimento não inferior a dez anos, incluídos cinco anos de carência, e com risco das operações assumido pelos fundos constitucionais, nas operações contratadas com recursos desses fundos, e pela União, nos financiamentos subvencionados na forma de equalização de taxas.

8. A execução do PAE-AF contaria com recursos orçamentários destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da crise da covid-19.

9. Prorrogação por um ano do vencimento das parcelas vencidas ou vincendas a partir de 1º de janeiro de 2020 e até o fim do estado de calamidade pública decorrente da pandemia. Os valores prorrogados seriam subvencionados na forma de equalização de taxas, de que trata a Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992.

10. A necessidade de especificar o impacto orçamentário e financeiro de um PL consta no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT (Brasil, 1988b): “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

11. Lei nº 10.420/2002.

de crédito em favor de agricultores mais empobrecidos e o PAE-AF. A mesma ressalva negativa foi mencionada contra a concessão de rebates e descontos para liquidação e repactuação das dívidas de crédito rural. Especificamente contra o Garantia-Safra, uma das justificativas adicionais do veto apontou que a exigência de laudo de vistoria ensejaria prejuízos aos agricultores familiares que aderiram ao programa na safra 2019/2020, quando o requisito não existia, e, ademais, dificultaria o acesso ao benefício por parte dos produtores em municípios onde a colheita já teria ocorrido. Por fim, a abertura de nova linha de crédito poderia importar descumprimento da Regra de Ouro (Brasil, 1988a, art. 167, inciso III).<sup>12</sup> Outras justificativas do veto destacam que o Ministério do Desenvolvimento Regional proporia linhas emergenciais do Pronaf com recursos dos fundos constitucionais, mas o Manual de Crédito Rural (MCR), na seção referente às normas transitórias adotadas para o Pronaf na safra 2020/2021, não traz nenhuma indicação nesse sentido.<sup>13</sup> Das medidas propostas no PL nº 735/2020, o presidente da República sancionou apenas a quitação de parcelas do Cédula de Produto Rural (CPR) no âmbito do PAA para agricultores que tiveram a comercialização da produção prejudicada devido à pandemia.

O Congresso Nacional, em seção conjunta realizada em 17 de março de 2021, decidiu manter os vetos ao PL nº 735/2020, após acordo entre os líderes para que outro PL similar fosse aprovado (Amaral, 2021), dadas a continuidade da crise sanitária e a piora da situação enfrentada pelos agricultores familiares. Alguns canais de escoamento da produção seguiam paralisados, especialmente as feiras e compras institucionais, reduzidas drasticamente com a manutenção do fechamento de escolas públicas. Os dados de alimentação escolar na pandemia revelaram uma situação grave. Pesquisa realizada pelo Observatório da Alimentação Escolar (OAE) com novecentos estudantes maiores de 12 anos da rede pública de ensino de 215 municípios, em 26 estados e no Distrito Federal, entre junho e julho de 2021, mostrou que, durante a pandemia, 23% deles não receberam apoio da escola para a alimentação (OAE, 2021). Além disso, observou-se redução da qualidade nutricional dos alimentos distribuídos por *kit*. Enquanto 66% das refeições servidas nas escolas ofertavam legumes e verduras, nos *kits* esse percentual caiu para 29%. O mesmo aconteceu para frutas e sucos *in natura*: presentes em 59% das refeições da escola, eles constavam em apenas 19% dos *kits*. Parte da diminuição da presença desses itens nos *kits* da alimentação escolar pode ser explicada pela redução e interrupção da aquisição da agricultura familiar. Segundo a OAE, uma cooperativa de Montes Claros/

12. A Regra de Ouro veda que as operações de crédito ultrapassem as despesas de capital, exceto aquelas autorizadas por meio de créditos suplementares aprovados pelo Poder Legislativo.

13. Conforme a Resolução nº 4.810/2020 do Manual de Crédito Rural do Banco Central, foram adotadas algumas medidas que estenderam prazos, ampliaram e facilitaram meios de serem comprovadas situações inerentes e condicionantes à contratação do crédito rural, mas não há menção à criação de novas linhas.

MG perdeu entre 30 t e 40 t de polpas de frutas que seriam entregues ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), cujas chamadas públicas não foram executadas durante a pandemia.<sup>14</sup>

A continuidade da crise vivenciada pelos agricultores familiares em 2021 deu, então, ensejo à criação do PL nº 823/2021, apresentado na Câmara dos Deputados em 10 de março de 2021, antes mesmo da sessão conjunta que acatou o veto ao PL anterior. O PL nº 823/2021 também previu a destinação aos agricultores familiares em situação de pobreza ou extrema pobreza de um Fomento Emergencial de Inclusão Produtiva Rural em valores que variam de R\$ 2,5 mil a R\$ 3,5 mil, além de outras medidas contidas no PL anterior, como mostra o quadro 1.

#### QUADRO 1

##### Diferenças e semelhanças entre os PLs nºs 735/2020 e 823/2021

	PL nº 735/2020	PL nº 823/2021
Vigência	Dada pelo Decreto nº 6/2020 e prorrogações	Até 31/12/2022
Medidas de apoio aos agricultores	Auxílio Emergencial aos agricultores	-
	Fomento Emergencial de Inclusão Produtiva Rural	Fomento Emergencial de Inclusão Produtiva Rural
	Concessão automática do Garantia-Safra mediante laudo	Concessão automática do Garantia-Safra mediante laudo
	Linhas alternativas de crédito no âmbito do Pronaf	Linhas alternativas de crédito no âmbito do Pronaf
	PAE-AF	PAE-AF
Segurança financeira e produtiva	Quitação de parcelas do CPR no âmbito do PAA	-
	Prorrogação de um ano após a última parcela de crédito rural das parcelas vencidas em 2020.	Prorrogação de um ano após a última parcela de crédito rural das parcelas vencidas entre 2020 e 2022.
	Concessão de rebates e descontos para a liquidação, a repactuação das dívidas de crédito rural, aos agricultores familiares nos âmbitos do FNO e do FNE e nos âmbitos do Banco da Terra e do Acordo de Empréstimo 4.147-BR, prorrogando prazos da Lei nº 13.340/2016 e da Lei nº 13.606/2018 até 30 de dezembro de 2021.	Concessão de rebates e descontos para a liquidação, a repactuação das dívidas de crédito rural, aos agricultores familiares nos âmbitos do FNO e do FNE e nos âmbitos do Banco da Terra e do Acordo de Empréstimo 4.147-BR, prorrogando prazos da Lei nº 13.340/2016 e da Lei nº 13.606/2018 até 30 de dezembro de 2022.

Elaboração dos autores.

Obs.: FNO – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte; FNE – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste.

A principal diferença entre os PLs é a ausência, no segundo, de menção ao Auxílio Emergencial para os agricultores familiares. Diferentemente de 2020, quando o auxílio pôde ser solicitado até 2 de julho do mesmo ano, em 2021 o governo utilizou o cadastro de beneficiários elegíveis de dezembro de 2020 para

14. Outra pesquisa encomendada pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), realizada em maio de 2021, apurou que 41% das famílias que recebiam até 1 SM e possuíam residentes crianças ou adolescentes de até 18 anos não continuaram recebendo alimentação das escolas durante o período em que estas estavam fechadas (UNICEF, 2021). A subseção 2.2 abordará outras pesquisas que mediram a deterioração da segurança alimentar na pandemia.

apurar os potenciais recebedores.<sup>15</sup> Outra diferença importante é que o PL de 2020 autorizava a CMN a criar linhas de crédito do Pronaf com juros de 1% ao ano (a.a.) (0,5%, no caso para mulheres), ao passo que o PL de 2021 diz que o CMN criará essas linhas a juros de 0% a.a. Além disso, as linhas no PL de 2020 atenderiam a agricultores com renda familiar de até 3 SMs, enquanto no PL de 2021 essas linhas se destinariam a todos os agricultores familiares e pequenos produtores de leite. Por fim, o PAE-AF, que no PL de 2020 seria destinado apenas a agricultores familiares que não tivessem acessado o PAA nos dois anos anteriores, é expansível a todos os produtores pelo PL 2021, e os valores a serem adquiridos em produtos da agricultura familiar sobem de R\$ 4 mil para R\$ 6 mil anuais por unidade familiar.<sup>16</sup>

O PL nº 823/2021 foi analisado em regime de urgência em ambas as casas legislativas e aprovado com texto substitutivo na Câmara dos Deputados em 8 de junho de 2021, após passar pelas comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, de Finanças e de Constituição, de Justiça e de Cidadania. No Senado, foi aprovado em 25 de agosto de 2021.<sup>17</sup> Organizações representativas dos agricultores familiares pressionaram o governo pela sanção presidencial. Em 13 de setembro de 2021, a Coalizão Contra a Fome, composta por 27 organizações sociais, ambientais e movimentos sindicais do campo, da cidade, das águas e das florestas, divulgou uma carta<sup>18</sup> enviada para deputados, senadores, prefeitos e vereadores cobrando do presidente da República a aprovação do PL nº 823/2021. Segundo a carta, desde o início da pandemia, são aguardadas ações públicas para o principal segmento produtor de alimentos do Brasil. O aumento do preço dos alimentos, agravado pelos baixos estoques públicos em 2020, como apontado em Valadares *et al.* (2021), atingiu mais intensamente as camadas mais pobres da população (Lameiras, 2021). No entanto, apesar das evidências de agudização de crise, o presidente da República vetou integralmente o normativo. As razões expostas no Veto nº 51/2021, de 17 de setembro de 2021, ao PL nº 823/2021 são semelhantes às já discutidas anteriormente e remetem à contrariedade ao interesse público e à inconstitucionalidade do dispositivo, decorrente da ausência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro das medidas (Brasil, 2020, art. 125). Adicionalmente, o veto citou que o Fomento Emergencial de Inclusão

15. Definidas na Medida Provisória (MP) nº 1.039, de 18 de março de 2021, e no Decreto nº 10.661, de 26 de março de 2021. Houve uma redução de 26,5% no número de beneficiários do Auxílio Emergencial. Em abril de 2020, eram 68 milhões e, em abril de 2021, 39,1 milhões. *Entre esses beneficiários, não foi possível identificar quantos eram agricultores familiares.* Disponível em: <<https://bit.ly/3Nzshdl>>.

16. Além de subir de R\$ 5 mil para R\$ 7 mil anuais por unidade se a beneficiária for mulher agricultora, podendo a aquisição ser feita por cooperativa, em volumes financeiros que respeitam os limites individuais.

17. A aprovação em ambas as casas foi em votação simbólica, que ocorre quando há acordo entre as bancadas partidárias.

18. O título da carta era *Pela sanção presidencial na íntegra do PL nº 823/2021 para a produção de alimentos e contra a fome!* Disponível em: <<https://bit.ly/38yX7TJ>>.

Produtiva Rural<sup>19</sup> e o Programa de Atendimento Emergencial à Agricultura Familiar se sobreporiam às ações dos programas Alimenta Brasil e Fomento às Atividades Produtivas Rurais, previstos na MP nº 1.061/2021, que será discutida mais adiante.

Apenas em 17 de dezembro de 2021, o Congresso Nacional derrubou parte dos vetos presidenciais ao PL nº 823, e o normativo foi publicado na forma da Lei nº 14.275/2021. Com isso, foi autorizado o pagamento do Fomento Emergencial de Inclusão Produtiva Rural em favor dos agricultores familiares em situação de pobreza ou pobreza extrema que implantarem um projeto simplificado de estruturação produtiva – com instalação de fossas sépticas, cisternas ou outras tecnologias sociais de acesso à água para consumo e produção de alimentos –, a ser elaborado por entidades de assistência técnica e extensão rural – Ater (Brasil, 2021d, art. 2º, §§ 1º a 3º).<sup>20</sup> O valor do fomento transferido a cada família, em parcela única, é de R\$ 2,5 mil – de R\$ 3 mil se destinado à mulher agricultora familiar e com limite de R\$ 3,5 mil, a depender dos projetos implementados. A lei institui ainda a concessão automática do Garantia-Safra, até 31 de dezembro de 2022, a todos os produtores familiares com renda mensal de até 1,5 SM respaldados por laudo técnico de vistoria da prefeitura, atestando a perda de 50% ou mais da safra no município.<sup>21</sup>

O dispositivo também permitiu ao CMN criar linhas de crédito, a taxa de juros de 0% a.a. – financiadas e subvencionadas pelos fundos constitucionais e pela União –,<sup>22</sup> em favor de agricultores familiares e pequenos produtores de leite que apresentem projetos produtivos elaborados por entidades de Ater. Além disso, a lei deu efetividade ao PAE-AF, por meio do qual a Conab comprará, no limite de até R\$ 6 mil por unidade familiar,<sup>23</sup> alimentos dos produtores familiares para posterior doação a pessoas em situação de insegurança alimentar, entidades socioassistenciais ou governamentais. A execução do PAE-AF será custeada pelo orçamento destinado ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da covid-19 (Brasil, 2021d, art. 7º, § 10). A lei autoriza ainda a prorrogação, para um ano após a última prestação, do vencimento das parcelas vencidas ou vincendas

19. De acordo com a carta da Coalização Contra a Fome, a estimativa do impacto orçamentário para o Fomento Emergencial de Inclusão Produtiva Rural do PL nº 823/2021 alcançava aproximadamente R\$ 500 milhões. Segundo as organizações sociais, entre as que assinaram a carta *Pela sanção presidencial na íntegra do PL nº 823/2021 para a produção de alimentos e contra a fome*, o aumento de arrecadação do governo federal – um total de R\$ 881,9 bilhões – no primeiro semestre de 2021 seria suficiente para custear o fomento produtivo sugerido no PL (Repúdio..., 2021; Bolsonaro..., 2021).

20. O § 4º complementa: “A Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) remunerará, com recursos federais, as entidades de Ater, no valor de R\$ 100,00 (cem reais), pelos serviços previstos neste artigo” (Brasil, 2021d, art. 2º).

21. A lei não especifica se essa perda seria decorrente da crise econômica causada pela covid-19 ou, nos termos convencionais do programa, de seca ou excesso de chuvas.

22. As parcelas poderão ser pagas em até dez anos, com cinco de carência, e as linhas de crédito contarão com bônus de adimplência de R\$ 300, mais bônus adicional de adimplência de 20% nos contratos firmados por mulheres trabalhadoras rurais.

23. Ou de até R\$ 7 mil por família, no caso de o beneficiário ser mulher agricultora. Caso a aquisição seja feita de cooperativa, os limites individuais serão multiplicados pelo total de cooperados ativos.

até dezembro de 2022, relativas às operações do Pronaf e do Programa Nacional de Crédito Fundiário, sem prejuízo de novas contratações, e permite que instituições financeiras operadoras flexibilizem as garantias exigidas para a concessão de créditos de custeio e investimento a produtores de leite, “incluída a possibilidade de utilizar o leite ou seus animais de produção como garantia do financiamento” (Brasil, 2021d, art. 10). Por fim, a lei autoriza a concessão de descontos sobre débitos de operações de crédito rural inscritos em dívida ativa da União. O prazo para a consecução de todo o conjunto de medidas previstas na Lei nº 14.275/2021 se encerra em 31 de dezembro de 2022.

Como foi visto, uma das razões presentes nos vetos presidenciais alegava que os dispositivos contidos nos PLs se sobrepunham ou conflitavam com medidas em implementação no âmbito do governo federal, como a MP nº 1.061, de 9 de agosto 2021, convertida na Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. A lei prevê a concessão de um auxílio de inclusão produtiva rural, como “incentivo à produção, doação e consumo de alimentos saudáveis” (Brasil, 2021e), a agricultores familiares em situação de pobreza ou extrema pobreza, inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) e beneficiários de alguma modalidade de transferência do Auxílio Brasil.<sup>24</sup> O Auxílio de Inclusão Produtiva Rural terá duração máxima de 36 meses; após o primeiro ano do pagamento do auxílio mensal, sua continuidade será condicionada à doação de alimentos produzidos pela família beneficiária, em valor correspondente a uma parte do valor anual do auxílio recebido, para famílias em situação de vulnerabilidade social atendidas pela rede educacional e socioassistencial.<sup>25</sup> Além de ter o benefício prorrogado, a família beneficiária do auxílio produtivo rural poderá ter o valor do benefício elevado no segundo ano se as doações de alimentos realizadas no primeiro superarem o valor inicial previsto. Embora a lei estipule que os beneficiários do auxílio de inclusão produtiva terão prioridade “nas ações de Ater promovidas pelo poder público” (Brasil, 2021e, art. 16, § 9º), é plausível presumir que famílias em extrema pobreza poderão encontrar sérias dificuldades para, após um ano de recebimento do auxílio, já produzir alimentos para doação, razão pela qual a lei prevê que a doação seja dispensada, caso comprometa a segurança alimentar do beneficiário do auxílio. Ademais, para muitas famílias que ocupam áreas degradadas ou inadequadas ao trabalho agrícola, um incentivo financeiro pode não ser objetivamente suficiente para a estruturação produtiva de suas atividades.

24. Benefício Primeira Infância, Benefício de Composição Familiar, Benefício de Superação da Extrema Pobreza e Benefício Compensatório de Transição.

25. Tanto o valor do benefício mensal como a proporção do valor anual total dele a ser convertida em doação de alimentos produzidos pela família beneficiária dependem de posterior regulamentação pelo grupo gestor do Alimenta Brasil, ainda a ser constituído (Brasil, 2021e, art. 16, §§ 1º a 4º).

O Programa Alimenta Brasil, instituído pelo art. 30 da Lei nº 14.284/2021, visa, a princípio, substituir o PAA, elegendo como beneficiários os agricultores familiares (segundo a Lei nº 11.326/2006) e suas cooperativas, com prioridade dada aos inscritos no Cadastro Único e no Auxílio Inclusão Produtiva Rural. A execução do Programa Alimenta Brasil obedeceria às mesmas modalidades praticadas no PAA – compra com doação simultânea, compra direta, incentivo à produção e ao consumo de leite, apoio à formação de estoques e compra institucional –,<sup>26</sup> mas os limites de compra por agricultor fornecedor para cada modalidade ainda deverão ser estipulados em regulamento. Os preços dos produtos orgânicos e agroecológicos, de acordo com a MP nº 1.061, de 9 de agosto 2021, poderão ter acréscimo de até 30% no preço unitário, a exemplo também do que acontece no PAA.

Outras iniciativas relativas à garantia de renda e condições de produção da agricultura familiar tramitavam na Câmara dos Deputados paralelamente ao PL nº 823/2021. Contudo, com o avanço deste último, elas parecem ter perdido força. O quadro 2 traz essa informação.

#### QUADRO 2

#### Outras ações legislativas de mitigação dos impactos da pandemia sobre a agricultura familiar

Projeto de lei	Ementa	Situação em dezembro de 2021
PL nº 26, de 3 de fevereiro de 2021	Cota compensatória do Auxílio Emergencial de 2020.	Na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.
PL nº 944, de 17 de março de 2021	Suspende pagamento dos empréstimos das parcelas do Pronaf até o término do estado de calamidade pública.	Aguardando parecer do relator na Comissão de Finanças e Tributação (CFT).
PL nº 1.833, de 18 de maio de 2021	Suspensão de despejos, imissões, reintegrações de posse, desocupações e remoções forçadas de imóveis públicos ou privados rurais.	Apensado ao PL nº 1.975/2020, que foi arquivado.

Fontes: Brasil (2021a; 2021b; 2021c).  
Elaboração dos autores.

Por fim, cabe fazer referência a algumas resoluções do CMN no período que envolvem questões atinentes à agricultura familiar. As resoluções nºs 4.890 e 4.896, ambas de 26 de fevereiro de 2021, propõem: a primeira, medidas de apoio à bovinocultura de leite, com ampliação do crédito destinado à retenção de matrizes e financiamento para garantia de preços ao produtor em favor das indústrias e cooperativas do setor; e, a segunda, um acréscimo de 2% aos recursos empregados pelas instituições bancárias para o investimento no Pronaf, com expansão do prazo de reembolso de crédito para agroindústrias familiares – de 12 para 24 meses, nas operações contratadas até 30 de junho de 2021. A Resolução nº 4.900, de 25 de março de 2021, versando sobre instrumentos especiais da

26. Apenas o PAA Sementes não teria uma modalidade correspondente no Programa Alimenta Brasil.

política agrícola, fortalece a política de preços mínimos definidos pela Conab para cooperativas de beneficiamento e oferta de crédito rural para produção de sementes e mudas. Por último, a Resolução nº 4.914, de 22 de junho de 2021, elevou os limites de endividamento por mutuário para investimento e custeio de algumas das linhas do Pronaf, definiu o novo limite de renda bruta familiar de enquadramento no programa, diminuiu a porcentagem a ser destinada a serviços de Ater e incluiu na linha do Pronaf Bioeconomia projetos de sistemas agroflorestais e de produção de bioinsumos e biofertilizantes. Tais resoluções, em suma, vão na direção de garantir preços e expandir limites de crédito contratados para a agricultura familiar.

Resta ainda assinalar que a preocupação do governo federal com o vencimento dos contratos do crédito rural antes do final do ano agrícola 2020/2021 determinou ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) lançar, em outubro de 2021, uma linha de crédito para custeio a juros de mercado de R\$ 500 milhões para beneficiários do Pronaf e do Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural – Pronamp (Couto, 2021). Como parte desse esforço, a MP nº 1.057, de 6 de julho de 2021, já tinha criado o Programa de Estímulo ao Crédito, destinado a produtores rurais, cuja contratação poderia ocorrer até o final de 2021. Cumpre notar que políticas de crédito desse tipo podem atrelar os agricultores familiares a contratos com juros correntes sem subsídios públicos, com risco de endividamento e, a depender das garantias dadas, de perda da terra. Seria desastroso se os agricultores familiares vulnerabilizados durante a pandemia só pudessem encontrar, como saída para a escassez de recursos, o acesso ao crédito nessas condições. A subseção 2.2, tratando dos sinais de crescimento da insegurança alimentar no país, traz alguns indícios dessa provável vulnerabilização das condições de vida que a pandemia acarretou aos agricultores familiares de modo geral.

## 2.2 A insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19

Os dados da POF 2017-2018 recentemente publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostraram que, depois de uma trajetória de superação da insegurança alimentar nas edições entre 2004 e 2013 da pesquisa, tanto para as famílias rurais como para as urbanas os dados sofreram uma reversão de tendência, e sinais de ameaça de retorno da fome tornaram a aparecer. Os dados de segurança alimentar, nas duas situações de domicílio, retrocederam a patamares inferiores a 2004.<sup>27</sup> No rural, em 2018, apenas 53,6% dos domicílios estavam em situação de segurança alimentar, contra 56,2%, em 2004; em 2013, a proporção de domicílios rurais em segurança alimentar chegou a 64,7%. Quanto aos urbanos, verificou-se uma variação negativa parecida: em 2018,

27. Para uma análise mais completa, ver Valadares (2022).

64,9% dos domicílios citadinos registravam situação de segurança alimentar, índice inferior ao observado em 2004 (66,7%) e bastante abaixo do encontrado em 2013 (79,5%).

Esses dados correspondem ao quadro anterior à pandemia. Ao longo desta, um conjunto de estudos, levados a campo por diferentes instituições, apurou números preocupantes sobre o impacto da crise da covid-19 sobre a segurança alimentar dos brasileiros.

A pesquisa *Insegurança alimentar e covid-19 no Brasil*, elaborada pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan), realizou, em dezembro de 2020, 2.180 entrevistas domiciliares – 1.662 em área urbana e 518 em área rural –, em 128 municípios de todos os estados e do Distrito Federal, e revelou uma proporção expressiva de domicílios com algum grau superior de insegurança alimentar (Rede Penssan, 2021). Usando a metodologia da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (Ebia),<sup>28</sup> o relatório apontou que 55,2% dos domicílios do país – 54,4% no urbano e 60,0% no rural – apresentavam algum grau de insegurança alimentar no último trimestre de 2020.<sup>29</sup> A insegurança alimentar grave atingia 9% dos domicílios do país e 12% dos domicílios das áreas rurais, onde estava relacionada especificamente ao não acesso à água. Além disso, a pesquisa apontou que a insegurança alimentar tem maior incidência nos domicílios com renda *per capita* inferior a um quarto de SM, entre os quais chegou a 85% (em geral) – mesmo com o período de coleta abrangendo os meses de pagamento do Auxílio Emergencial –, e naqueles em que a pessoa de referência exerce ocupação informal ou está desempregada, entre os quais a insegurança alimentar grave chegou, respectivamente, a 16% e a 22%.<sup>30</sup>

28. A pesquisa adotou, como parâmetro, as oito primeiras questões da Ebia: i) Os(as) moradores(as) deste domicílio tiveram a preocupação de que os alimentos acabassem antes de poderem comprar ou receber mais comida?; ii) Os alimentos acabaram antes que tivessem dinheiro para comprar mais comida?; iii) Os(as) moradores(as) deste domicílio ficaram sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada?; iv) Os(as) moradores(as) deste domicílio comeram apenas alguns poucos tipos de alimentos que ainda tinham, porque o dinheiro acabou?; v) Algum(a) morador(a) de 18 anos ou mais de idade deixou de fazer alguma refeição, porque não havia dinheiro para comprar comida?; vi) Algum(a) morador(a) de 18 anos ou mais de idade, alguma vez, comeu menos do que achou que devia, porque não havia dinheiro para comprar comida?; vii) Algum(a) morador(a) de 18 anos ou mais de idade, alguma vez, sentiu fome, mas não comeu, porque não havia dinheiro para comprar comida?; e viii) Algum morador de 18 anos ou mais de idade, alguma vez, fez apenas uma refeição ao dia ou ficou um dia inteiro sem comer porque não havia dinheiro para comprar comida? Os resultados são ranqueados conforme o número de respostas afirmativas a quaisquer dessas questões: 0 resposta afirmativa corresponde à situação de segurança alimentar; 1 a 3 correspondem à insegurança alimentar leve; 4 e 5, à insegurança alimentar moderada; 6 a 8, à insegurança alimentar grave. Disponível em: <<https://bit.ly/3DxDOWz>>.

29. A metodologia da pesquisa envolveu uma amostra probabilística considerando as cinco regiões e agrupando Sul e Sudeste. As entrevistas presenciais foram realizadas em 287 setores censitários (com oito domicílios por setor, aproximadamente). O intervalo de confiança da pesquisa é de 95%, com margem de erro de 2,1 pontos percentuais (p.p.). As questões remetiam aos três meses anteriores à pesquisa e foram enquadradas na Ebia, o mesmo método usado nas PNADs 2004, 2009, 2013 e na POF 2017-2018. Para mais detalhes acerca dessa metodologia, ver Valadares (2022, p. 12).

30. A questão sobre emprego remetia aos doze meses anteriores à pesquisa.

Outra pesquisa, intitulada *Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil* (Galindo *et al.*, 2021), coordenada pelo grupo de pesquisa Alimento para Justiça: Poder, Política e Desigualdades Alimentares na Bioeconomia e realizada por telefone entre novembro e dezembro de 2020, indicou dados igualmente preocupantes em relação à segurança alimentar no período da pandemia. Entrevistando 2.004 pessoas em 733 municípios<sup>31</sup> e usando a metodologia da Ebia, a pesquisa levantou que 59,4% dos domicílios apresentavam algum grau de insegurança alimentar na pandemia e que, em 15% do total, a insegurança alimentar era de tipo grave. Os estados de segurança alimentar registrados entre residentes urbanos e rurais foram de 44,3% e (apenas) 28,1%, respectivamente. Uma possível explicação para a diferença entre esses resultados e os da pesquisa da Rede Penssan estaria no fato de que a captação por ligação telefônica permitiria chegar a mais domicílios do interior rural do país, menos acessíveis (até pelos custos de deslocamento) a uma pesquisa presencial.

Uma terceira pesquisa, *Impactos primários e secundários da covid-19 em crianças e adolescentes: 3ª rodada*, contratada pelo UNICEF (2021) e realizada em maio de 2021 pela Inteligência em Pesquisa e Consultoria (Ipec) com 1.516 entrevistas por telefone,<sup>32</sup> mas sem estratificação para rural e urbano, apurou que 17% da população brasileira residiam em domicílios onde algum membro deixou de comer (ocasionalmente, nos três meses anteriores) por falta de dinheiro para comprar alimentos. Para 13% destes domicílios, alguma criança ou adolescente havia deixado de comer por falta de dinheiro para comprar mais alimentos.

Não obstante os limites metodológicos em que foram realizadas, essas pesquisas apontam que a pandemia agravou a situação de insegurança alimentar. As medidas de mitigação implantadas pelo governo, como o Auxílio Emergencial, não foram suficientes para reverter esse processo. Se os dados da última POF (2017-2018) já indicavam que a crise econômica, o aumento do desemprego e, no rural, a retração relativa da renda do trabalho na composição dos rendimentos das famílias estavam associados ao aumento da incidência da insegurança alimentar na população (do campo e da cidade), os levantamentos sintetizados nesta seção parecem reforçar que a crise sanitária pode ter acentuado dramaticamente o risco de o país se ver, outra vez, ameaçado pelo fantasma da fome.

### 3 ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

As medidas de isolamento social e restrição de circulação necessárias para conter o avanço do vírus da covid-19 evidenciaram as distorções de um modelo agrícola voltado à exportação e suscetível às oscilações internacionais dos preços de seus

31. A metodologia afirma a representatividade da amostra em relação à população. O intervalo de confiança foi de 95% e a margem de erro de 2,19 p.p. A amostra foi estratificada por sexo, faixa etária, escolaridade e regiões.

32. As entrevistas selecionadas na amostra obedeceram a cotas de idade, sexo, escolaridade, ocupação e região, com um nível de confiança de 95% e margem de erro de 3 p.p.

produtos e os limites de um sistema de abastecimento alimentar baseado em cadeias longas de produção.<sup>33</sup> Nesse contexto, a agricultura familiar mostrou-se um segmento importante para a produção local de alimentos diversificados e para a estabilidade do abastecimento interno. Esta seção dedica-se a analisar três importantes políticas destinadas ao financiamento e à proteção da produção da agricultura familiar. Do lado do financiamento, serão examinados: o Pronaf, há 26 anos o principal programa voltado à agricultura familiar, operando a concessão de crédito rural em condições especiais para esse segmento; e o Programa Fomento Rural, que, gerido pelo Ministério da Cidadania, promove o investimento de recursos em projetos produtivos da agricultura familiar de baixa renda. Do lado da proteção da produção, o objeto de estudo será o Garantia-Safra, cujo foco é principalmente a agricultura familiar de baixa renda do semiárido brasileiro e cujo instrumento é a concessão de um benefício aos agricultores que perderam sua safra em decorrência de intempéries.

### 3.1 Programa Fomento Rural

O programa foi instituído pela Lei nº 12.512/2011, dentro do arcabouço maior do programa Brasil sem Miséria. Seu principal objetivo é propiciar a inclusão produtiva de famílias rurais de baixa renda, estimulando a geração de trabalho e renda, a participação em ações de capacitação, a organização coletiva e promovendo a segurança alimentar e nutricional. Enquadram-se como público do programa agricultores familiares, comunidades tradicionais e outras famílias residentes na zona rural em condição de pobreza ou pobreza extrema.<sup>34</sup>

Ao ingressar no programa, o beneficiário recebe um financiamento não reembolsável a fim de implementar um projeto produtivo concebido com o sistema de Ater ou com o Serviço de Atendimento Familiar para Inclusão Social e Produtiva (Safisp).<sup>35</sup> O acompanhamento social e produtivo é realizado durante todo o processo de implementação do projeto, mediante visitas periódicas, e envolve, além da elaboração do projeto de estruturação produtiva, a identificação e o diagnóstico socioeconômico dos beneficiários, a articulação para acesso a outras políticas públicas, a integração do projeto a outras iniciativas de desenvolvimento local ou territorial e a orientação para emissão de documentos, acesso a políticas públicas e aperfeiçoamento produtivo.

Os projetos são elaborados em diálogo com as famílias beneficiárias e de acordo com suas condições e potencialidades. Podem ser apoiados projetos agrícolas, como hortas e criação de pequenos animais, ou não agrícolas, como artesanato.

33. Ver Valadares *et al.* (2021).

34. O programa é executado em duas modalidades: a tradicional, na qual podem participar famílias em situação de pobreza extrema (renda *per capita* mensal de até R\$ 89,00); e a semiárido, em que podem participar famílias em situação de extrema pobreza e de pobreza (renda de até R\$ 179,00).

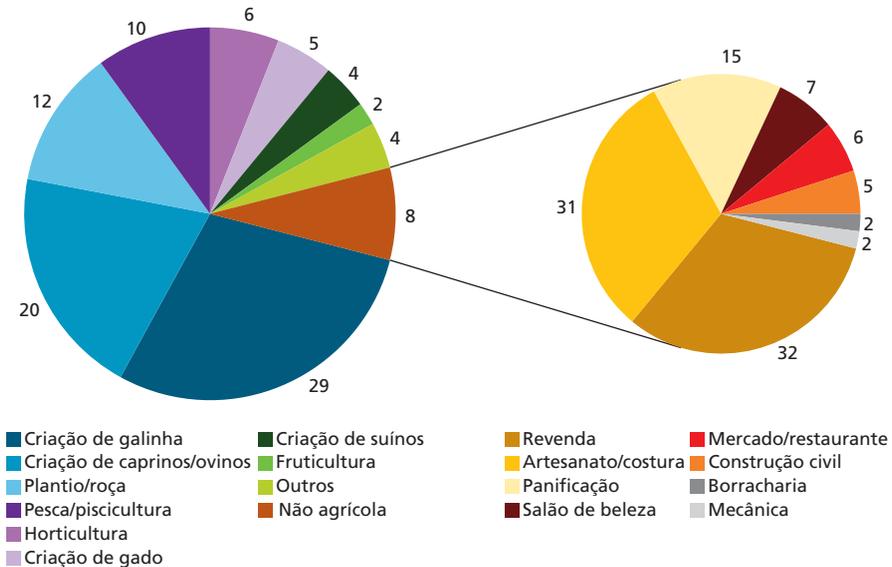
35. Operacionalizado por entidades executoras do Programa Cisternas.

Os projetos podem englobar mais de uma atividade e ser individuais ou coletivos (envolvendo mais de uma família). O valor do repasse é de R\$ 3,0 mil para projetos desenvolvidos no semiárido e de R\$ 2,4 mil para aqueles desenvolvidos nas demais regiões, pago em duas parcelas anuais.

3.1.1 Implementação

Entre 2012 e 2020, o programa atendeu cerca de 284 mil famílias. Segundo levantamento amostral apresentado na página oficial do programa, do total dos projetos da amostra, 29% destinavam-se à criação de galinhas; 20%, à criação de caprinos/ovinos; e 20%, aos cultivos ou à horticultura. Os projetos não agrícolas representavam 8% do total da amostra, sendo as atividades de revenda, artesanato e costura e costura e panificação as mais representativas.

GRÁFICO 1  
Tipos de projetos financiados pelo Programa Fomento Rural  
(Em %)



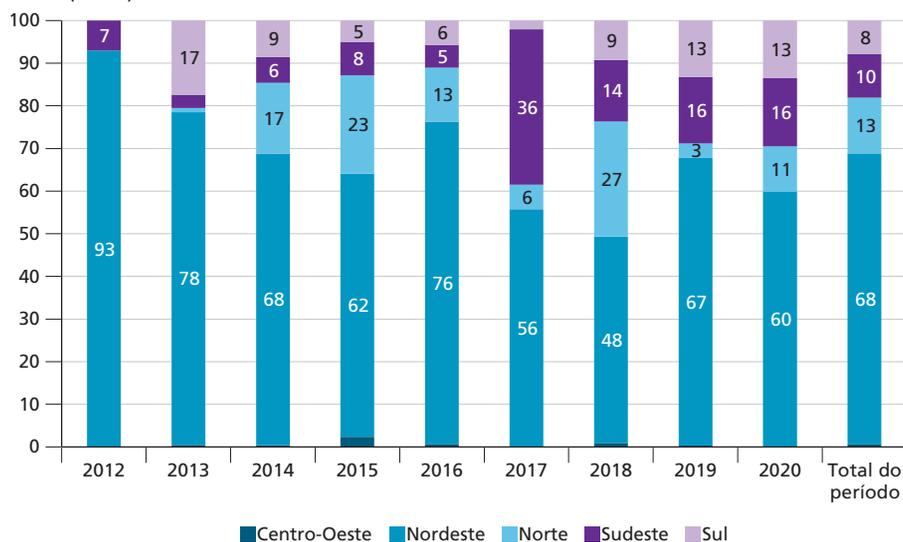
Fonte: Ministério da Cidadania. Disponível em: <<https://bit.ly/3JZfCyq>>. Acesso em: 19 nov. 2021.

Entre as regiões, o Nordeste foi a que apresentou a maior proporção de beneficiários. Em todo o período de implementação, a região respondeu por 68% das famílias beneficiárias, seguida pelo Norte, com 13% do total. A série histórica mostra que a participação do Nordeste, de início atingindo 93%, diminuiu ao longo dos anos em função da inserção do programa nas demais regiões. Em 2020, 60% das famílias beneficiárias eram nordestinas, seguidas

do Sudeste, com 16%; do Sul, com 13%; e do Norte, com 11%. Na região Centro-Oeste, observa-se uma participação muito pequena, não chegando a 1% das adesões em todo o período.

GRÁFICO 2

**Programa Fomento Rural: distribuição de contratos por região (2012-2020)**  
(Em %)



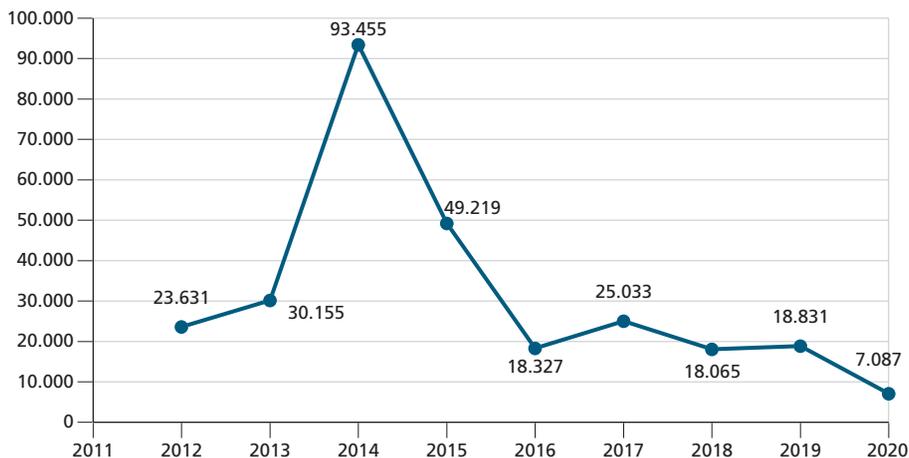
Fonte: Ministério da Cidadania. Disponível em: <<https://bit.ly/3JZfCyg>>. Acesso em: 19 nov. 2021.

A implementação em nível nacional do Programa Fomento Rural ao longo do período analisado apresenta uma oscilação significativa. Em 2012, o programa começa sua execução atendendo cerca de 23 mil famílias. O contingente de beneficiários cresceu nos dois anos seguintes, atingindo a maior marca em 2014, com mais de 93 mil famílias atendidas. O ápice do programa naquele ano pode ser interpretado como uma cumulação dos esforços de implementação das ações filiadas ao Brasil sem Miséria, cujo planejamento inicial condicionava a transferência dos recursos à contratação de serviços de Ater. A partir de então, o número de beneficiários começou a reduzir, atendendo pouco mais de 7 mil famílias em 2020. O gráfico 3 permite uma visualização desse comportamento.

Com base nos dados orçamentários do programa no decorrer da série histórica, observa-se que sua execução, em relação ao número de beneficiários anuais, acompanhou a dotação orçamentária disponibilizada para cada ano. Em 2012, foram autorizados para o programa, em valores atualizados, R\$ 250 milhões. O valor de dotação mais alto foi em 2014, quando alcançou quase R\$ 520 milhões; desde então, o orçamento começou a declinar, chegando a apenas R\$ 7,4 milhões em 2020. Os dados mostram,

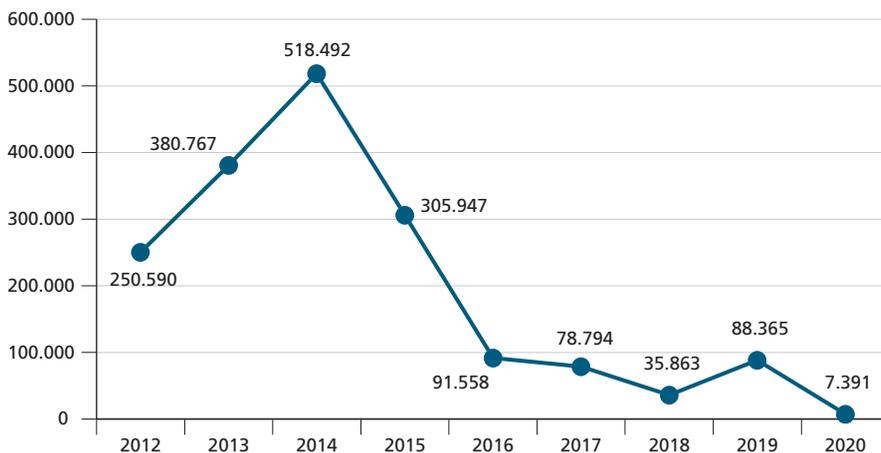
dessa forma, que o desempenho do programa é significativamente influenciado pela disponibilidade orçamentária, mostrando potencial de aumento com a expansão do orçamento do programa.

**GRÁFICO 3**  
**Programa Fomento Rural: evolução do número de contratos (2012-2020)**



Fonte: Ministério da Cidadania. Disponível em: <<https://bit.ly/3JZfCyq>>. Acesso em: 19 nov. 2021.

**GRÁFICO 4**  
**Orçamento autorizado para o Programa Fomento Rural (2012-2020)**  
 (Em R\$ 1 mil)



Fonte: Siga Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/3p2MkHo>>. Acesso em: 19 out. 2021.  
 Obs.: Dados atualizados pelo IPCA para agosto de 2021.

O Programa Fomento Rural apresenta um desenho muito interessante de articulação de políticas de assistência social, extensão rural, entre outras, com a concessão de financiamento produtivo para famílias rurais de baixa renda, que não têm condições de tomar um crédito agrícola, como o Pronaf. Dada a magnitude de seu público, tem o potencial de ser uma política estruturante para combater a pobreza rural. No entanto, o orçamento modesto apenas permite um alcance muito aquém do seu potencial, o que compromete sua efetividade.

### 3.2 Garantia-Safra

O programa Garantia-Safra foi instituído pela Lei nº 10.420/2002. Seu objetivo original foi conceder ao agricultor familiar do semiárido uma garantia de renda vinculada à produção agrícola nos períodos de seca em caso de perda de safra. O programa funciona sob a lógica de seguro, por meio da qual a União, os estados, os municípios e os agricultores aportam recursos para compor um fundo que irá custear o pagamento de benefícios naqueles municípios em que for constatada perda de safra em decorrência de intempérie climática. A participação de agricultores e entes subnacionais ocorre por adesões anuais: os estados aderem à União; os municípios aderem aos estados; e os agricultores aderem aos municípios. Podem participar do programa agricultores familiares que detenham área de 0,6 ha a 5,0 ha e renda bruta familiar mensal de até 1,5 SM. São cobertos os cultivos de arroz, feijão, milho, algodão, mandioca, além de outras culturas definidas pelo órgão gestor do programa. O benefício é liberado quando, no município, o conjunto desses cultivos apresenta quebra de safra acima de 50% da produção esperada.

No decorrer de sua implementação, foi realizada uma série de modificações no Garantia-Safra. O território de abrangência, que, no início, se circunscrevia à área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), ou seja, aos estados nordestinos e às porções norte do Espírito Santo e de Minas Gerais, passou a incluir qualquer município brasileiro em que se verificasse o risco de perda de safra, com dimensionamento do público-alvo, sob decisão do Poder Executivo.

Outra alteração importante foi a inclusão do excesso hídrico – chuvas além das esperadas – como causa de perda passível de ser coberta pelo benefício. A verificação de perda de safra, necessária para caracterizar o *sinistro* no âmbito do município e liberar o benefício para os agricultores aderidos, também sofreu alterações significativas. De início, era necessário que o município estivesse em situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecido pelo governo federal, além de obter um laudo que constatasse uma quebra de safra de 50% ou mais da produção esperada para as culturas cobertas pelo programa. A dificuldade de conciliar a dinâmica do programa com os processos de reconhecimento das situações anormais pelo Sistema Nacional de Defesa Civil motivou a alteração na legislação do programa. Atualmente, para que os agricultores possam receber

o benefício, é necessário que o município solicite ao órgão gestor a vistoria das lavouras dos agricultores aderidos. A partir de então, ocorre a análise da verificação de perdas, utilizando quatro procedimentos distintos de análise: i) informações dos laudos amostrais obtidas de visitas *in loco*; ii) penalização hídrica com informações edafoclimáticas calculadas pelo Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet); iii) cálculo do Índice de Suprimento de Água para o Crescimento Vegetal (Isacv) do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden); e iv) pesquisa do Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA) do IBGE.

O sinistro é confirmado quando pelo menos um dos quatro procedimentos indicar perda igual ou superior a 50% e quando, pelo menos, mais de um deles indicar perda acima de 40%.

A composição do fundo Garantia-Safra também foi objeto de mudança. Inicialmente, o fundo era composto de 30% do valor total da previsão anual de benefícios, considerando todos os agricultores aderidos: a União aportava 20% do valor da previsão anual dos benefícios totais; os estados, 6%; os municípios, 3%, respectivamente, do valor da previsão de benefícios anuais para sua área de abrangência; e os agricultores, 1%. Esta composição levava em conta o histórico de secas na região Nordeste, que apresentava, na época da criação do programa, uma média de três anos de seca por decênio. O percentual de benefícios gerados para cada safra sempre foi superior aos 30% aportados ao fundo, obrigando a União a complementar o valor dos benefícios. Desse modo, a partir de 2013, houve aumento escalonado da participação de cada um dos contribuintes ao fundo, chegando à safra 2015-2016 a uma composição de 68%, assim distribuída: União, 40%; estados, 20%; municípios, 6%; e agricultores, 2%. Objetivou-se, dessa maneira, sanar financeiramente o fundo Garantia-Safra, de modo a prescindir de recorrentes suplementações orçamentárias da União para custear o pagamento dos benefícios.

O valor do benefício disponibilizado aos agricultores cujos municípios manifestaram perda de safra apresentou mudanças ao longo dos anos. No ano agrícola 2002-2003, quando o Garantia-Safra foi instituído, o valor do benefício era de R\$ 475,00. Nos anos seguintes, o valor foi aumentando até a safra 2013-2014, quando chegou a R\$ 850,00, pagos em cinco parcelas mensais de R\$ 170,00, permanecendo nesse patamar desde então.<sup>36</sup> Tal valor, no entanto, atualmente, não é suficiente para recompor o poder de compra do benefício no início de implementação do programa. O valor inicial do benefício atualizado pelo IPCA para 2020 ficaria em R\$ 1.322,10.<sup>37</sup> Assim, o valor atual apresenta uma defasagem de 56% em relação ao valor do benefício no início de sua implementação.

36. A partir de janeiro de 2021, para atenuar os prejuízos causados pela pandemia, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) autorizou o pagamento de uma cota única do benefício, no valor integral de R\$ 850,00.

37. Dados reais de dezembro de 2020.

TABELA 1  
**Histórico do valor do benefício e dos percentuais de contribuição ao fundo  
 Garantia-Safra**

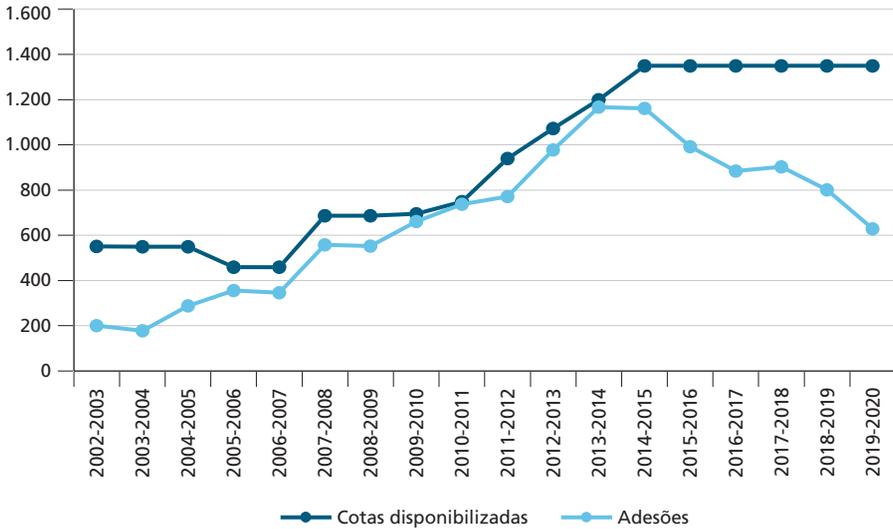
Safra	Valor do benefício (R\$)	Contribuição do agricultor (%)	Aporte municipal (%)	Aporte estadual (%)	Aporte federal (%)	Total (%)
2002-2003	475,00	1,00	3,00	6,00	20,00	<b>30,00</b>
2003-2004 a 2008-2009	550,00	1,00	3,00	6,00	20,00	<b>30,00</b>
2009-2010	600,00	1,00	3,00	6,00	20,00	<b>30,00</b>
2010-2011	640,00	1,00	3,00	6,00	20,00	<b>30,00</b>
2011-2012	680,00	1,00	3,00	6,00	20,00	<b>30,00</b>
2012-2013	760,00	1,25	3,75	12,50	25,00	<b>43,00</b>
2013-2014	850,00	1,50	4,50	15,00	30,00	<b>51,00</b>
2014-2015	850,00	1,75	5,25	17,50	35,00	<b>60,00</b>
2015-2016 a 2019-2020	850,00	2,00	6,00	20,00	40,00	<b>68,00</b>

Fonte: Mapa. Disponível em: <<https://bit.ly/3uFYurm>>. Acesso em: 25 nov. 2021.

Pela atual legislação, o valor do benefício pode ser de até R\$ 1,2 mil – dividido em seis parcelas –, caso o comitê gestor do programa, diante de uma perda mais drástica de safra, aprove uma complementação. A dotação orçamentária da União para o aporte financeiro ao fundo Garantia-Safra é o que referencia a decisão pelo valor do benefício e a quantidade de cotas de adesões a serem oferecidas aos estados. Desse modo, os gestores do programa, a partir do orçamento federal, devem decidir entre um aumento do valor do benefício ou uma expansão da cobertura do programa. A quantidade de cotas ofertadas no início do programa foi 551 mil vagas, chegando a 1,35 milhão a partir de 2014-2015.

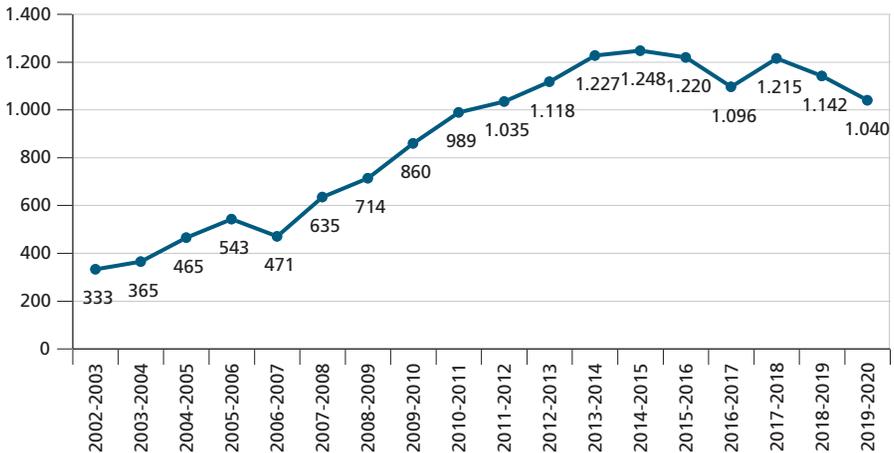
A quantidade de vagas oferecidas no âmbito federal não reflete necessariamente a quantidade de agricultores com produção coberta pelo Garantia-Safra. Essa cobertura vai depender da sequência de adesões dos estados, que, a partir da divisão de cotas estaduais definidas no âmbito do comitê gestor, irão distribuí-las entre os municípios, os quais, por sua vez, irão oferecê-las aos agricultores. Todos os estados do Nordeste, além de Minas Gerais, participam anualmente do programa. A elevação do número de cotas nacionais, em função do incremento da dotação orçamentária, permitiu uma expansão considerável do número de municípios aderidos. Partindo de 333 municípios em 2002-2003, este número subiu para 1.248 na safra 2014-2015, mantendo este total sempre acima de 1 mil municípios nos últimos nove anos agrícolas. Um patamar alto, considerando-se que a região Nordeste é composta de 1.793 municípios.

**GRÁFICO 5**  
**Cotas nacionais e adesões ao Garantia-Safra**  
 (Em 1 mil)



Fonte: Mapa. Disponível em: <<https://bit.ly/3uFYurm>> e <<https://bit.ly/3tXweRU>>.

**GRÁFICO 6**  
**Garantia-Safra: adesões municipais**



Fonte: Mapa. Disponível em: <<https://bit.ly/3uFYurm>> e <<https://bit.ly/3tXweRU>>.

A adesão dos agricultores familiares ao Garantia-Safra apresentou comportamento diferente da dos municípios. Até o ano-safra 2013-2014, o número de agricultores aderidos vinha aumentando, atingindo, então, a cifra de 1,17 milhão,

uma evidência de que, até aquele momento, havia uma relação positiva entre a disponibilização de cotas e a quantidade de adesões anuais. A partir de 2014-2015, ainda em movimento de ascensão da quantidade de cotas disponibilizadas nacionalmente, o número de adesões começa a cair, chegando a menos de 630 mil aderidos em 2019-2020. A princípio, essa queda parecia indicar um desinteresse crescente dos agricultores em participar do programa. No entanto, uma análise do processo de oferta de vagas pelos municípios fornece um melhor esclarecimento do que ocorreu.

Em 2013-2014, quando foram ofertadas nacionalmente 1,2 milhão de cotas, o conjunto de municípios aderidos ofereceu 1,26 milhão de vagas aos agricultores, quantitativo 5% superior à cota nacional. No ano agrícola 2019-2020, o total de vagas disponibilizadas pelos municípios se reduziu a 682 mil, correspondendo praticamente à metade das cotas nacionais para aquele ano. O conjunto de municípios participantes pouco se alterou nesses dois momentos. O que se observa, portanto, é uma drástica redução do número de vagas ofertadas pelos municípios aos agricultores.<sup>38</sup>

TABELA 2

**Garantia-Safra: cotas nacionais, adesões municipais e vagas oferecidas aos agricultores**

Safra	2013-2014	2019-2020
Municípios aderidos	1.227	1.040
Cotas nacionais	1.200.000	1.350.000
Vagas oferecidas pelos municípios	1.257.717	682.414
Vagas/cotas (%)	105	51

Fonte: Mapa. Disponível em: <<https://bit.ly/3tXweRU>>. Acesso em: 3 dez. 2021.

Como relatado anteriormente, a diferença dos resultados referentes ao percentual de vagas/cotas ofertadas pelos municípios se deve ao fato de que os percentuais de aportes para o fundo Garantia-Safra foram aumentando gradativamente. O aporte orçamentário municipal, que era de 3% para cada agricultor inscrito, atingiu 6% em 2015-2016. Assim, se o valor do benefício era de R\$ 850,00, então o aporte municipal por agricultor, antes de R\$ 25,50, passou para R\$ 51,00. Para manter o patamar de agricultores aderidos, os municípios teriam de realizar um incremento orçamentário, o que parece não ter ocorrido. Com o aumento do percentual do aporte e a manutenção da dotação orçamentária, não haveria outra opção senão reduzir o número de agricultores participantes.

38. Os critérios legais de seleção dos agricultores são: i) família de menor renda *per capita*; ii) família sustentada somente pela mulher; iii) família com portadores de necessidades especiais; e iv) família não proprietária do imóvel rural. Persistindo o empate após a aplicação desses critérios, terá preferência o candidato mais idoso (Resolução nº 4, de 2 de julho de 2014, do Comitê Gestor do Garantia-Safra).

Os dados referentes à liberação de benefícios do Garantia-Safra evidenciam a importância desse programa para a agricultura familiar do semiárido brasileiro. Os anos agrícolas que apresentaram maior número de municípios com perda de produção constatada – e, conseqüentemente, a maior quantidade de benefícios gerados – são aqueles em que ocorrera a seca mais prolongada na região, entre 2012 e 2017. Nesse período, o número de famílias que receberam o benefício variou de 769 mil, na safra 2011-2012, quando quase 100% dos agricultores aderidos receberam o benefício, a 976 mil em 2014-2015, maior número de benefícios gerados na história do programa. Nos últimos três anos agrícolas, a quantidade de benefícios gerados reduziu-se significativamente, devido não apenas à diminuição da cobertura de agricultores, mas também à melhora das condições climáticas. Isso se evidencia pela comparação entre os percentuais de municípios com quebra de safra constatada: 81%, em média, no período da grande seca; e 46%, em média, nos últimos anos da série histórica.

TABELA 3

**Número de municípios com perda de safra comprovada e quantidade de benefícios autorizados por ano agrícola**

Safra	Municípios com perda comprovada	Agricultores aderidos com benefício autorizado
2002-2003	148	85.056
2003-2004	136	75.810
2004-2005	311	211.339
2005-2006	174	106.081
2006-2007	390	316.529
2007-2008	190	182.177
2008-2009	509	423.538
2009-2010	801	639.227
2010-2011	261	166.935
2011-2012	1.015	769.023
2012-2013	980	865.319
2013-2014	894	909.444
2014-2015	1.010	975.822
2015-2016	1.035	864.894
2016-2017	704	566.996
2017 e 2018	560	522.425
2018 e 2019	480	425.404
2019 e 2020	531	380.303

Fonte: Mapa. Disponível em: <<https://bit.ly/3uFYurm>>; <<https://bit.ly/3JYIDvu>>; <<https://bit.ly/3uG5XGU>>. Acesso em: 29 nov. 2021.

O Garantia-Safra se consolidou como uma das principais medidas para atender à agricultura familiar do Polígono das Secas. As diretrizes traçadas para sua implementação permitiram uma ampla cobertura do seu público-alvo, atingindo

a camada mais empobrecida desse segmento. Em conjunto com outras políticas, possibilitou à população local passar pelo período de seca mais longo da história sem os grandes transtornos registrados nas secas ocorridas até o século passado. No entanto, alguns desafios precisam ser superados. A estagnação do valor do benefício faz com que seu poder de compra venha se defasando nos últimos anos, sobretudo no atual momento de elevação dos índices inflacionários. O aumento do percentual do aporte municipal ao fundo Garantia-Safra vem ocasionando uma redução da cobertura do programa, o que pode repercutir negativamente para as famílias de agricultores da região em futuros períodos de seca.

### 3.3 Pronaf

Criado em 1995 para atender à reivindicação dos movimentos sociais do campo referente a uma política agrícola diferenciada para a agricultura familiar, o Pronaf se consolidou ao longo dos anos como a principal política pública direcionada para o setor. No início da década de 2000, consistia no eixo norteador de políticas como crédito agrícola, infraestrutura rural e Ater. De acordo com o Decreto nº 3.991/2001, sua finalidade é promover o desenvolvimento rural sustentável por meio do aumento da capacidade produtiva, da geração de empregos e do incremento da renda dos agricultores, elementos cruciais para a melhoria da qualidade de vida da população rural.

No decorrer do tempo, as ações de infraestrutura rural e de Ater foram se desvinculando do Pronaf. As primeiras passaram a ser implementadas pelo Programa Territórios Rurais, enquanto as segundas integraram a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Assim, o Pronaf passou a consistir, basicamente, em uma política de crédito rural para os agricultores familiares. Sua finalidade primordial, no entanto, permanece referendada, inclusive, nos dispositivos do MCR do Banco Central, que sistematiza as regras de implementação do crédito rural no país. Esse documento estabelece, entre as diretrizes do programa, a priorização de projetos que visem à produção agroecológica ou que promovam a mitigação de emissão de gases de efeito estufa, além de incluir princípios de equidade, como a priorização de beneficiárias mulheres e da juventude rural – item 15, seção 1, capítulo 10 do MCR (BCB, 2021).

A análise a seguir enfoca o desempenho recente do Pronaf, considerando o público atendido pelo programa e a capacidade deste último de fomentar a diversificação da produção agropecuária. Com relação ao público, serão abordadas informações relativas à distribuição dos recursos entre os segmentos da agricultura familiar. Referentemente à diversificação produtiva, serão apresentados dados sobre a cesta de produtos regionalmente produzida pela agricultura familiar *vis-à-vis* os principais produtos financiados pelo programa.

De início, é importante observar o desempenho do Pronaf nos últimos anos. Entre 2013 e 2019, o número de contratos anuais realizados pelo programa apresentou uma evidente tendência de redução. A média de decréscimo anual nesse período foi de 4%, saindo de um patamar de quase 2 milhões de contratos em 2013 e chegando, em 2019, a 1,36 milhão de operações. O ano de 2020 apresentou um leve aumento em relação ao ano anterior, mas ainda insuficiente para revelar uma mudança de tendência.

**TABELA 4**  
**Pronaf: número de contratos, valor negociado e valor médio dos contratos (2013-2020)**

Ano	Contratos	Montante negociado <sup>1</sup> (R\$)	Valor médio (R\$)
2013	1.988.482	29.339.672.258,23	14.754,81
2014	1.818.258	34.072.241.365,45	18.738,95
2015	1.697.657	27.171.235.956,53	16.005,14
2016	1.619.569	26.040.972.743,60	16.078,95
2017	1.575.747	25.832.643.218,70	16.393,90
2018	1.486.855	26.916.811.639,84	18.103,19
2019	1.360.804	27.441.832.810,60	20.165,90
2020	1.437.700	31.170.966.386,45	21.681,13

Fonte: Banco Central do Brasil (BCB). Disponível em: <<https://bit.ly/3Lv4t1t>>. Acesso em: 9 nov. 2021.

Nota: <sup>1</sup> Atualizados pelo IPCA para dezembro de 2020.

Por sua vez, o montante de recursos negociados oscilou, no decorrer da série histórica, entre R\$ 25,8 milhões (2017) e R\$ 34,0 milhões (2014). Chama a atenção o fato de que o total de valor negociado não acompanhou proporcionalmente a redução da quantidade de contratos observada no período. Disso decorre um aumento gradativo do valor médio dos contratos realizados anualmente. O valor médio contratado, que, em 2013, era de R\$ 14,8 mil, chega em 2020 a R\$ 21,7 mil, um incremento de 47% entre o início e o fim do período analisado. Esses dados podem indicar que a redução de contratos operados no âmbito do Pronaf ocorreu majoritariamente entre os agricultores de menor renda.

Outro aspecto importante a se observar é a distribuição de contratos e recursos do programa entre as regiões. Com relação ao número de contratos, considerando o total negociado entre 2013 e 2020, o Nordeste apresenta o maior percentual, com 51% das operações de crédito, seguido do Sul, com 29%. Quando se observa a distribuição dos recursos financeiros negociados, a região Sul apresenta a maior proporção, com mais da metade do montante contratado, enquanto os contratos nordestinos representam 14%, percentual inferior até ao da região Sudeste, cujos contratos representaram 18% do total. Isso acontece porque o Nordeste, que

contém o maior contingente de agricultores familiares, também apresenta a maior proporção de agricultores de mais baixa renda, em sua maioria enquadrados no grupo B do Pronaf. A maior parte dos contratos corresponde ao microcrédito, com limites menores de financiamento. Na região Sul, predominam agricultores mais capitalizados, grande parte integrados ao mercado de *commodities* agrícolas, sobretudo soja e milho. Ao se olharem os valores contratuais médios no decorrer do período analisado, o Nordeste foi a região que apresentou os valores mais baixos, oscilando entre R\$ 4,2 mil e R\$ 5,8 mil. Norte, Centro-Oeste e Sul apresentaram aumento substancial no valor médio negociado.

TABELA 5  
Distribuição de contratos e montantes negociados e valor médio contratual por região – agregado de 2013 a 2020

Regiões	Contratos (%)	Montantes (%)	Valor médio (R\$) <sup>1</sup>
Centro-Oeste	3	7	41.791,00
Nordeste	51	14	5.016,00
Norte	4	7	31.251,96
Sudeste	14	18	22.668,81
Sul	29	54	32.832,39

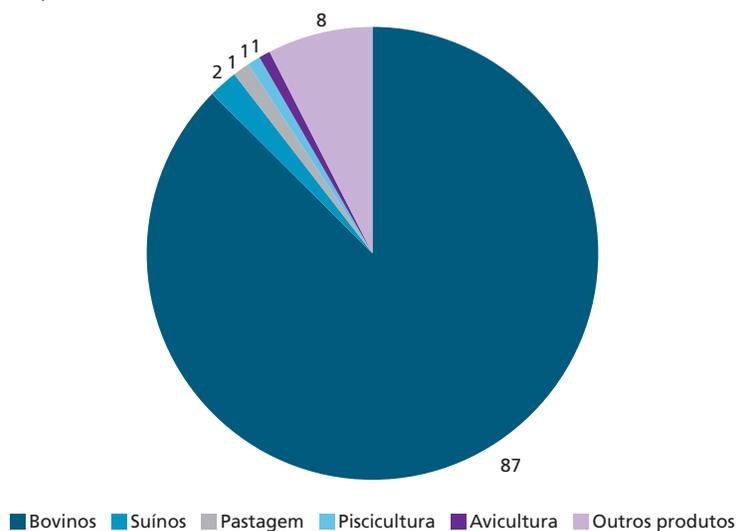
Fonte: BCB. Disponível em: <<https://bit.ly/3Lvat1t>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

Nota: <sup>1</sup> Atualizados pelo IPCA para dezembro de 2020.

O aumento do valor médio dos contratos aponta para uma maior apropriação dos recursos do Pronaf pela parcela mais capitalizada de agricultores familiares. Além disso, ao se analisar a distribuição dos recursos para os produtos financiados pelas operações de custeio do programa, constata-se uma significativa concentração em apenas três culturas – soja, milho e café – e na pecuária bovina. Os dados apresentados a seguir são relativos ao total de recursos negociados para o custeio nos anos compreendidos entre os dois últimos Censos Agropecuários, isto é, entre 2006 e 2017.<sup>39</sup> As três culturas citadas anteriormente correspondem a 70% dos recursos contratados. Com relação ao custeio pecuário, o financiamento para criações de gado bovino representou 87% do volume negociado.

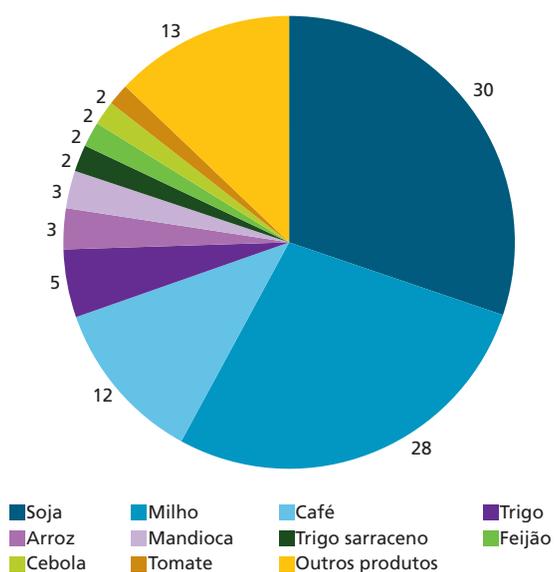
39. Utilizou-se esse período para comparar com os dados do Censo Agropecuário apresentados adiante.

**GRÁFICO 7**  
**Distribuição dos valores negociados entre os produtos do custeio pecuário (2007-2017)**  
 (Em %)



Fonte: Registro Comum de Operações Rurais (Recor)/Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (Sicor)/BCB.  
 Obs.: Tabulações especiais.

**GRÁFICO 8**  
**Distribuição dos valores negociados entre os produtos do custeio agrícola (2007-2017)**  
 (Em %)



Fonte: Recor/Sicor/BCB.  
 Obs.: Tabulações especiais.

Ao desagregar regionalmente os dados referentes ao custeio agrícola, observam-se situações diferentes entre as regiões, tanto em relação aos principais produtos financiados quanto à distribuição de recursos entre eles. Nas regiões Sul e Centro-Oeste, os dois principais produtos, milho e soja, respondem por 75% dos recursos. No Sudeste, somente a cultura do café corresponde a quase 76% dos valores. No Nordeste e, sobretudo, no Norte, os recursos de custeio agrícola do Pronaf se apresentam menos concentrados. No Nordeste, as duas principais culturas, milho e mandioca, correspondem, respectivamente, a 31% e 26% do montante contratado, e as cinco culturas mais financiadas atingem, juntas, o percentual de 73%. No Norte, as cinco principais culturas representam 72% do total, sendo que os dois principais cultivos financiados, a mandioca e o café, representam, cada um, 21% do total, seguidos do abacaxi, com 16%, e da castanha-do-brasil, com 8%.

TABELA 6

**Proporção acumulada dos recursos de custeio agrícola negociados para as principais culturas nos municípios com alto aporte do Pronaf – Grandes Regiões (2006-2017)**  
(Em %)

Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
Produto		Produto		Produto		Produto		Produto	
Mandioca	21	Milho	31	Café	76	Soja	43	Soja	44
Café	42	Mandioca	57	Tomate	81	Milho	75	Milho	75
Abacaxi	58	Feijão	63	Milho	85	Trigo	83	Maracujá	84
Castanha-do-brasil	66	Arroz	69	Morango	87	Cebola	86	Mandioca	91
Milho	72	Inhame	73	Batata-inglesa	89	Trigo-sarraceno	89	Banana	93

Fonte: Recor/Sicor/BCB.

Obs.: Tabulações especiais.

Observando-se as informações do Censo Agropecuário referentes à área destinada aos principais produtos agrícolas nos municípios que apresentaram maiores aportes de recursos de custeio agrícola do Pronaf entre 2006 e 2017,<sup>40</sup> situações similares são observadas em relação à distribuição de área para esses produtos em cada região. Nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, a concentração de área para as cinco principais culturas fica próxima dos 90%. No Sul, somente as culturas de soja e milho já representam, conjuntamente, 70% da área destinada ao cultivo. No Centro-Oeste, essas mesmas culturas correspondem a 83%. No Sudeste, as duas cultivares de café correspondem a 71% da área total. Nas regiões Norte e Nordeste, o percentual acumulado da área destinada às principais culturas ocorre de forma mais gradativa: no Norte, as cinco principais culturas detêm 72% da área destinada a plantio – a mandioca, principal cultura, corresponde a 22%; no

40. Municípios que compreendem o quintil de maior aporte do custeio agrícola do Pronaf em cada região.

Nordeste, a principal cultura é o milho, ocupando 26% da área, compondo com outras quatro culturas um percentual de 59% da área dos municípios com os maiores aportes do custeio agrícola do Pronaf.

TABELA 7

**Proporção acumulada das áreas destinadas para as principais culturas nos municípios com alto aporte do Pronaf – Grandes Regiões (2017)**  
(Em %)

Norte		Nordeste		Sudeste	
Principais cultivos		Principais cultivos		Principais cultivos	
Mandioca	22	Milho em grão	26	Café arábica	57
Açaí	39	Feijão fradinho	40	Café canéfora	71
Cacau	52	Mandioca	47	Milho em grão	79
Café canéfora	64	Caju (castanha)	53	Milho forrageiro	85
Milho em grão	72	Milho forrageiro	59	Banana	88
Centro-Oeste		Sul			
Principais cultivos		Principais cultivos			
Soja em grão	49	Soja em grão	46		
Milho em grão	83	Milho em grão	70		
Milho forrageiro	90	Trigo em grão	78		
Feijão fradinho	93	Milho forrageiro	85		
Banana	95	Fumo	90		

Fonte: IBGE (2017).  
Elaboração dos autores.

Confrontando as informações regionais sobre a distribuição dos aportes financeiros do Pronaf e a composição da cesta de produtos cultivados, percebe-se que o maior aporte do programa nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, com uma maior apropriação dos recursos pela parcela de agricultores familiares mais capitalizados, está associado a uma maior especialização produtiva, em contraste com o Norte e o Nordeste, que apresentam uma produção mais diversificada. Pelos dados analisados, não é possível estabelecer uma relação de causa e efeito no sentido de afirmar que o Pronaf esteja influenciando uma maior especialização produtiva nos estados do Centro-Sul e uma maior diversificação no Norte e no Nordeste.<sup>41</sup> Contudo, pode-se dizer que o Pronaf, no mínimo, acompanha e alimenta uma estrutura produtiva estabelecida territorialmente.

41. Para isso, seria preciso fazer uma análise a partir do primeiro ano de implementação do programa, 1996, justamente o ano seguinte à realização do Censo Agropecuário 1995, consistindo então em um marco zero a servir de referência para os períodos seguintes. Contudo, não há nesse censo o recorte da agricultura familiar similar ao aplicado nos censos seguintes, inviabilizando uma comparação.

Os maiores volumes de recursos advindos do Pronaf estão sendo direcionados para os agricultores familiares de maior renda, que, em geral, implementam monocultivos e estão integrados ao mercado de *commodities* agrícolas. As operações de custeio, que correspondem ao maior volume de recursos financiados – 49% no agregado de 2017 a 2021 –, financiam, em grande medida, a aquisição de insumos agrícolas, como sementes comerciais, fertilizantes químicos e agrotóxicos. Na modalidade *investimento*, o subprograma Mais Alimentos, cuja finalidade é financiar a obtenção de equipamentos, máquinas e veículos aos agricultores, responde por 34% do total de valores negociados nesse período. Concentrando os recursos nessas duas modalidades, o Pronaf financia o pacote tecnológico vinculado ao agronegócio.

Dentro do programa, há uma série de linhas alternativas que, por seus desenhos e finalidades, apresentam um potencial de fomentar a diversificação produtiva. Entre elas, podem ser citadas as linhas: agroecologia, floresta, semiárido, eco, produtivo orientado e reforma agrária. Embora a previsão dessas linhas seja importante e sua implementação tenha oferecido benefícios de âmbito local, sua execução, tanto em termos de número de contratos como de recursos financiados, apresenta resultados ínfimos em âmbito nacional e regional, quando se leva em conta a execução geral do programa. A participação do conjunto desses subprogramas ficou em torno de 2% do volume negociado nos últimos cinco anos.

TABELA 8  
Distribuição de contratos e valores negociados por subprogramas do Pronaf (2016-2020)  
(Em %)

Subprograma	Contratos	Montante <sup>1</sup>
Agroecologia	0,03	0,03
Agroindústria	0,02	3,19
Agroindústria (investimento)	0,03	0,80
Cotas partes	0,001	0,49
Custeio	31,15	49,23
Eco	0,13	0,42
Financiamento para garantia de preços ao produtor	0,001	0,68
Floresta	0,16	0,17
Jovem	0,02	0,02
Mais Alimentos	15,30	34,48
Microcrédito	48,71	8,88
Mulher	0,30	0,19
Produtivo orientado	0,07	0,01

(Continua)

(Continuação)

Subprograma	Contratos	Montante <sup>1</sup>
Pronamp	0,01	0,02
Reforma agrária	1,67	0,68
Reforma agrária (microcrédito)	0,04	0,03
Semiárido	2,36	0,69
<b>Total geral</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: BCB. Disponível em: <<https://bit.ly/3Lv4t1t>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

Nota: <sup>1</sup> Atualizados pelo IPCA para dezembro de 2020.

Apesar de suas diretrizes apontarem para o incentivo de uma produção mais diversificada entre os agricultores familiares e de existirem linhas específicas com potencial de financiamento para esse fim, o Pronaf, em sua implementação, tem sido direcionado a atividades agropecuárias especializadas, realizadas pela camada mais capitalizada da agricultura familiar. Isso se explica, em boa medida, por se tratar de operações de crédito, executadas sob uma lógica bancária. Assim, os operadores financeiros tendem a direcionar as operações para financiar atividades de menor risco e com perspectivas de maior retorno financeiro, privilegiando, desse modo, cadeias produtivas já estabelecidas. Além disso, tendem a negociar contratos com agricultores mais capitalizados, com garantias de pagamento mais atrativas para o banco e com possibilidade de contrair empréstimos mais volumosos.

Para o Plano Safra 2021-2022, o limite de renda anual para enquadramento do público-alvo do Pronaf foi ampliado para R\$ 500 mil, elevação de 20% em relação à safra anterior. A medida reforça o movimento de inclusão dos agricultores familiares de maior renda, um processo que ocorre desde 2004, quando foi criado o então chamado grupo E do Pronaf,<sup>42</sup> cujo limite de renda anual (atualizado) estaria próximo de R\$ 160 mil.<sup>43</sup> Outra mudança que merece atenção diz respeito às regras do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF),<sup>44</sup> estabelecidas pelo Decreto nº 10.688/2021, relativas à composição das formas associativas classificadas como agricultura familiar. Antes da edição desse decreto, poderiam ser enquadradas como agricultura familiar cooperativas e associações cuja participação de agricultores familiares fosse superior a 60%. Com o novo decreto, essa participação foi reduzida a 50%, aumentando a possibilidade de participação de indivíduos não enquadrados como agricultores familiares e de inclusão de grandes cooperativas na disputa por recursos do programa.

42. Na época chamado de classe média rural. Ver Bianchini (2015, p. 49).

43. O grupo E foi instituído pela Resolução Bacen nº 3.206, de 24 de junho de 2004. Esse grupo correspondia à faixa de renda bruta familiar entre R\$ 40 mil e R\$ 60 mil. Este teto, atualizado pelo IPCA, considerando o período de junho de 2004 a novembro de 2021, ficaria em R\$ 159.136,91.

44. Instituído pelo Decreto nº 9.064/2017.

Não se espera que o crédito rural do Pronaf seja a solução única para alavancar a agricultura familiar mais empobrecida. Seria uma estratégia arriscada colocar grande parte dos agricultores em situação de inadimplência com os bancos. No entanto, modalidades como o Pronaf B têm conseguido cobrir uma significativa parte desse público com crédito em condições facilitadas, mostrando-se viável para boa parcela de agricultores familiares de baixa renda, especialmente no Nordeste. Nas demais regiões, essa linha apresenta baixa execução, o que indica que os agricultores do grupo B, embora com participação significativa dentro da agricultura familiar, não estão sendo inseridos no programa. O que se observa, como tendência, é o direcionamento cada vez maior do Pronaf para os agricultores mais capitalizados, como indicam o aumento dos valores médios contratuais e a elevação dos limites de renda para enquadramento. De acordo com o anunciado no Plano Safra 2021-2022, está previsto para o Tesouro um custo de R\$ 6,4 bilhões como despesa de equalização de juros no Pronaf, valor que equivaleria a 2,13 milhões de benefícios do Programa Fomento Rural, considerando seu valor mais alto.

Concebido para atender justamente ao contingente mais empobrecido da agricultura familiar, o Programa Fomento Rural apresenta uma interessante articulação com outras políticas públicas, como a Ater, visando à estruturação produtiva das unidades familiares, primando pela sua diversificação. Porém, ao contrário do Pronaf, o programa padece, ao longo dos anos, de uma redução de recursos, com conseqüente queda do número de beneficiários. O Garantia-Safra, por sua vez, tem conseguido atender uma parcela considerável dos agricultores familiares. A forma como foi concebido permite seu direcionamento para a proteção da produção dos agricultores de renda mais baixa no semiárido brasileiro, embora as mudanças ocorridas na composição do fundo, sobretudo o aumento da participação financeira dos municípios, aparentemente tenham reduzido a oferta de vagas para os agricultores. Contudo, agricultores de outras regiões fora do semiárido e que não obtêm o crédito do Pronaf ficam descobertos de qualquer política de proteção da produção.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia da covid-19 demonstrou a necessidade de garantir instrumentos de proteção à renda e à capacidade produtiva da agricultura familiar. Embora o setor agrícola patronal seja, em termos fundiários, amplamente dominante no país, a agricultura familiar segue sendo um setor estratégico fundamental para a produção de alimentos, seja de forma direta – com produtos *in natura* que chegam aos consumidores por meio de feiras e mercados, sobretudo no vasto interior do território –, seja, ainda, de forma integrada às grandes cadeias agroindustriais – em especial, as de laticínios, de ovos, de aves, de suínos, entre outras.

Se, ao longo das últimas décadas, o Estado brasileiro formulou e aplicou um conjunto notável de políticas públicas destinadas à agricultura familiar, com alocação de recursos e construção de institucionalidades específicas, este esforço deve ser aquilatado não apenas como um reconhecimento da representatividade política que agricultores familiares e trabalhadores rurais organizados passaram a ter, mas também como um reconhecimento da importância da produção agrícola familiar para a economia do país, uma importância que, aliás, lastreia a afirmação desse segmento socioeconômico como sujeito político.

A crise sanitária da pandemia da covid-19, sobrepondo-se à crise econômica já instalada, restringiu as oportunidades de comercialização dos produtos da agricultura familiar, tanto por canais institucionais – como o PNAE – quanto por canais de mercado. Além disso, estendendo-se sobre vários setores da economia, a crise restringiu as possibilidades de geração de renda das famílias rurais em ocupações exteriores às unidades produtivas. A perda de rendimentos prejudicou, também, a capacidade de pagamento dos agricultores que tomaram créditos antes do início da pandemia e que viram agravar-se as suas condições de endividamento.

Para além da degradação das condições socioeconômicas de vida das famílias rurais, o efeito paralisante que a soma desses fatores tem sobre o potencial produtivo da agricultura familiar já recomendava a adoção de um pacote de auxílio que, embora aprovado apenas depois de quase dois anos de pandemia, pôde valer-se de uma institucionalidade já consolidada – Pronaf, Garantia-Safra, Programa Fomento Rural, mas também Bolsa Família e PAA – para fazer chegar aos agricultores familiares os recursos previstos. O fato de o encaminhamento de uma solução para os efeitos da crise sobre a população rural ter se valido de programas preexistentes deixa evidente como as políticas direcionadas aos agricultores familiares, construídas e aperfeiçoadas ao longo de quase duas décadas e a despeito das restrições e perdas sofridas nos últimos anos, ainda encontram um adequado enraizamento nas características específicas desse grupo social e atendem à funcionalidade econômica da agricultura familiar como setor produtivo.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL, L. Câmara mantém veto presidencial a auxílio a agricultores familiares. **UOL**, Brasília, 17 mar. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3wTia96>>. Acesso em: 12 out. 2021.
- BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Manual de Crédito Rural**. Brasília: BCB, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3EUbHRQ>>.
- BIANCHINI, V. **Vinte anos do Pronaf, 1995-2015: avanços e desafios**. Brasília: MDA, 2015. 116 p.

BOLSONARO veta auxílio para agricultores familiares. **Rede Brasil Atual**, 17 set. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3K2mIm0>>. Acesso em: 8 out. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Federal, 1988a.

\_\_\_\_\_. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial**, Brasília, p. 27, 5 out. 1988b. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 250-F, p. 1, 31 dez. 2020. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 26, de 3 de fevereiro de 2021. Altera a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/36KQZay>>. Acesso em: 13 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 944, de 17 de março de 2021. Suspende os pagamentos das parcelas dos empréstimos dos agricultores familiares do Pronaf. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2021b. Disponível: <<https://bit.ly/38bGA85>>. Acesso em: 13 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.833, de 18 de maio de 2021. Dispõe sobre a suspensão de despejos, imissões, reintegrações de posse, desocupações e remoções forçadas de imóveis públicos ou privados, urbanos e rurais, enquanto perdurarem os efeitos da pandemia de covid-19. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2021c. Disponível em: <<https://bit.ly/3IV942H>>. Acesso em: 13 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.275, de 23 de dezembro de 2021. Dispõe sobre medidas emergenciais de amparo à agricultura familiar, para mitigar os impactos socioeconômicos da covid-19; e dá outras providências (Lei Assis Carvalho II). **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 242, p. 3, 25 dez. 2021d. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 246, p. 1, 30 dez. 2021e. Seção 1.

COUTO, C. BNDES lança linha de custeio com juros de mercado a pequenos produtores rurais. **CNN Brasil**, 20 out. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3iYmfoQ>>. Acesso em: 14 out. 2021.

GALINDO, E. *et al.* **Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil**. Berlin: Food for Justice, 2021. (Food for Justice Working Paper Series, n. 4).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017**: resultados definitivos. Brasília: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3qRnGKc>>.

LAMEIRAS, M. A. P. Inflação por faixa de renda: junho/2021. **Carta de Conjuntura**, Brasília, n. 52, p. 1-3, 3ª trim. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3qXhP69>>. Acesso em: 6 out. 2021.

OAE – OBSERVATÓRIO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. **O que pensam os/as escolares sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar, antes e na pandemia de covid-19**. [s.l.]: OAE, 2021.

REDE PENSSAN – REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Insegurança alimentar e covid-19 no Brasil**. [s.l.]: Rede Penssan, 2021. (Vigisan: inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil). Disponível em: <<https://bit.ly/3KH06au>>.

REPÚDIO ao veto presidencial no ato de sanção do PL da Agricultura Familiar. **Contag**, 17 set. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/36GTSJz>>. Acesso em: 7 out. 2021.

UNICEF – UNITED NATIONS INTERNATIONAL CHILDREN’S EMERGENCY FUND. **Impactos primários e secundários da covid-19 em crianças e adolescentes**: 3ª rodada. Rio de Janeiro: UNICEF, 2021.

VALADARES, A. A. **Perfil da população rural na pesquisa de orçamentos familiares de 2017 a 2018 e a evolução dos dados de insegurança alimentar**: uma análise preliminar. Brasília: Ipea, jan. 2022. (Nota Técnica Disoc, n. 100).

VALADARES, A. A. *et al.* **Agricultura familiar e abastecimento alimentar no contexto do covid-19**: uma abordagem das ações públicas emergenciais. Brasília: Ipea, abr. 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 69).

VALADARES, A. A. *et al.* Desenvolvimento rural. **Política Social: acompanhamento e análise**, n. 28, p. 301-345, 2021.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BARBOSA, C. JBS lidera *ranking* de irregularidades na compra de gado ou carne no Pará, aponta MPF. **Repórter Brasil**, 8 out. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/36KIg8i>>. Acesso em: 24 jan. 2022.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Resolução nº 1.854/2009**. Brasília: BNDES, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/3uJfjgX>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992. Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 maio 1992.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jun. 1993.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 215, de 19 abril de 2000. Acrescenta o inciso XVIII ao art. 49; modifica o § 42 e acrescenta o § 82 ambos no art. 231, da Constituição Federal. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2000. Disponível em: <<https://bit.ly/3NFqnrY>>. Acesso em: 14 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.991, de 30 de outubro de 2001. Dispõe sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 out. 2001.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002. Cria o Fundo Seguro-Safra e institui o benefício Seguro-Safra para os agricultores familiares da região Nordeste, do semiárido do estado de Minas Gerais; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 abr. 2002a.

\_\_\_\_\_. Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002. Aprova o texto da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre os povos indígenas e tribais em países independentes. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jun. 2002b.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.688, de 13 de junho de 2003. Estabelece normas para a comercialização da produção de soja da safra de 2003; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jun. 2003.

\_\_\_\_\_. Resolução CMN nº 3.206, de 24 de junho de 2004. Dispõe sobre alterações no Regulamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 jun. 2004.

\_\_\_\_\_. Decreto de 15 de abril de 2005. Homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, localizada nos municípios de Normandia, Pacaraima e Uiramutã, no estado de Roraima. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 11, 18 abr. 2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jul. 2006.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 490, de 20 de março de 2007. Altera a Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o Estatuto do Índio. Brasília, **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. Petição nº 3.388 Roraima, de 19 de março de 2009. Coordenadoria de análise de jurisprudência, Brasília, republicação DJe nº 120. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 19 mar. 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/3LAcMkp>>. Acesso em: 7 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2009b.

\_\_\_\_\_. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014. Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 de jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017. Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 maio 2017a.

\_\_\_\_\_. Parecer nº 001/2017/GAB/CGU/AGU, de 19 de julho de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 38, p. 7, 20 jul. 2017b. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. **Garantia-Safra**: benefício condicionado da agricultura familiar – relatório geral 2019. Brasília: Mapa, 2019a. Disponível em: <<https://bit.ly/3uFYurm>>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. **Relatórios Públicos de Implementação do Garantia-Safra**. Brasília: Mapa, 2019b. Disponível em: <<https://bit.ly/3tXweRU>>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cidadania. **Programa Fomento Rural**. Brasília: MC, 2019c. Disponível em: <<https://bit.ly/3JZfCyq>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT) ratificadas pela República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 215, p. 12, 6 nov. 2019d. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 910, de 11 de dezembro de 2019. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. **Congresso Nacional**, Brasília, dez. 2019f. Disponível em: <<https://bit.ly/3NzKWWZ>>. Acesso em: 24 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 735, de 18 de março de 2020. Dispõe sobre medidas emergenciais de amparo aos agricultores familiares do Brasil para mitigar os impactos socioeconômicos da covid-19. **Senado Federal**, Brasília, mar. 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/3NFErlr>>. Acesso em: 1º out. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao Benefício de Prestação Continuada; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 64-A, p. 1, 2 abr. 2020b. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 4.810, de 30 de abril de 2020. Estabelece medidas de caráter emergencial para os procedimentos relativos à concessão, ao controle e à fiscalização das operações de crédito rural; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 84, p. 39, 5 maio 2020c. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Estudo do veto nº 46, de 30 de junho de 2020. Veto parcial apostado ao Projeto de Lei nº 735 de 2020. **Congresso Nacional**, Brasília, 30 jun. 2020d. Disponível em: <<https://bit.ly/3iY2X3c>>. Acesso em: 14 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.048, de 24 de agosto de 2020. Dispõe sobre medidas emergenciais de amparo aos agricultores familiares do Brasil para mitigar os impactos socioeconômicos da Covid-19. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 5, 25 ago. 2020e.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 510, de 22 de fevereiro de 2021. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. **Senado Federal**, Brasília, 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/3LtC82X>>.

\_\_\_\_\_. Resolução CMN nº 4.896, de 26 de fevereiro de 2021. Admite o cumprimento da exigibilidade de crédito rural dos Recursos Obrigatórios (MCR 6-2) com operações de investimento realizadas com beneficiários do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1º mar. 2021b.

\_\_\_\_\_. Resolução CMN nº 4.890, de 26 de fevereiro de 2021. Concede prazo adicional de reembolso do crédito de custeio pecuário para retenção de matrizes bovinas de leite e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1º mar. 2021c.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 823, de 10 de março de 2021. Dispõe sobre medidas emergenciais de amparo aos agricultores familiares do Brasil. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2021d. Disponível em: <<https://bit.ly/3DrmO45>>. Acesso em: 1º out. 2021.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021. Institui o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 mar. 2021e.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.661, de 26 de março de 2021. Regulamenta a Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 mar. 2021f.

\_\_\_\_\_. Resolução CMN nº 4.900, de 25 de março de 2021. Dispõe sobre a consolidação dos dispositivos atualmente inseridos nos capítulos 4, 5, 7 e 12 do Manual de Crédito Rural (MCR), acerca de finalidades e instrumentos especiais da política agrícola. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 mar. 2021g.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 2.159, de 12 junho de 2021. Dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; e dá outras providências. **Senado Federal**, Brasília, 2021h.

\_\_\_\_\_. Resolução CMN nº 4.914, de 22 de junho de 2021. Ajusta normas a serem aplicadas às operações de crédito rural contratadas no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e do Fundo de Terras e da Reforma Agrária Mais. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 116, p. 315, 23 jun. 2021i. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 1.057, de 6 de julho de 2021. Institui o Programa de Estímulo ao Crédito e dispõe sobre o crédito presumido apurado com base em créditos decorrentes de diferenças temporárias. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 126, p. 1, 7 jul. 2021j. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 ago. 2021k.

\_\_\_\_\_. Estudo do veto nº 51/2021. **Congresso Nacional**, Brasília, 2021l. Disponível em: <<https://bit.ly/35sX3Uz>>. Acesso em: 30 set. 2021.

GARANTIA-SAFRA AUTORIZA pagamento para mais de 60 mil agricultores familiares. **Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**, 17 jul. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3JYIDvu>>.

GARANTIA-SAFRA AUTORIZA o pagamento para mais de 380 mil agricultores no ciclo da safra 2019/2020. **Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**, 17 jun. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3uG5XGU>>.

RIOS voadores da Amazônia: sem floresta não tem água, [s. l.]: [s. n.], 2018. 1 vídeo (25min e 36seg). Publicado pelo canal GIZ Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/35v8j2A>>. Acesso em: 24 jan. 2022.

VALADARES, A. A. *et al.* Desenvolvimento rural. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 25, p. 319-364, 2018.



## IGUALDADE RACIAL<sup>1</sup>

### 1 APRESENTAÇÃO

Em 22 de abril de 2022, o Ministério da Saúde celebrou o fim da situação de emergência de saúde pública decorrente da pandemia causada pela covid-19. O término das medidas extraordinárias de prevenção, controle e contenção do novo coronavírus ocorreria, efetivamente, 31 dias depois, em 23 de maio. Nessa data, entraria em vigor a Portaria GM/MS nº 913, de 22 de abril de 2022, encerrando o período de emergência iniciado em 3 de fevereiro de 2020 (Brasil, 2022b). Ao longo de quase 28 meses, o Brasil registrou mais de 32 milhões de casos da doença, dos quais 683 mil resultaram em óbito, segundo dados do governo federal e do sistema de dados da Organização das Nações Unidas (ONU).<sup>2</sup>

O novo coronavírus, como desde o começo da pandemia foi possível perceber, propaga-se desproporcionalmente mais em determinados territórios e classes sociais. Os idosos e a população com certas doenças pré-existentes, sem dúvida, invariavelmente, encontram-se nos grupos de maior risco de vir a óbito. No entanto, a idade avançada e o conjunto de potenciais comorbidades se associam a diversos outros fatores capazes de agravar ou atenuar a ameaça de infecção e seus efeitos, tais como a possibilidade de a pessoa se isolar, seu acesso aos serviços de saúde e os meios de que dispõe para adquirir equipamentos e produtos de proteção ao vírus – máscaras e álcool em gel, por exemplo.

Em resumo, embora sejam sempre especialmente críticos para alguns grupos em particular, o perigo de adoecer e as consequências da doença variam, também, em função das condições socioeconômicas dos indivíduos e de seus familiares, independentemente de sua idade e do acometimento por outras enfermidades. Não sem surpresa, portanto, dadas as acentuadas desigualdades que definem estruturalmente a sociedade brasileira, essencialmente aquelas associadas a classe, raça e gênero, notam-se, há mais de dois anos, o maior contágio e a maior letalidade devido ao Sars-COV-2 entre os trabalhadores negros e as trabalhadoras negras.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps29/igualdaderacial>

2. Disponível em: <<https://bit.ly/3eevhPE>>. Acesso em: 25 ago. 2022.

O impacto desigual da pandemia sobre os diferentes segmentos populacionais se expressa de maneira explícita nas circunstâncias que envolvem o primeiro óbito devido à covid-19 no estado do Rio de Janeiro. Em 19 de março de 2020, quando as vítimas fatais da doença ainda não somavam uma dezena, o país tomou conhecimento da morte de uma mulher negra, de 63 anos, trabalhadora doméstica, que, ao que tudo indica, contraiu o vírus de sua patroa, então recém-chegada de viagem à Europa e em tratamento para recuperar sua saúde. O drama, de trágico desfecho, vivido por Cleonice Gonçalves, moradora de Miguel Pereira, a 120 km do Leblon, onde trabalhava, dá concretude aos dados reunidos e analisados por inúmeras pesquisadoras e pesquisadores desde os meses iniciais da crise sanitária.<sup>3</sup>

Ainda em julho de 2020, o Instituto Pólis mostrou as disparidades entre negros e brancos em termos de óbitos causados pelo novo coronavírus no município de São Paulo (Nisida e Cavalcante, 2020). A taxa de mortalidade padronizada, método utilizado por epidemiologistas para comparar os efeitos de determinado fenômeno em segmentos populacionais distintos, é significativamente mais alta para homens e mulheres negras se contrapostos a seus pares brancos. As discrepâncias identificadas se revelam espacialmente também, traduzidas em bairros de maior e menor letalidade. Essas desigualdades, como é de se esperar, diferenciam, igualmente, as diversas ocupações no mercado de trabalho.

De acordo com outro estudo do Instituto Pólis sobre a capital paulista, as ocupações nas quais predominam a mão de obra de pessoas negras registram, via de regra, quantidade de óbitos desproporcionalmente maiores, em contraste com as demais (Klintowitz *et al.*, 2021). A situação se repete quando a análise é ampliada para todo o estado de São Paulo, como o fazem Marinho *et al.* (2021), trabalhando com óbitos esperados e observados. As pesquisas têm se multiplicado e chegado aos mesmos resultados quando se debruçam sobre outros territórios, como Fortaleza (Sanhueza-Sanzana *et al.*, 2021) e Recife (Bitoun *et al.*, 2020).<sup>4</sup>

As consequências da pandemia, no entanto, não se restringem aos efeitos diretos sobre a saúde humana. As medidas extraordinárias de prevenção, controle e contenção do Sars-COV-2, adotadas pelos diferentes níveis de governo, implicaram perda de trabalho e renda para amplo contingente da população. Além disso, diversos serviços públicos e

3. De acordo com o Sistema de Informação de Vigilância Epidemiológica da Gripe (Sivep), houve revisão de casos, na qual se identificou a primeira morte em 12 de março, entretanto o óbito de 16 de março ficou amplamente registrado no senso comum como primeiro.

4. Oliveira *et al.* (2020) apresentam os números, para negros – pretos e pardos – e brancos, referentes a internações e óbitos devido à covid-19, divulgados nos boletins epidemiológicos do Ministério da Saúde entre 11 de abril e 25 de maio de 2020. Os dados mostram o avanço mais acelerado da doença entre a população negra, depois do começo de sua pandemia inicialmente mais concentrado na população branca. O estudo indica, ainda, a existência de desigualdade significativa no acesso aos serviços de saúde entre negros, com menores chances de obter assistência hospitalar, e brancos. Em que pese o esforço de análise, as próprias autoras apontam a dificuldade de se construir diagnósticos nacionais precisos, de recorte racial, dado o grande percentual de marcação “ignorada” no quesito raça/cor dos instrumentos oficiais de coleta de informações.

privados deixaram de ser prestados ou passaram à modalidade remota de atendimento, como as instituições de ensino. Aqui, novamente, as desigualdades estruturais do país e suas interseções fazem os impactos da crise sanitária pesar consideravelmente mais sobre os ombros dos trabalhadores e das trabalhadoras negros e negras, conforme exposto na atual edição deste boletim, no capítulo *Igualdade de gênero* (Tokarski *et al.*, 2022), e em sua edição anterior, nos capítulos *Igualdade de gênero* (Tokarski *et al.*, 2021) e *Igualdade racial* (Abreu *et al.*, 2021).

Diante da necessidade de desenvolver uma análise sobre pelo menos uma das questões relacionadas à pandemia de covid-19 e compreendendo a impossibilidade de abordar amplamente a totalidade, optamos por direcionar nosso foco nos fatores educacionais. Especialmente, nas desigualdades educacionais diretamente excludentes à população negra que permaneceram ou mesmo se acentuaram nestes últimos dois anos.

Este capítulo do *Boletim de Política Social número 29*, à parte desta apresentação, divide-se em três seções. Na próxima, serão abordados os efeitos desiguais da pandemia sobre os estudantes negros e brancos da educação básica. Como diversos estudiosos apontam, ao contrário de reduzir as desigualdades entre estudantes negros e brancos, as escolas, não raramente, as têm reproduzido (Paixão, Rossetto e Carvano, 2011; Soares e Alves, 2003; Alves, Ortigão e Franco, 2007; Alves e Ferrão, 2019; Moreira-Primo e França, 2020). As primeiras análises produzidas com dados relativos ao biênio 2020-2021 indicam que a suspensão das aulas presenciais por longos períodos agravou tal situação. O tema, portanto, se impõe pela sua importância e gravidade.

As desigualdades na educação também são o foco da terceira seção. Nesse caso, as atenções se voltam ao ensino superior e, mais especificamente, à Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que estabelece cotas, entre as quais aquelas de recorte racial, para o ingresso nos cursos de graduação das instituições federais de ensino superior (Ifes). A marca de dez anos de vigência, a se alcançar no segundo semestre de 2022, enseja, como inscrito na própria legislação, a sua avaliação e eventual revisão. Mais do que isso, a lei atribui a tarefa de avaliar a política de cotas nomeadamente ao Ministério da Educação (MEC), a quem cabe a centralidade do processo, ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) e à Fundação Nacional do Índio (Funai). Considerando a relevância crucial da política para a democratização da educação e a função de avaliação delegada clara e expressamente ao governo federal, julga-se fundamental analisar o desempenho dos três órgãos do Poder Executivo – MEC, MMFDH e Funai – no cumprimento de seu dever. Ademais, na terceira seção, é analisada a discussão que ocorre atualmente no Congresso Nacional acerca da Lei nº 12.711/2012.

Por fim, a quarta e última seção destina-se às considerações finais e a algumas recomendações de aprimoramento que venham a contribuir para a discussão sobre a revisão da política de cotas nas Ifes.

## **2 EDUCAÇÃO BÁSICA NA PANDEMIA: ACENTUAÇÃO DAS DESIGUALDADES ENTRE ESTUDANTES NEGROS E BRANCOS**

Antes da exposição e reflexão sobre os efeitos da pandemia, faz-se necessário examinar, ainda que com a brevidade que o escopo deste texto exige, como e por que a educação básica tem sido incapaz de combater, de forma eficaz, a desigualdade entre estudantes negros e brancos.

O racismo contra negros no Brasil não é um resquício do passado escravagista do país que tende a desaparecer com o tempo, como por inércia; não é algo anormal que destoa das lógicas que organizam a sociedade hoje. O racismo, entre nós, é estrutural. Permeia todas as relações sociais, orienta o funcionamento cotidiano das instituições, hierarquiza os indivíduos, impõe desvantagens e confere privilégios aos cidadãos de acordo com suas características etnoraciais (Almeida, 2019). Seu caráter estrutural é evidente, manifestando-se nas mais diversas instituições, definindo os mais diferentes fenômenos sociais, como se observa, por exemplo, na ocupação dos cargos de alto escalão do Estado, nos quais predominam, largamente, pessoas brancas (Silva e Lopez, 2021), no perfil das vítimas de violência policial, caracterizado de maneira marcadamente desproporcional por jovens negros (Sinhoretto *et al.*, 2014; Cerqueira *et al.*, 2021), e no impacto direto de vítimas e sobreviventes a homicídios, particularmente contra crianças (Goes e Oliveira, 2021).

Dado o seu caráter estrutural, o racismo, combinado às dominações de classe e de gênero, define a ordem social. Combatê-lo de forma sistemática gera reações; considerá-lo tendente a se dissipar automaticamente o deixa intocado, perpetuando-se, como destaca Almeida (2019, p. 32):

Em uma sociedade em que o racismo está presente na vida cotidiana, as instituições que não tratem de maneira ativa e como um problema a desigualdade racial irão facilmente reproduzir as práticas racistas já tidas como “normais” em toda a sociedade. É o que geralmente acontece nos governos, empresas e escolas em que não há espaços ou mecanismos institucionais para tratar de conflitos raciais (...). Nesse caso, as relações do cotidiano no interior das instituições vão reproduzir as práticas sociais corriqueiras, dentre as quais o racismo, na forma de violência explícita ou de microagressões – piadas, silenciamento, isolamento etc. Enfim, sem nada fazer, toda instituição irá se tornar uma correia de transmissão de privilégios e violências racistas (...). De tal modo que, se o racismo é inerente à ordem social, a única forma de uma instituição combatê-lo é por meio da implementação de práticas antirracistas efetivas.

As escolas, como se verá a seguir, a exemplo das demais instituições, não estão livres de reproduzir em seu funcionamento *normal*, informado pelo racismo estrutural, os privilégios, conferidos aos brancos, e as desvantagens, impostas aos negros, que tão fortemente caracterizam a sociedade brasileira.

## 2.1 Educação básica no Brasil: maior acesso, melhor qualidade e manutenção da desigualdade racial

O monitoramento da execução do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, fornece parâmetros de avaliação, acordados com a sociedade, sobre a situação das mais diferentes etapas e modalidades de ensino no país. De modo geral, o Brasil avança em velocidade aquém daquela necessária para atingir as metas estabelecidas.<sup>5</sup> A meta 8, referente à supressão da desigualdade entre negros e não negros em termos de escolaridade média, não é exceção.<sup>6</sup> Em 2014, a escolaridade média da população negra era 87,3% da escolaridade média da população não negra. Atualmente, essa proporção é de 90%, segundo dados de 2019.<sup>7</sup> Considerando o ritmo da mudança visto até aqui, a meta muito provavelmente deixará de ser cumprida (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2020).

De fato, a desigualdade entre negros e brancos destaca-se pela sua regularidade. A diferença entre a escolaridade média das duas populações é uma das várias maneiras de sua manifestação, a exemplo das discrepâncias observadas nas taxas de abandono e evasão, nas trajetórias escolares, marcadas ou não mais frequentemente pela reprovação, e no desempenho em testes de proficiência.<sup>8</sup> Nas últimas décadas,

5. O Observatório do PNE, mantido pelo Todos pela Educação, reúne uma série de indicadores referentes ao PNE (disponível em: <<https://bit.ly/3bjqw66>>; acesso em: 27 abr. 2022). As seções referentes às metas do PNE, encontradas no portal mantido pelo MEC, não estiveram acessíveis durante a elaboração desta análise entre 28 de abril e 30 de junho de 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3PJz3ON>>.

6. A meta 8 do PNE tem os seguintes objetivos, como se lê no trecho transcrito da Lei nº 13.005/2014: elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, de modo a alcançar, no mínimo, doze 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 ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

7. Indicador informado em relatório da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, calculado com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, realizada pelo IBGE (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2020).

8. Em 2019, o percentual de crianças e adolescentes negros, de 4 a 17 anos, fora da escola era de 18,3%, ao passo que a proporção de brancos, dessa mesma faixa etária, nessa mesma situação, era de 11,5%, conforme informações da PNAD, sistematizadas pelo Observatório de Educação, Ensino Médio e Gestão do Instituto Unibanco. Disponível em: <<https://bit.ly/3ORvkgR>>. O observatório reúne uma série de indicadores, com destaque para as desigualdades no ensino médio. Por exemplo, a taxa de abandono dos estudantes negros do ensino médio em 2020, segundo o Censo Escolar, foi de 6,0%, 2,4 pontos percentuais (p.p.) superior à de seus colegas brancos, que ficou em 3,6%. Por sua vez, a distorção idade-série – medida pelo percentual de estudantes com dois anos ou mais de atraso em relação à idade ideal de frequentar a etapa de ensino – no ensino médio era de 22,1% para os negros e de 11,2% para os brancos, também segundo o Censo Escolar 2020. O Censo Escolar 2020 mostra, igualmente, para essa mesma etapa de ensino, diferentes taxas de reprovação: 10,3% para os estudantes negros e 8,6% para os brancos. Sobre as desigualdades no aprendizado, o observatório apresenta indicadores, referentes ao ensino médio, com base no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) 2019, cujos resultados dividem os estudantes em quatro níveis: insuficiente, básico, proficiente e avançado. Analisando-se os dois níveis mais altos, observa-se que, em matemática, 9,9% dos estudantes negros alcançaram o nível proficiente, e 1,2%, o avançado; em português, os números foram, respectivamente, 23,4% e 3,9%. Em relação aos estudantes brancos, em matemática, 17,3% alcançaram o nível proficiente, e 2,8%, o avançado; em português, os números foram, respectivamente, 33,6% e 7,9%.

o país ampliou o acesso à educação, de modo geral, e aumentou a qualidade do ensino, em que pesem movimentos de oscilações e a marcha demasiadamente lenta desse processo. Não obstante, a desigualdade entre negros e brancos seguiu, essencialmente, inalterada.

A permanência da desigualdade entre negros e brancos, em diferentes contextos, é captada em análises quantitativas de abrangência nacional, como o fazem Paixão, Rossetto e Carvano (2011) e Alves e Ferrão (2019), dedicados a medir a qualidade da educação em dois tempos distintos das duas últimas décadas. Usando dados do Saeb, Paixão, Rossetto e Carvano (2011) se debruçam sobre o intervalo de 1995 a 2005.<sup>9</sup> Alves e Ferrão (2019), por sua vez, voltam-se ao período 2007-2017, utilizando informações da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), mais conhecida como Prova Brasil. Os resultados mostram duas conjunturas contrastantes, de piora nos indicadores de qualidade, entre 1995 e 2005, e de melhora, entre 2007 e 2017.<sup>10</sup> Há, no entanto, algo comum a caracterizar os 22 anos do período 1995-2017: o aumento da desigualdade entre o desempenho de estudantes negros e brancos, alargando-se a distância entre as notas destes, maiores, em relação às notas daqueles. Dito de outro modo, em geral, a piora na qualidade da educação prejudica mais fortemente os estudantes negros, ao passo que a melhora, quando todos aumentam seu desempenho, beneficia mais os estudantes brancos.

As taxas de reprovação durante 2007-2017 apresentam esse mesmo padrão: decréscimo em geral, com menos estudantes reprovados, independentemente de sua raça/cor, e maior diferença entre as taxas médias de estudantes negros – com números mais altos – e brancos, embora ambas tenham diminuído ao longo do tempo (Alves e Ferrão, 2019).<sup>11</sup> Ainda sobre o risco de reprovação, vale mencionar o trabalho de Alves, Ortigão e Franco (2007), desenvolvido com dados do Saeb 2001 relativos aos estudantes das redes públicas das capitais brasileiras cursando a última série do ensino fundamental 2. Corroborando os achados das demais pesquisas, os autores confirmam o maior risco de reprovação de estudantes pardos e pretos, em ainda maior medida, se comparados a seus colegas brancos, mesmo ao

---

9. O Saeb aplica, a cada dois anos, a Prova Brasil, que tem como objetivo avaliar estudantes dos anos finais do ensino fundamental 1 e 2 e do ensino médio, por meio de provas padronizadas de matemática e português em todas as escolas públicas do país e, por amostragem de abrangência nacional, em parte das escolas da rede privada. Além disso, o Saeb coleta informações de infraestrutura e manutenção sobre as escolas, de formação, expectativas e salários sobre os professores e diretores e de características sociodemográficas sobre os estudantes e seus familiares. A época das pesquisas usadas para esta análise, o Saeb era aplicado de maneira amostral e não censitária em escolas públicas e privadas.

10. Paixão, Rossetto e Carvano (2011) destacam os importantes avanços alcançados pelo país nos anos 1990 na direção da universalização do sistema de ensino para a população entre 7 e 14 anos de idade e apontam a dissociação entre a qualidade do ensino e a massificação do acesso e da permanência. Como mencionado, Alves e Ferrão (2019), com recorte temporal posterior ao adotado por Paixão, Rossetto e Carvano (2011), mostram melhora nos indicadores de aprendizagem.

11. Nota-se que, em termos de reprovação, as desigualdades entre as regiões Nordeste e Sudeste se reduziram, bem como entre as escolas localizadas nas áreas rurais e aquelas localizadas nas áreas urbanas (Alves e Ferrão, 2019).

se isolar os efeitos de outras variáveis, relacionadas à trajetória escolar e aos aspectos culturais e socioeconômicos.<sup>12</sup>

A desigualdade entre estudantes negros e brancos se expressa também nas diferenças de qualidade das escolas que frequentam, medida em função da infraestrutura – segurança e condições de manutenção. Nesses termos, a superioridade das escolas particulares, nas quais a presença de estudantes brancos é desproporcionalmente maior, é patente. Mesmo quando se observam as unidades das redes públicas, verifica-se a desvantagem, ainda que menos acentuada, dos estudantes negros, matriculados desproporcionalmente mais em escolas de pior qualidade (Paixão, Rossetto e Carvano, 2011). O impacto da qualidade da escola sobre o aprendizado dos estudantes, como esperado, é significativo, como Soares e Alves (2003) mostram com dados do Saeb 2001.

Soares e Alves (2003) investigam também se a qualidade da escola tem efeitos diferentes sobre estudantes negros e brancos. Em linha com os resultados referentes à taxa de reprovação e ao desempenho no Saeb e na Prova Brasil, os autores identificam que a desigualdade entre estudantes negros e brancos aumenta em escolas de melhor qualidade, se comparada à situação de seus colegas de escolas de qualidade inferior. De modo semelhante, Alves, Ortigão e Franco (2007) notam a existência de fenômeno parecido em relação ao risco de reprovação de estudantes de estrato socioeconômico mais alto.

Os estudos discutidos aqui destacam vários aspectos da desigualdade entre estudantes negros e brancos, mas, com os dados disponíveis e a abordagem adotada, não são capazes de acessar e medir a causa das discrepâncias que colocam uns em condições mais favoráveis do que os outros: o racismo nas escolas e seus efeitos deletérios sobre os estudantes negros. Não obstante, há inúmeras pesquisas, no Brasil, voltadas justamente a esse propósito. Uma revisão competente e bastante ampla delas foi realizada por Moreira-Primo e França (2020), cobrindo o período 1999-2018.

Os diversos trabalhos, todos de caráter empírico, revisados por Moreira-Primo e França (2020) entram nas escolas e jogam luz sobre o racismo que, a exemplo do que ocorre na sociedade em geral, marca as relações entre os estudantes, uns com os outros, e entre os estudantes e os funcionários das instituições, seus professores e diretores. O racismo é naturalizado por meio dos recursos pedagógicos – como contações de histórias, atividades de recreação e uso de brinquedos –, muito frequentemente definidos pela valorização da branquitude e, conseqüentemente,

---

12. Com base no conceito de capital de Pierre Bourdieu e James S. Coleman, Alves, Ortigão e Franco (2007) constroem variáveis referentes a capital social, econômico e cultural usando o questionário do Saeb respondido pelos estudantes. Essas variáveis integram o modelo explicativo de risco de reprovação, definida pela ocorrência ou não de reprovação do estudante ao longo de sua trajetória escolar.

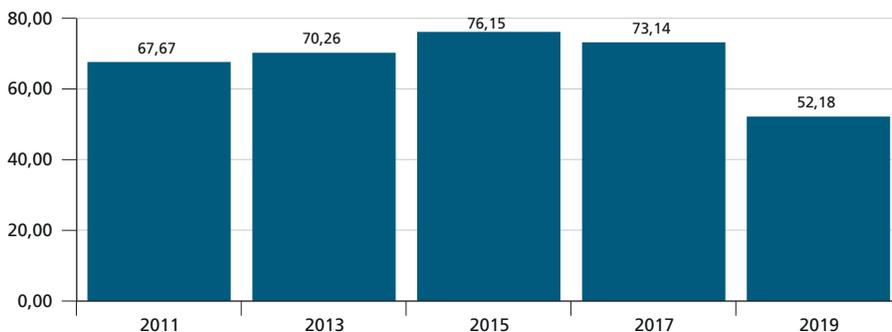
pelo reforço de estereótipos de comportamento e padrões de beleza, em que pesem os avanços registrados nos livros didáticos, na formação docente e nos currículos, principalmente a partir da aprovação da Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que exige o ensino da história e da cultura da África e dos africanos e de seus descendentes (Oliva, 2009; Brasil, 2004; Brasil, 2009; Luigi, 2019).<sup>13</sup>

De igual modo, o racismo se faz presente nas manifestações de afeto, positivos e negativos, de professoras e professores dirigidas aos estudantes, bem como nas avaliações de desempenho escolar. Os efeitos sobre a construção da identidade das crianças negras – e brancas, obviamente, desde os seus primeiros anos de vida ensinadas a naturalizar seus privilégios – são evidentes. Não raramente, as escolas – seus professores e diretores – recusam-se a aceitar a existência do racismo na instituição, prendendo-se ao mito da democracia racial (Castro e Abramovay, 2006; Souza, 2017; França, 2017; Negreiros, Meijer e Araújo, 2016; Moreira-Primo e França, 2020).

#### GRÁFICO 1

#### Escolas públicas de educação básica em que houve projetos sobre relações étnico-raciais/racismo

(Em %)



Fonte: Avaliação... (2021).  
Elaboração dos autores.

Ainda hoje, no entendimento de muitos brasileiros, denunciar o mito da democracia racial significa ir de encontro a certa etiqueta das relações etnoraciais do país, segundo a qual deve se evitar falar de racismo e, em especial, da negritude (Nogueira, 1998). Denunciar o mito da democracia racial leva ao desnudamento de injustiças e privilégios; leva, também, na medida em que deixa à mostra o racismo e suas consequências, a fortes reações em defesa do *status quo*. Nos últimos

13. A inclusão da história e da cultura da África e dos africanos e de seus descendentes nos currículos escolares esteve desde sempre presente na luta do movimento negro (Oliva, 2009; Luigi, 2019). A pressão para a aprovação da Lei nº 10.639/2003 resultou, ainda, no estabelecimento das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana, em 2004, e na elaboração do Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana, em 2009 (Brasil, 2004; 2009).

anos, diferentes forças, articuladas em torno de posições contrárias a medidas de combate ao racismo, adquiriram notável relevância no país. Não por acaso, as escolas constituem locais prioritários de sua atuação, como muito bem demonstram as ações do Movimento Brasil Livre (MBL) e do autodenominado Movimento Escola Sem Partido.<sup>14</sup> A repercussão de sua militância é inquestionável e dificilmente pode ser dissociada, por exemplo, da redução expressiva do número de projetos sobre racismo promovidos pelas escolas brasileiras em 2019, como mostram os dados do Saeb, expostos no gráfico 1.<sup>15</sup>

Nota-se a ascensão contínua da quantidade de escolas envolvidas em projetos relacionados às relações etnorraciais ou ao racismo entre 2011 e 2015. Em 2017, a tendência se inverte, observando-se ligeiro declínio, provavelmente associado à reação empreendida havia já alguns anos em defesa do *status quo*. Finalmente, em 2019, registra-se queda superior a 22 p.p., em comparação a 2017, restringindo a execução de projetos a pouco mais da metade das escolas.<sup>16</sup>

A intensa disputa em torno da promoção da igualdade racial tem implicações diretas sobre as políticas públicas e, portanto, sobre alocação dos recursos do Estado ou, dito de maneira mais explícita, sobre quem se beneficia e quem é *prejudicado*. O enfrentamento ao racismo, bem-sucedido, reveste-se de caráter redistributivo (Lowi, 1964). Não é estranha, pois, a forte reação que causa, especialmente quando

14. O MBL pauta-se fortemente pelo discurso em defesa do conceito liberal de meritocracia (Messenberg, 2017). Em sua oposição contundente às cotas raciais, o movimento afirma que as políticas de discriminação positiva são, em verdade, políticas segregacionistas, cujos resultados prejudicarão a população negra ao reforçar o racismo (Fernando Holiday argumenta..., 2016; Fernando Holiday rebate..., 2017; Cotas..., 2020; Hora..., 2018). Como esperado, um dos líderes mais proeminentes do MBL, o deputado federal Kim Kataguirí, assina projeto de lei (PL) para a extinção das cotas raciais estabelecidas pela Lei nº 12.711/2012. Ao justificar o seu projeto, Kataguirí argumenta que “quem é excluído da educação é o pobre, que tem que entrar cedo no mercado de trabalho e depende dos serviços educacionais do Estado, que em geral são de péssima qualidade. A pobreza, como se sabe, não tem cor; atinge negros e brancos”. Disponível em: <<https://bit.ly/3cWZu4U>>. A julgar pelos seus pronunciamentos (Fernando Holiday argumenta..., 2016; Fernando Holiday rebate..., 2017; Cotas..., 2020; Hora..., 2018), os membros do MBL têm uma curiosa compreensão sobre o racismo: o fenômeno existe, mas seus efeitos são desprezíveis e, portanto, não devem ser objeto de políticas públicas. O movimento advoga pela manutenção de cotas com recorte socioeconômico, a fim de compensar as desigualdades de oportunidade de estudo e de qualidade da educação oferecida aos estudantes. No entanto, é contrário às cotas raciais. Ou seja, *grosso modo*, a situação de pobreza resulta em desvantagens que ensejam a criação de mecanismos compensatórios, ao passo que o racismo não geraria efeitos significativos, negativos para os negros e positivos para os brancos, que reclamem a intervenção do Estado. Subjacente a esse raciocínio reside a ideia segundo a qual abordar os temas do racismo e das relações etnorraciais nas escolas constituiria ações de doutrinação dos estudantes, submetidos a ideologias de esquerda. A associação do MBL com o Movimento Escola Sem Partido esteve em destaque na campanha eleitoral de 2018, a impulsionar dezenas de candidatos do MBL a cadeiras nas assembleias legislativas e na Câmara dos Deputados. O combate à suposta doutrinação de esquerda que dominaria as escolas do país norteou, também, em larga medida, a atuação do vereador paulistano Fernando Holiday, um importante integrante do movimento, durante o seu primeiro mandato, de 2017 a 2020 (Fioratti, Menon e Canofre, 2017; Amâncio, 2018; Saldaña, 2018; Grupos..., 2017; Empresários..., 2017; Holiday..., 2018; De Mamãe Falei..., 2018).

15. Na contramão, algumas organizações sem fins lucrativos lançaram projetos de apoio às escolas com ênfase no letramento racial de docentes e demais funcionários, a exemplo do Programa Professores Pelo Sim à Igualdade Racial, do Instituto Identidades do Brasil (ID\_BR).

16. Deve-se mencionar, ainda, que os projetos referentes à homofobia ou ao machismo, questões sobre as quais se mobilizou igualmente grande oposição desde meados dos anos 2010, reduziram-se significativamente nas redes de educação básica do país em 2019, em trajetória semelhante à experimentada pelos projetos sobre relações etnorraciais/racismo (Avaliação..., 2021).

se considera que a interseção entre classe e raça/cor é decisiva para a estruturação da sociedade brasileira. Seus efeitos podem ser imediatos, como o são no caso de políticas de cotas; podem se fazer sentir, também, no médio prazo, ao contribuir para a construção das identidades das cidadãs e dos cidadãos, retirando-lhes as barreiras impostas pelo racismo estrutural, como ocorre ao se adequar os currículos escolares, ao se repensar a formação dos professores e ao se fomentar projetos sobre relações etnoraciais nas escolas.

## 2.2 Aulas remotas e maior desigualdade racial<sup>17</sup>

A pandemia do novo coronavírus exigiu dos diferentes níveis de governo a adoção de diversas medidas extraordinárias destinadas à contenção do contágio da covid-19. O fechamento das escolas de educação básica, tornando remotas as atividades de ensino, esteve entre as primeiras ações tomadas. A suspensão das aulas presenciais estendeu-se por longos períodos durante os anos letivos de 2020 e 2021, frequentemente de maneira intermitente, a depender do estado ou do município. Em novembro de 2020, por exemplo, 95% dos estudantes estavam com suas escolas fechadas (BID *et al.*, 2020c). A situação não havia se alterado substancialmente até o final do primeiro semestre de 2021: em maio, 84% dos estudantes seguiam com atividades inteiramente remotas (BID *et al.*, 2021a). Em setembro, finalmente, as escolas com dois terços dos estudantes haviam reaberto suas portas (BID *et al.*, 2021b).

A decisão sobre a suspensão das aulas presenciais e o estabelecimento dos critérios necessários à sua operacionalização estiveram a cabo de prefeitos e de governadores. Segundo Rolon *et al.* (2021, p. 189-190), o MEC, por sua vez, *destacou-se pela omissão*, ao não assumir a função de coordenação que lhe é atribuída pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). A posição do ministério, que se manteve *inerte* mediante as barreiras estruturais enfrentadas pelo ensino remoto,

---

17. Exceto se explicitado em contrário, faz-se referência nesta subseção a escolas públicas municipais e estaduais. Privilegia-se nesta análise os estudos de abrangência nacional a respeito dos efeitos da pandemia de covid-19 sobre a educação. Ainda assim, registra-se a pesquisa de Koslinski e Bartholo (2021), sobre educação infantil, realizada em dois municípios, das regiões Sudeste e Nordeste, na qual as estratégias de comunicação com os responsáveis e as práticas pedagógicas de escolas públicas e privadas são comparadas, bem como os hábitos e as condições de estudos em casa durante 2020. Os resultados, em parte ainda preliminares e apresentados sem o recorte de raça/cor, apontam para o aumento das desigualdades entre os estudantes de menor e maior estratos sociais. Menciona-se, ademais, pesquisa da secretaria de Educação do estado de São Paulo sobre o impacto da suspensão das aulas presenciais no aprendizado de estudantes dos anos finais do ensino fundamental 1 e 2 e do ensino médio (Estado de São Paulo, 2021).

*contribuiu para agravar a situação*, já marcada pelos desafios de gestão impostos por circunstâncias graves e marcadamente imprevisíveis.<sup>18</sup>

De acordo com o Censo Escolar, 29,3% das escolas não cumpriram o calendário de 2020 como previsto, estendendo-o para o ano seguinte. Em média, em 2020, as aulas presenciais estiveram suspensas por 280 e 289 dias nas redes estaduais e municipais, respectivamente (Inep, 2021). As dificuldades encontradas foram inúmeras e, muito frequentemente, não superadas, a julgar pelos primeiros números disponíveis referentes à alfabetização (BID *et al.*, 2021a; Todos pela Educação, 2021a). Para o desenvolvimento das atividades remotas, por exemplo, o meio que pareceria ideal, as plataformas de ensino a distância – pois permitem a interação de todos, estudantes e professores – é um recurso indisponível para muitos, desprovidos dos equipamentos e da infraestrutura necessárias (Rolon *et al.*, 2021), além de *inoportuno*, especialmente para as crianças da educação infantil ou em idade de alfabetização, devido ao tempo demasiadamente longo de exposição a telas (Singh e Balhara, 2021; Wong, 2021).

Não por acaso, o acesso à internet de estudantes, principalmente, e de professores, de maneira considerável, e a inadequação da infraestrutura das escolas para o retorno das atividades presenciais foram apontados como os principais problemas no ano letivo de 2021 pelas secretarias municipais de Educação (Undime, 2021a; 2021b). Consoante à realidade de estudantes e professores, o ensino remoto se deu, sobretudo, por meio de material impresso e orientações passadas via aplicativos de troca instantânea de mensagens (BID *et al.*, 2021a; 2021b; Undime, 2021a). Esses recursos não propiciam o diálogo requerido, idealmente, para o efetivo processo de aprendizagem.<sup>19</sup>

18. O MEC registrou em 2020 os valores mais baixos, desde 2010, referentes às dotação e execução orçamentárias relativas à educação básica (Todos pela Educação, 2021b). A situação melhorou em 2021, quando o ministério teve mais recursos orçamentários e execução mais alta. Ainda assim, as despesas em ações dos entes subnacionais destinadas a formações e capacitações de professores, a aquisição de mobiliário e materiais e as construções, ampliações, reformas e adequações de escolas foram marcadamente reduzidas, considerando os valores de dotação e de empenho (Todos pela Educação, 2021c). Vale ressaltar ainda duas medidas adotadas especialmente devido à crise de saúde pública: a flexibilização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), promovida pela Lei nº 13.987, de 7 abril de 2020, para adequar a distribuição de alimentos aos estudantes em atividades remotas, e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), ocorrida em outubro de 2020, para auxiliar as escolas a se prepararem para o retorno às aulas presenciais (Todos pela Educação, 2021b; 2021c; Brasil, 2021e). Especificamente sobre o PDDE, segundo avaliação feita neste mesmo boletim, em seu capítulo *Educação*, “os valores transferidos não são suficientemente robustos para empreender ajustes estruturais (...) que, sem dúvida, são essenciais para garantir o distanciamento social e manter boas condições de higiene no espaço escolar” (Matijascic, Rolon e Fonseca, 2022, p. 19). É preciso mencionar, finalmente, o Programa Educação Conectada, que também funciona via PDDE. De acordo com dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), as ações do programa alcançaram de alguma forma 53,8% das escolas públicas do país em 2020 (Matijascic, Rolon e Fonseca, 2022). Ainda assim, conforme o Censo Escolar desse mesmo ano, apenas 2% das escolas municipais afirmaram ter garantido a seus estudantes acesso gratuito ou subsidiado à internet em domicílio e 4,3% informaram ter disponibilizado a seus estudantes equipamentos como *notebook* ou *smartphones* – os números para as escolas estaduais são, respectivamente, de 21,2% e 22,6% (Inep, 2021). Para esclarecimentos do próprio MEC sobre as iniciativas extraordinárias tomadas durante 2020, ver Brasil (2021e).

19. De acordo com pesquisa amostral de abrangência nacional, sem recorte de raça/cor, feita pelo Instituto Península, o uso de ambientes virtuais de aprendizagem é largamente superior nas escolas privadas, se comparadas às instituições municipais e estaduais (FCC *et al.*, 2020).

As consequências da crise sanitária sobre a educação, tal como observado em outras áreas, tiveram efeitos mais ou menos intensos de acordo com as populações atingidas, reforçando as desigualdades anteriormente existentes entre os estudantes. Desse modo, os impactos afetaram mais fortemente os estudantes negros, se comparados aos brancos. Para os estudantes negros, houve menor acesso aos materiais didáticos e às atividades; suas condições para realizar as atividades remotamente eram mais precárias; suas escolas estiveram fechadas por mais tempo; seu aprendizado foi mais prejudicado (BID *et al.*, 2020a; 2020c; 2021a; 2021b).<sup>20</sup>

Em relação aos materiais didáticos e às atividades, as escolas mostraram-se capazes de alcançar seus estudantes de maneira razoavelmente rápida, especialmente ao se considerar a ausência de esforços de coordenação do MEC. Em maio de 2020, 74% dos estudantes tinham acesso aos materiais e às atividades. A proporção sobe, respectivamente, para 79% e para 82% nos dois meses seguintes. Em setembro, o número é de 92%; e em novembro, de 94%. A situação se manteve em 2021, registrando-se 96% em maio e 97% em setembro. Entretanto, entre os estudantes não atendidos, as crianças e os adolescentes pretos e pardos encontram-se sobrerrepresentados, desde o início. Em maio de 2020, por exemplo, 30% dos estudantes pretos não tiveram acesso ao material didático e às atividades, contrastando com a média geral de 24%. Em novembro do mesmo ano, os estudantes pretos e pardos, que representam 56% de todos os discentes, compuseram 72% do público excluído das atividades (BID *et al.*, 2020a; 2020c).<sup>21</sup>

Quanto às condições de realização das atividades escolares em casa, os estudantes negros estiveram, novamente, em desvantagem. A posse de computador com acesso à internet, por exemplo, recurso necessário à plena participação em aulas *on-line*, distancia amplamente estudantes negros e brancos. Entre os brancos, 59% têm o equipamento, ao passo que, entre os negros, o total é de 42% (BID *et al.*, 2021b, p. 115). Além disso, os estudantes negros, em geral, residem com maior número de pessoas em idade escolar, em comparação com seus colegas brancos. Aqui, o menor uso dos recursos – comparativamente, de partida, mais escassos e, também, pelas circunstâncias de moradia, repartido entre mais pessoas – é uma consequência óbvia, com seus efeitos sobre o desenvolvimento das atividades (BID *et al.*, 2020b). Por fim, deve-se mencionar a maior dificuldade dos responsáveis de menor renda e escolaridade – dimensões que, em larga medida, se interseccionam

20. A pesquisa *Educação não presencial* foi realizada pela organização Coalizão Aprendendo Sempre em sete ondas, em maio, junho, julho, setembro e novembro de 2020 e em maio e setembro de 2021. A pesquisa, de abrangência nacional, feita por telefone, tem seu desenho amostral baseado nos dados do Censo Escolar anterior à sua realização. Para a coleta das informações, foram entrevistados os responsáveis por estudantes matriculados no ensino fundamental e no ensino médio de escolas públicas municipais e estaduais do país.

21. De acordo com Neri e Osorio (2021), segundo o indicador construído com dados da PNAD Covid-19, realizada em 2020, os estudantes brancos e amarelos dedicaram mais tempo às atividades escolares do que seus colegas pretos, pardos e indígenas (PPIs).

com a raça/cor preta e parda – para auxiliar os estudantes nas tarefas feitas em casa (BID *et al.*, 2020a; 2020b).<sup>22</sup>

A extensão do período de fechamento das escolas é outro fator a diferenciar estudantes negros e brancos. A falta de motivação para os estudos aumentou significativamente ao longo da pandemia. Em maio de 2020, 46% dos estudantes encontravam-se desmotivados; um ano depois, quando três quartos dos estudantes permaneciam em regime inteiramente remoto, a proporção subiu para 57% (BID *et al.*, 2021a). Quando a desmotivação não é revertida, aumenta a probabilidade do abandono escolar. Aqui, uma vez mais, a severidade é maior para os estudantes negros. Em maio de 2021, 43% dos estudantes negros e 35% dos brancos corriam o risco de abandonar a escola, segundo os seus responsáveis (BID *et al.*, 2021a).

No segundo semestre de 2021, as escolas, em maior quantidade, retomaram as aulas presenciais, à medida que a vacinação contra o Sars-COV-2 avançava e o número de infecções e óbitos causados pela covid-19 recuava. Em setembro de 2021, 65% dos estudantes haviam retornado às atividades presenciais. Note-se, no entanto, que, em geral, as escolas frequentadas por crianças e adolescentes de famílias de maior renda e escolaridade reabriram antes das demais. Assim, verifica-se, sem surpresa, dada a forte interseção entre classe e raça que define a sociedade brasileira, que 72% dos estudantes brancos estavam de volta à escola naquele mês, número 11 p.p. acima do percentual registrado para os seus colegas negros, de 61% (BID *et al.*, 2021b).

Vencida, por ora, a situação mais aguda de contágio da covid-19, as redes de ensino encontram-se funcionando novamente como usualmente fazem, de volta às atividades presenciais. Paralelamente, o contexto exige esforços de avaliação e de formulação de políticas públicas relacionados aos efeitos das medidas de contenção da pandemia sobre o aprendizado dos estudantes. Os números disponíveis traduzem retrocessos e reforço das desigualdades. Sobre a alfabetização das crianças de 6 a 7 anos, por exemplo, os dados da PNAD Contínua, organizados pelo Todos pela Educação (2021a), registram os fortes impactos negativos ocorridos em 2020 e 2021. Ainda sobre o processo de alfabetização, em 2021, 57% dos pais de estudantes brancos disseram que as crianças haviam evoluído no aprendizado, ao passo que 41% dos pais de estudantes negros afirmaram a mesma coisa (BID *et al.*, 2021a).

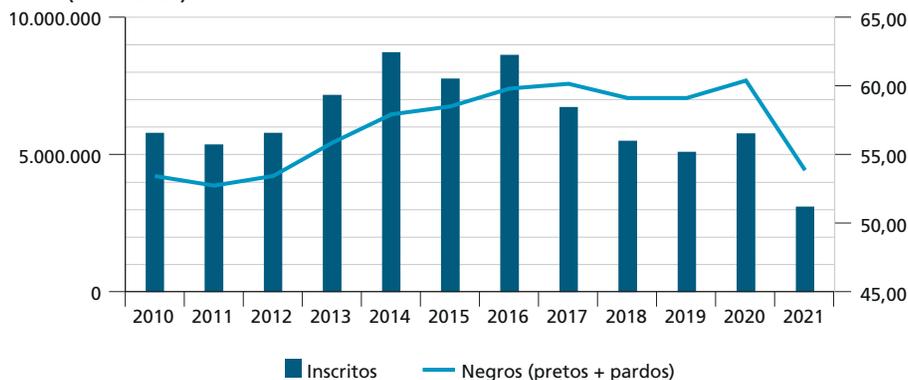
Voltando as atenções para o final da educação básica, o último Enem, realizado em 2021, destacou-se pelo menor número de inscritos desde a adoção de seu formato atual, ocorrida em 2009. Além disso, a proporção de participantes negros foi a mais baixa dos últimos nove anos. O gráfico 2 se soma às demais informações analisadas até aqui, a fim de avançar na melhor compreensão acerca dos impactos

22. Essas desigualdades encontram-se presentes também entre os estudantes negros e brancos inscritos no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) realizado em 2021, como se verá na tabela 1.

da pandemia sobre a educação, especialmente daqueles relativos às desigualdades entre negros e brancos.<sup>23</sup>

GRÁFICO 2

Número de inscritos no Enem e proporção de inscritos negros em relação ao total (2010-2021)



Fonte: Sinopses estatísticas do Enem produzidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Disponível em: <<https://bit.ly/3zRCYDR>>. Acesso em: 1<sup>o</sup> maio 2022.

Elaboração dos autores.

As barras mostram, segundo os números do eixo vertical à esquerda, a quantidade total de inscritos no Enem, por ano, no período 2010-2021. A linha, por seu turno, informa o percentual de negros, a soma de pretos e pardos, em relação à soma de todos os participantes do exame nesse mesmo intervalo, de acordo com os valores do eixo vertical secundário, à direita.

Como se nota, o número de inscritos aumenta substancialmente entre 2010 e 2016, passando de 5,8 milhões para 8,7 milhões. O crescimento é especialmente expressivo em 2013 e 2014, registrando-se elevações de 23,9% e 21,6%, respectivamente. O triênio seguinte – 2017-2019 – é caracterizado por quedas particularmente significativas em 2017 e 2018, quando estiveram em torno de 20%. A mudança da tendência, agora decrescente, acompanha o fraco desempenho da economia do país, a partir de 2015, e, mais especificamente em relação à educação, uma série de redefinições em políticas públicas de acesso e permanência de estudantes no ensino superior, no mais das vezes traduzidas em cortes orçamentários (Corbucci *et al.*, 2016; Matijascic e Corbucci, 2018; Codes *et al.*, 2019; Matijascic e Rolon, 2020; Rolon *et al.*, 2021).

Ainda assim, o movimento em 2020 é de alta no número de inscrições. A quantidade de inscritos, embora se aproxime daquela vista dois anos antes, permanece distante das marcas do quadriênio 2013-2016. A alta no número de

23. Ao contrário dos demais anos do período, a quantidade de inscritos cuja raça/cor não foi declarada é demasiadamente alta em 2009. Nesse ano, 47% dos 4,1 milhões de participantes estão na categoria *não declarada*. Por esse motivo, considerando os propósitos da análise proposta aqui, o ano de 2009 não compõe o intervalo temporal do gráfico 2.

participantes – a princípio inesperada, pois vivia-se o primeiro ano da pandemia de covid-19, combinado, ainda, aos efeitos da prolongada crise econômica – torna-se menos surpreendente ao se levar em consideração que as inscrições para o exame ocorreram em maio de 2020. Àquela altura, as aulas presenciais nas escolas tinham sido suspensas havia dois meses. O período de atividades remotas ainda era incerto, e seus impactos, desconhecidos. É razoável supor, portanto, que, naquele momento, os interessados em prestar o Enem não tivessem, ainda, sofrido consequências graves o suficiente que os desestimulassem ou impedissem de fazer as provas.

A situação, no entanto, se altera drasticamente em 2021, passados longos meses desde o início da emergência de saúde pública. Em decorrência da forte queda, o número de inscritos foi o menor de todo o período, 3,1 milhões. A quantidade de participantes se reduz a um terço da alcançada em 2014 – o ápice da série – e a pouco mais da metade da registrada em 2010 – até então o ponto mais baixo do intervalo. Como a linha no gráfico 2 mostra, a diminuição da proporção de inscritos negros – pretos e pardos – de 2020 para 2021 é de 6,5 p.p., caindo de 60,4% para 53,9%. Esse declínio leva a presença de participantes negros de volta aos valores mais baixos informados no gráfico 2, verificados no triênio 2010-2012.

Ainda sobre o percentual de participantes negros no Enem, observa-se que a taxa, que se manteve em torno de 53% nos primeiros três anos da série, aumentou de maneira ininterrupta a partir de 2013, até 2017, quando atinge o seu valor mais alto, 60,2%. Com base em Matijascic e Corbucci (2018), esse movimento ascendente coincide, em larga medida, com a forte ampliação do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e com os primeiros anos da vigência da Lei nº 12.711/2012, que estabelece cotas nos cursos de graduação das Ifes para PPIs e, a partir de 2016, pessoas com deficiência (PcDs). Seguem-se, então, após 2017, dois anos de leve decréscimo, de 1 p.p., com a taxa indo para 59%, antes da expressiva contração de 2021. A trajetória da linha no gráfico 2 indica, uma vez mais, que a crise sanitária teve impactos desiguais, fazendo-se sentir mais intensamente sobre a população negra.

A tabela 1, construída com informações coletadas dos próprios inscritos no exame, em 2020, por meio de diferentes indicadores, compara os dois grupos de raça/cor – negros e brancos – de acordo com a escolaridade dos responsáveis e algumas características do domicílio. Os dados referem-se apenas aos participantes que ainda estavam cursando o ensino médio e, portanto, viram-se obrigados a se preparar para as provas de forma remota. Além disso, a divisão entre negros e brancos está segmentada em três faixas de renda familiar *per capita* mensal, referenciadas no valor do salário mínimo (SM) então em vigor, de R\$ 1.045,00.<sup>24</sup>

24. A renda familiar *per capita* foi calculada dividindo-se a média dos limites inferior e superior das faixas de renda do questionário socioeconômico, respondido pelos próprios participantes, pelo número de habitantes no domicílio. A faixa de renda acima de R\$ 20.900,00 não tem limite superior, impossibilitando a realização do cálculo. Por essa razão, os participantes dessa faixa de renda, que somam cerca de 1% do total de inscritos, foram excluídos da análise.

Os indicadores têm o objetivo de mensurar as condições – melhores ou piores – dos diferentes grupos de renda-raça/cor para se preparar para o Enem. Quanto aos domicílios, são analisados os espaços em termos de conforto do estudante em seu cotidiano, o acesso a equipamentos e serviços associados ao ensino remoto e a posse de bens de consumo e a contratação de serviços capazes de reduzir o tempo dos moradores dedicado a afazeres domésticos. Quanto aos responsáveis, é analisada a possibilidade de os estudantes recorrerem ao seu auxílio para realizar as atividades escolares. Como já mencionado, durante a suspensão das aulas presenciais, os responsáveis de menor escolaridade tiveram maior dificuldade para ajudar os seus filhos nas atividades escolares (BID *et al.*, 2020a; 2020b).

Desse modo, em relação à existência de *quarto de dormir*, a tabela 1 informa o percentual de domicílios que têm dois ou mais quartos de dormir. Esse mesmo critério se aplica a *banheiro e celular*. Quanto a *computador*, indica-se o percentual de domicílios nos quais há pelo menos um computador. O indicador *computador + internet* refere-se aos domicílios que combinam a existência de computador e acesso à internet. Por seu turno, *aparelhos e serviços domésticos* compõe a média calculada pela soma de contratação de trabalhadora doméstica, por pelo menos um dia da semana, contanto 1 ponto, com a posse de determinados eletrodomésticos – geladeira, *freezer*, aspirador de pó, lava-roupa, seca-roupa, lava-louça e micro-ondas –, contando, com cada, 1 ponto também. Finalmente, a escolaridade dos responsáveis mostra a proporção de domicílios nos quais os responsáveis, mulher e homem, têm pelo menos o ensino médio completo.

TABELA 1  
**Raça/cor, renda familiar per capita e indicadores socioeconômicos dos estudantes de ensino médio inscritos no Enem 2020**

Enem 2020 – inscritos cursando o ensino médio	Renda familiar per capita e raça/cor					
	Até 0,5 SM		0,5 SM > x ≤ 1,5 SM		> 1,5 SM	
	Negra	Branca	Negra	Branca	Negra	Branca
Inscritos cursando ensino médio (N)	767.154	316.259	214.201	280.308	55.738	161.352
Pessoas no domicílio (média)	4,2	4,1	3,6	3,7	3,5	3,5
Mãe com ensino médio ou mais (%)	41,6	51,1	74,1	78,6	91,7	94,3
Pai com ensino médio ou mais (%)	26,5	36,1	57,9	65,3	84,0	88,5
	Indicadores sobre os domicílios (%)					
Dois ou mais quartos de dormir	84,4	89,6	94,0	96,7	98,6	99,3
Dois ou mais banheiros	14,3	23,4	45,1	56,6	79,1	86,9
Dois ou mais celulares	69,0	78,8	91,7	94,2	96,3	97,2
Acesso à internet	70,2	83,6	95,2	97,8	99,3	99,7
Um ou mais computadores	26,8	44,8	69,6	81,1	91,4	95,6
Computador + internet	25,2	43,2	68,5	80,4	91,0	95,4
Aparelhos e serviços domésticos	2,1	2,8	3,5	4,2	4,6	5,3

Fonte: Microdados do Enem. Disponível em: <<https://bit.ly/35mWSxJ>>. Acesso em: 15 mar. 2022.  
 Elaboração dos autores.

Os participantes de cor branca estão invariavelmente, em todas as três faixas de renda, em melhor situação, se comparados aos seus colegas negros. Quanto menor a renda, maior a desigualdade entre negros e brancos. Em relação ao domicílio, especificamente, as disparidades, nas três faixas de renda, são especialmente pronunciadas em dois indicadores: a existência de mais de um banheiro e a posse de pelo menos um computador combinada com o acesso à internet. Nota-se que apenas 25,2% dos inscritos negros de menor renda têm à disposição a infraestrutura necessária para realizar atividades *on-line* da escola, sem considerar aqui a qualidade do equipamento e da conexão. Na faixa de renda seguinte, esse número é de 68,5% e na última, de renda familiar *per capita* superior a 1,5 SM, chega a 91,0%. Entre os brancos, os valores são, respectivamente, de 43,2%, 80,4% e 95,4%. Ainda sobre as condições requeridas para o ensino *on-line*, aponta-se que, em 31,0% dos domicílios dos estudantes negros com renda familiar *per capita* de até 0,5 SM, não há ou há apenas um telefone celular.

A escolaridade dos responsáveis é outro aspecto a se destacar, de maneira mais marcada, na diferenciação entre negros e brancos, particularmente na faixa mais baixa de renda, para ambos, responsáveis mulheres e homens, e na faixa intermediária, para os responsáveis homens, em especial. Portanto, a julgar por esse indicador, as desvantagens enfrentadas pelos estudantes negros de menor renda, ao buscar ajuda para os estudos dentro de casa, são notadamente maiores, em comparação com os participantes brancos de mesmo estrato social.

Por fim, é preciso enfatizar a distribuição desigual das duas populações entre as faixas de renda. Observando-se a classificação *Inscritos cursando ensino médio (N)*, percebe-se que a grande maioria dos estudantes negros se encontra na faixa de renda mais baixa, ao passo que seus colegas brancos, também em sua grande maioria, estão nas duas faixas mais altas. Mais precisamente, 73,9% dos participantes negros têm renda familiar *per capita* inferior ou igual a 0,5 SM; 20,6% estão na faixa intermediária; e 5,4%, na mais elevada. Em contraste, para os brancos, os percentuais são, nessa mesma ordem: 41,7%, 36,9% e 21,3%. Resta clara, novamente, a interseção de classe e raça/cor estrutural de nossa sociedade: os negros compõem 70,8% do contingente de 1 milhão de estudantes com renda inferior ou igual a 0,5 SM; os brancos, por sua vez, equivalem a 74,3% dos 217 mil inscritos de maior renda.

### **3 ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS: OS DEZ ANOS DA LEI DE COTAS DE ACESSO ÀS IFES**

A Lei nº 12.711/2012, conhecida como Lei de Cotas, completa uma década neste ano. O texto estabelece as proporções mínimas de vagas a serem reservadas nos cursos de graduação das Ifes a determinados grupos populacionais, segundo

critérios de trajetória escolar, renda, raça/cor e em razão de deficiência.<sup>25</sup> A redação fixa, também, o prazo de dez anos, após o início de sua vigência, para a revisão de seus termos. Este ano, portanto, é um marco de grande importância para a Lei de Cotas, em particular, e para as políticas de democratização do pleno exercício do direito à educação no país, em geral.<sup>26</sup>

Em vez de inaugurar o sistema de cotas nas Ifes, a Lei de Cotas, em verdade, se somou a diversas outras iniciativas de ampliação do acesso ao ensino superior existentes desde o início dos anos 2000. Essas experiências, fruto de mobilizações empreendidas havia muito tempo pelo movimento negro, não estiveram restritas às instituições federais, tampouco à educação pública. Nesse sentido, os anos de 2001 e 2002 merecem ser mencionados de maneira especial.

Em 2001, as reivindicações por políticas afirmativas alcançaram notável repercussão devido à III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Conexa, realizada na cidade sul-africana de Durban. Na ocasião, a delegação brasileira, na qual se encontravam importantes ativistas negros, além de se comprometer com a declaração e o plano de ação aprovados pelos participantes, apresentou aos demais países um documento em que defendia “a adoção de medidas afirmativas para a população afro-descendente nas áreas de educação e trabalho (...), propo[ndo] a adoção de ações afirmativas para garantir o maior acesso de afro-descendentes às universidades públicas” (Piovesan, 2005, p. 50).<sup>27</sup> O Estado brasileiro, portanto, reconhecia oficialmente a legitimidade das reivindicações por políticas afirmativas no país.

O ano seguinte, de 2002, por seu turno, é o início de uma série de medidas – resultado de leis estaduais, de decisões dos próprios conselhos universitários e de políticas públicas federais – que institui diferentes sistemas de cotas para o ingresso no ensino superior, de modo geral mesclando critérios de renda, raça/cor e trajetória escolar.<sup>28</sup> De acordo com Piovesan (2005) e Santos (2012), entre as instituições públicas, destacam-se pelo pioneirismo: as universidades estaduais do Rio de Janeiro, principalmente a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj); a Universidade do Estado da Bahia (Uneb); a Universidade Estadual de

25. A inclusão de PcDs entre os grupos beneficiários da Lei de Cotas foi estabelecida pela Lei nº 13.409, de 28 de dezembro de 2016.

26. A Lei de Cotas refere-se a todas as universidades e instituições federais de *ensino técnico de nível médio*, vinculadas ao MEC. Portanto, as regras para ingresso por meio de cotas, estabelecidas pela Lei de Cotas, também se aplicam aos cursos de ensino médio das Ifes. O tema tem alvo da análise feita por Ferreira e Coelho (2019).

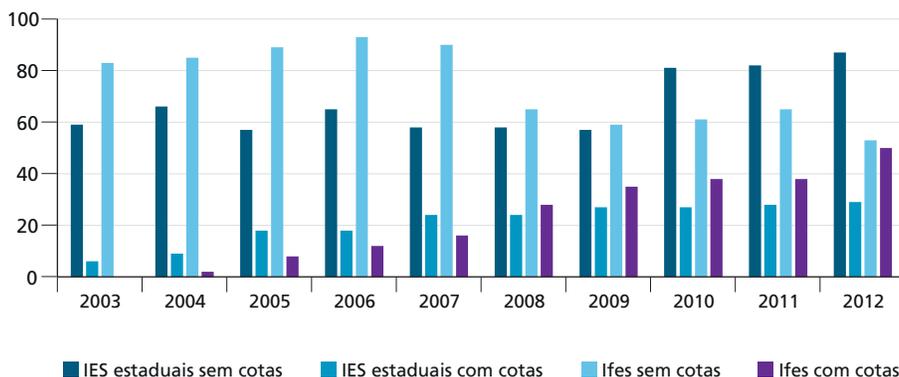
27. Jaccoud e Beghin (2002) relatam, brevemente, as pressões feitas pelo movimento negro sobre o governo ao longo dos anos 1990 e o processo de reconhecimento do Estado acerca das desigualdades raciais. Adicionalmente, as autoras apresentam levantamento das ações de combate ao racismo e de promoção da igualdade racial implementadas pela administração federal no período 1995-2002.

28. Há diferentes definições sobre os critérios relacionados à trajetória escolar. No entanto, todas elas têm algo em comum: a exigência de os estudantes terem cursado o ensino médio em escola pública. Hoje, há casos nos quais as instituições exigem dos candidatos trajetória mais longa em escola pública, incluindo, por exemplo, parte ou todo o ensino fundamental 2.

Mato Grosso do Sul (UEMS); a Universidade de Brasília (UnB); e a Universidade Federal do Paraná (UFPR).<sup>29</sup>

O gráfico 3 informa o número de instituições de ensino superior (IES) estaduais e federais no período 2003-2012, antes, portanto, da instituição da Lei de Cotas, dividindo-as segundo a existência ou não de políticas de cotas para ingresso nos seus cursos de graduação.

GRÁFICO 3  
Adoção de política de cotas em IES estaduais e federais (2003-2012)



Fontes: Freitas *et al.* (2020) e Sinopse Estatística da Educação Superior (Inep), de 2003 a 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3cUjQrv>>. Acesso em: 23 mar. 2022.  
Elaboração dos autores.

Como se nota, até 2007 os sistemas de cotas encontram-se, tanto proporcionalmente como em termos absolutos, em maior quantidade nas IES estaduais. A partir de 2008, no entanto, a adesão das Ifes a modalidades de acesso por cotas ganha fôlego. Em 2012, quando a Lei de Cotas é aprovada, pouco menos da metade das instituições federais já havia estabelecido algum tipo de ingresso por cota em seus cursos de graduação.

Freitas *et al.* (2020) enxergam no Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) um provável elemento a contribuir para a mudança nos números. De fato, o Reuni, iniciado em 2008, trazia, entre as suas diretrizes, a “ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil” (Brasil, 2007, art. 2º, inciso V). Essa diretriz casava-se com outras políticas públicas federais, instituídas à época, voltadas a esses mesmos propósitos, como o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), estabelecido em 2010 (Brasil, 2010). Os antecedentes à Lei de Cotas, portanto, especificamente referentes à educação

29. Ferreira e Coelho (2019) informam não haver registros de políticas de ação afirmativa para ingresso nos cursos das instituições da rede federal antes da Lei de Cotas. Entretanto, Basso-Poletto, Efrom e Beatriz-Rodrigues (2020) apontam a existência de levantamento, realizado em janeiro de 2009 pelo Laboratório de Políticas Públicas da Uerj, no qual se identifica a existência de ações afirmativas em centros federais de educação tecnológica (Cefets).

pública, são numerosos, seja na forma de mecanismos de acesso às instituições, seja como medidas de apoio à permanência e de combate à evasão e ao abandono.

Em relação às instituições privadas, o Programa Universidade para Todos (Prouni), criado pelo governo federal, concede, desde 2005, em troca de isenção fiscal, bolsa integral ou parcial a estudantes de acordo com critérios de renda, reservando parte dos recursos para PcDs e para beneficiários autodeclarados PPIs (Brasil, 2005). Segundo Oliveira (2021), a respeito da efetividade do Prouni, mensurada pelo aumento do acesso ao ensino superior, a proporção de negros – pretos e pardos – sobre o total dos matriculados em cursos de graduação das instituições privadas triplicou nos primeiros sete anos da década de 2010: 10,4% em 2011; 20,8% em 2014; e 30,5% em 2017.<sup>30</sup>

A Lei de Cotas, por conseguinte, vai ao encontro de outras políticas de ampliação do acesso ao ensino superior já em curso. Seu impacto e sua efetividade têm sido tema de pesquisas acadêmicas desde a sua sanção, em 2012. Estudiosos de diferentes áreas se debruçam, segundo variadas perspectivas, sobre sua implementação e efeitos. As análises são unânimes ao apontar a convergência geral entre os objetivos fixados pela lei e os resultados alcançados, sem deixar de destacar pontos passíveis de aprimoramento (Medeiros, Mello Neto e Gomes, 2016; Carvalho, 2016; Nogueira *et al.*, 2017; Karruz, 2018; Karruz e Maia, 2022; Senkevics e Mello, 2019; 2022; Mello, 2021; Godoi e Santos, 2021; Santos, Heringer e Jesus, 2022; Otoni *et al.*, 2022; DPU e ABPN, 2022).

Em contraste com atenção proveniente da sociedade, os esforços de monitoramento e avaliação do governo federal foram insuficientes, descontínuos, desarticulados e desprovidos de apoio institucional. Como muito frequentemente ocorre com as políticas públicas em geral, a política de cotas para ingresso nas Ifes não foi matéria de monitoramento sistemático e, muito menos, de avaliação pelo governo federal. Nesse caso, no entanto, a inação e as limitações das medidas tomadas são especialmente graves, pois a obrigação de “acompanhamento e avaliação do programa”, atribuída ao governo federal, é estabelecida na própria Lei nº 12.711/2012 (Brasil, 2012a, art. 6º).

Considerando essa delegação legal expressa feita ao Poder Executivo, nesta seção serão examinadas as ações de monitoramento e avaliação da Lei de Cotas empreendidas pelo governo federal. A análise baseia-se principalmente em documentos oficiais produzidos pelo MEC – ofícios, despachos, notas técnicas, pareceres, atas de reunião e relatórios. O foco especial sobre o MEC se justifica pela sua proeminência no processo de monitoramento e avaliação, reforçada pela regulamentação infralegal que rege a política. Além disso, dar-se-á atenção, igualmente,

30. De acordo com Basso-Poletto, Efrom e Beatriz-Rodrigues (2020), não há, na literatura sobre o Prouni, análises ou informações quantitativas, de abrangência nacional, sobre os beneficiários cotistas do programa.

a duas iniciativas de monitoramento e avaliação realizadas pelo MMFDH. Por fim, será abordada, ainda, a discussão que ocorre atualmente no Congresso Nacional acerca da Lei de Cotas e sua revisão.

Feita esta introdução, descrevem-se a seguir, em detalhes, os critérios para a reserva de vagas estabelecidos pela Lei de Cotas, passando-se, então, às análises propostas.

### **3.1 As modalidades de concorrência por cotas, de acordo com a Lei nº 12.711/2012**

Como já mencionado, a Lei de Cotas define a proporção mínima de vagas reservadas a determinados grupos nos cursos de graduação das Ifes. A contar do segundo semestre de 2012, as Ifes deveriam, em até quatro anos, reservar pelo menos metade de suas vagas, por curso e turno, a estudantes cotistas, segundo critérios, combinados ou não, de trajetória escolar, renda e raça/cor. Posteriormente, após a aprovação da Lei nº 13.409/2016, esse conjunto de critérios foi ampliado a fim de incluir as PcDs.

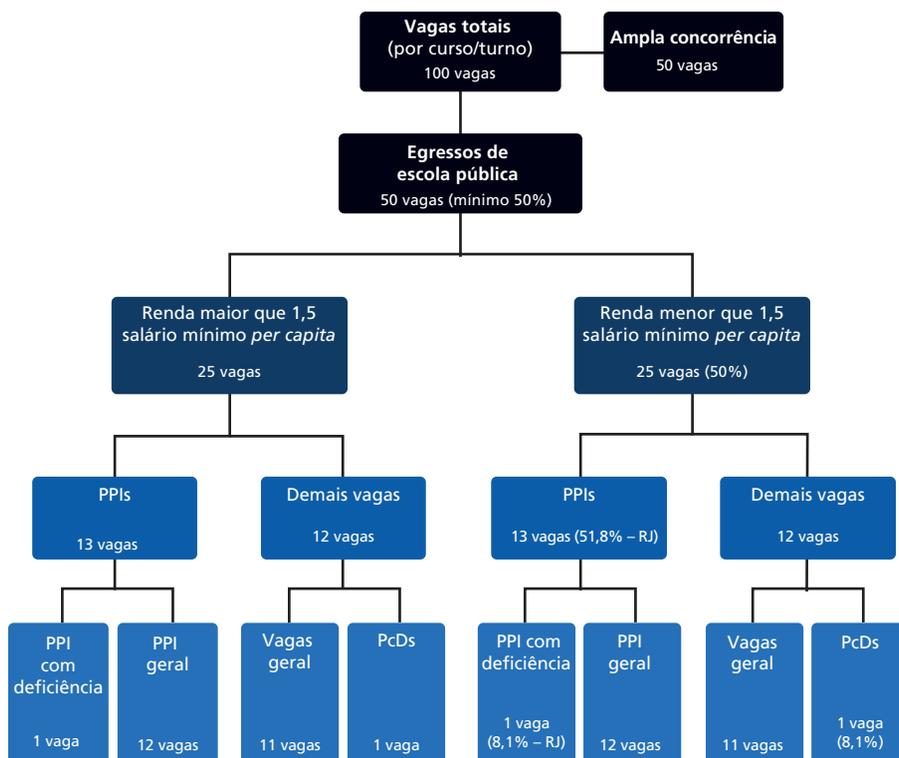
Haver cursado todo o ensino médio em escola pública – definido como o critério relacionado à trajetória escolar – é um elemento comum a todos os cotistas. As Ifes devem reservar pelo menos 50% de suas vagas a estudantes egressos de escolas públicas. A partir desse elemento comum – ele mesmo, isoladamente, um critério para concorrência em regime de cotas –, formam-se os demais grupos, definidos pela interseção da origem na escola pública com os demais critérios.

Mais especificamente, de acordo com a Lei de Cotas, metade de todas as vagas reservadas deve ser destinada a estudantes cuja renda bruta familiar seja igual ou inferior a 1,5 SM *per capita*. Os candidatos cotistas, portanto, se dividem em duas partes iguais, por um corte de renda. Ademais, sobre cada uma dessas duas partes, aplicam-se as cotas relacionadas à raça/cor e em razão de deficiência. Nesse caso, as Ifes devem destinar suas vagas reservadas a pessoas autodeclaradas PPIs e a PcDs em quantidade, no mínimo, equivalente à proporção desses grupos na população da Unidade da Federação (UF) em que estão localizadas.

A figura 1 informa como a divisão das vagas oferecidas em um curso, de um determinado turno, de acordo com as modalidades de concorrência estabelecidas pela Lei de Cotas, se dá na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Segundo esse exemplo, a UFRJ se ateu aos números mínimos fixados em lei, ou seja: i) reservou 50% de todas as cem vagas a estudantes egressos de escolas públicas; e ii) usou a proporção de PcDs e PPIs em relação à população da sua UF – 8,1% e 51,8%, respectivamente – para calcular as cotas de candidatos com deficiência e autodeclarados PPIs.

FIGURA 1

Distribuição das vagas em Ifes localizada no estado do Rio de Janeiro, de acordo com os percentuais mínimos fixados pela Lei nº 12.711/2012



Fonte: Silva e Figueiredo (2022).

Obs.: 1. Os percentuais mínimos são: 51,8% para PPIs e 8,1% para PcDs.

2. De acordo com a Portaria Normativa nº 18, de 11 de outubro de 2012, do MEC, quando a aplicação dos percentuais usados para a definição do número de vagas reservadas implicar resultados decimais, será adotado, em cada etapa do cálculo, o número inteiro imediatamente superior (Brasil, 2012b).

### 3.2 Monitoramento e avaliação da Lei de Cotas

Como mencionado anteriormente, o monitoramento e a avaliação da política de cotas para ingresso nos cursos de graduação das Ifes estão previstos na própria Lei nº 12.711/2012. A sua revisão, também. A responsabilidade por monitorar e avaliar a política é conferida ao MEC e à Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SNPIR) do MMFDH, em consulta à Funai. O encargo de revisá-la, por sua vez, originalmente atribuído expressamente ao Poder Executivo, não é, depois de alteração efetuada em dezembro de 2016, delegado a nenhum dos

poderes especificamente. O prazo para a revisão, contudo, se manteve: vencida uma década de vigência da norma, período a se encerrar no final de 2022, portanto.<sup>31</sup>

Cerca de um mês depois da sanção da Lei de Cotas, o Poder Executivo instituiu o Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas nas Ifes e nas instituições de ensino técnico de nível médio, composto da seguinte forma: dois representantes do MEC, dois representantes da Seppir e um representante da Funai. A proeminência do MEC é evidente. Cabe-lhe exercer a presidência do colegiado e garantir o apoio técnico e administrativo necessário ao seu funcionamento (Brasil, 2012c). O descumprimento de suas funções, no entanto, é igualmente evidente, como a análise de sua atuação ao longo da última década, exposta a seguir, demonstra.

Os anos de 2013 e 2014 se sobressaem em relação a todo o período 2012-2022. Durante esse biênio, as atividades de monitoramento e avaliação caracterizaram-se pelo envolvimento efetivo de dirigentes do governo, representantes de Ifes, acadêmicos e líderes de movimentos sociais e de organizações estudantis. O protagonismo do MEC, articulado à Seppir e à Funai, é notório, consoante as competências que a legislação lhe dispôs.

Destaca-se em 2013 a produção do relatório *Balanço da Política de Cotas 2012-2013*. Neste, encontram-se informações sobre o cumprimento dos percentuais de reserva de vagas fixados na Lei de Cotas, a quantidade geral de estudantes e a quantidade de cotistas nas Ifes, a comparação de notas de corte entre cotistas e não cotistas para cursos selecionados, a comparação longitudinal do desempenho de cotistas e não cotistas no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), entre outros dados (Brasil, 2013a). Deve-se notar, ainda em 2013, a primeira composição do Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas da política, para o qual foram designados, como membros titulares, as secretárias e os secretários da Secretaria Executiva e da Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas (SPAA), ambas da Seppir, e da Secretaria de Educação Superior (Sesu) e da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec), integrantes do MEC (Brasil, 2013b). A presença de gestores do primeiro escalão dos dois ministérios indica o caráter prioritário da política para o governo e contrasta com a prática adotada posteriormente.

As secretárias e os secretários do MEC e da Seppir se fizeram presentes, igualmente, na Comissão Consultiva da Sociedade Civil sobre a Política de Reserva

31. A SNPIR passou por diversas mudanças durante o período 2012-2022. Em 2012, quando a Lei de Cotas é sancionada, a secretaria tinha uma denominação diferente, chamando-se Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). Sua estrutura era igualmente diversa, compondo, à época, o conjunto de órgãos diretamente ligados à Presidência da República, com *status* de ministério. As modificações ocorridas no decorrer da última década serão assinaladas ao longo do texto. Para mais detalhes das sucessivas mudanças ocorridas na estrutura da Seppir, ver três diferentes edições deste boletim, em seu capítulo *Igualdade racial* (Lima Junior e Cherferm, 2016; Lima Junior e Pereira, 2018; Abreu e Lima Junior, 2020).

de Vagas, instituída em julho do ano seguinte, 2014, com o “objetivo de elaborar propostas de ações que promovam a concretização efetiva” da política (Brasil, 2014a).<sup>32</sup> Dois meses depois, em setembro, a comissão – na qual estavam também ativistas do movimento negro historicamente ligados à educação e às reivindicações por políticas de cotas, como frei David, da Educafro – participa, de maneira destacada, do I Simpósio de Avaliação da Lei de Cotas, organizado pelo MEC. A título de ilustração, a fim de reforçar os sinais que expressam a relevância conferida à política, à época, nota-se a presença no evento do ministro e da ministra, respectivamente, do MEC e da Seppir (Brasil, 2014a; 2017a).

O simpósio constituiu espaço para avaliações, proposições e críticas. Os estudos, as ponderações e os alertas apresentados serviram de insumo à elaboração de uma proposta de avaliação da Lei de Cotas, feita pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso) e aprovada pela comissão consultiva em julho de 2015. A comissão, por sua vez, elaborou os seus próprios *Encaminhamentos*, endereçados ao governo (Flacso, 2015; Brasil, 2015; 2017a).

Submetidas ao comitê de acompanhamento e avaliação, os encaminhamentos da comissão consultiva e a proposta de avaliação da Flacso nunca foram analisados. As sucessivas alterações no quadro de gestores do MEC, dirigido por quatro ministros diferentes ao longo de 2015, prejudicaram o funcionamento do comitê (Brasil, 2016a; 2017a). Some-se a isso a instabilidade vivida pela Seppir, que perdeu o *status* de ministério e passou a fazer parte do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (MMIRDH) em outubro daquele mesmo ano. Em verdade, a situação de incerteza alcançava todo o governo e viria a atenuar-se apenas no final do primeiro semestre de 2016. À época, o país enfrentava os meses turbulentos que culminariam no *impeachment* que pôs fim ao mandato da presidenta Dilma Rousseff.

---

32. A comissão consultiva foi criada pela Portaria nº 804, de 28 de agosto de 2013, do MEC.

A mudança de governo, ocorrida em maio de 2016 com o início da gestão do presidente Michel Temer, significou fragilização, descontinuidade e desarticulação das ações de monitoramento e avaliação.<sup>33</sup> O mês de agosto daquele ano marcou o fim do primeiro quadriênio desde a sanção da Lei de Cotas. Findava o prazo para as Ifes concluírem a implementação gradual da reserva de vagas segundo os percentuais estabelecidos pela legislação. Ao longo do segundo semestre, o MEC consultou as Ifes sobre seus processos seletivos próprios com vistas a monitorar o cumprimento da lei. A maior parte das instituições enviou ao ministério as informações solicitadas (Brasil, 2016c; 2016d). Entretanto, as dezenas de respostas recebidas não foram tratadas e organizadas de maneira sistemática (Brasil, 2016e).<sup>34</sup> Desse modo, o relatório de acompanhamento do quadriênio 2013-2016, datado de janeiro de 2017, se limitou à apresentação dos números provenientes do Sisu, desagregados por Ifes, semestre/ano, modalidade de concorrência e quantidade de vagas e matrículas (Brasil, 2017a).<sup>35</sup>

Uma vez elaborado o relatório do primeiro quadriênio – tal como nas condições já expostas –, não houve qualquer registro de ações relacionadas ao monitoramento e à avaliação da Lei de Cotas no MEC ao longo de todo o ano de 2017. O comitê seguiu inativo. Seus membros sequer foram nomeados. Em 2018, houve algum esforço, embora tímido, de retomar as atividades. Ainda sem a designação formal de seus integrantes, o colegiado interministerial se reuniu em janeiro, março e julho. Em comparação com o prestígio anterior, observado sobretudo no biênio 2013-2014, os trabalhos mobilizaram o titular da Diretoria de Políticas e Programas de Educação Superior (Dippes) e técnicos do terceiro e quarto escalões dos órgãos. Nota-se, ademais, a ausência de representantes da Seppir na primeira reunião e da Funai na segunda (Brasil, 2018a; 2018b).<sup>36</sup>

33. Em 12 de maio de 2016, o até então vice-presidente, Michel Temer, assume interinamente a Presidência da República e, em 31 de agosto, toma definitivamente posse do cargo, no qual permanecerá até o final de 2018. O MMIRDH foi extinto no primeiro dia do novo governo (Brasil, 2016b). Suas atribuições foram transferidas ao Ministério da Justiça e Cidadania (MJC). Nove meses depois, em fevereiro de 2017, ocorre mais uma mudança: o Ministério dos Direitos Humanos é recriado e as políticas de promoção da igualdade racial seguem sob a sua competência, delegadas à Seppir (Brasil, 2017b; Lima Junior e Chermem, 2016; Lima Junior e Pereira, 2018; Abreu e Lima Junior, 2020). A instabilidade no MEC é menor durante o período de maio de 2016 a dezembro de 2018. O posto de ministro é exercido pelo então deputado federal Mendonça Filho, filiado ao Democratas (DEM), partido que, em 2009, recorreu ao Supremo Tribunal Federal (STF) ao questionar a constitucionalidade da política de cotas raciais da UnB para seleção de seus estudantes de graduação.

34. Ressalta-se, como exemplo de desarticulação dos tímidos esforços de monitoramento e avaliação, que a própria Seppir, poucos meses depois, em 2017, também realizou “levantamento” com as “universidades” com o propósito de obter informações sobre a “disponibilização” de vagas reservadas pelas instituições a candidatos cotistas. Entretanto, menos da metade de todas as Ifes respondeu à secretaria (Brasil, 2018c; 2021a).

35. Enfatiza-se que os dados do Sisu são acessados e extraídos de maneira automática do próprio sistema, sob a gestão do MEC. Ou seja, apresentar informações referentes às vagas reservadas a candidatos cotistas no Sisu não requer nenhum esforço de coleta, registro e sistematização de dados.

36. A designação formal dos nomes a compor o Comitê de Monitoramento e Avaliação viria a quatro meses do fim do governo, pela Portaria nº 775, de 10 de agosto de 2018. Ou seja, a composição oficial do colegiado ocorreu quando se avizinhava a mudança de gestão e, por conseguinte, muito provavelmente, a substituição dos próprios representantes recém-nomeados (Brasil, 2018d).

Após a posse do presidente Jair Bolsonaro, cuja posição contrária às cotas, especialmente às cotas raciais, é pública e notória, a Lei de Cotas foi mantida distante das preocupações centrais do MEC.<sup>37</sup> A comissão consultiva da sociedade civil, reunida pela última vez em julho de 2015, continuou inoperante. O Comitê de Monitoramento e Avaliação, por sua vez, permaneceu em situação precária, marcada pela fragilidade institucional e pela intermitência de suas atividades, sempre limitadas a esforços de compilação de dados, carentes de quaisquer análise e diálogos para além da burocracia federal.<sup>38</sup>

A inação do governo federal, mesmo ao se aproximar a data prevista para a revisão da Lei de Cotas, chamou a atenção do Tribunal de Contas da União (TCU) e de membros do Ministério Público Federal (MPF) e da Defensoria Pública da União (DPU). Em outubro de 2019, por exemplo, a ministra do MMFDH propôs à sua contraparte da Educação a celebração de “Acordo de Cooperação Técnica visando a conjugação de esforços para o desenvolvimento de ações que viabilizem a revisão do programa especial para acesso às instituições de educação superior” (Brasil, 2019b, p. 2). Na ocasião, a fim de justificar a relevância do acordo, foi mencionado que “a SNPIR (havia sido) instada a manifestar-se junto à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal (...) acerca da avaliação e diagnóstico da Lei nº 12.711 sobre cotas raciais” e, ainda, que “o Ministério Público Federal, por meio da Procuradoria da República no Distrito Federal, (havia expedido) Recomendação (...) à Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SNPIR), para que regulamentasse o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração de indígena por meio de Portaria Normativa” (*idem, ibidem*). O acordo, entretanto, nunca foi firmado.<sup>39</sup>

Cerca de um ano depois, em dezembro de 2020, o Grupo de Trabalho de Políticas Etnorraciais (GTPE) da DPU encaminhou ao MEC uma série de perguntas sobre a Lei de Cotas. A resposta do MEC sobre as atividades de monitoramento e avaliação é bastante clara e sucinta: não há ações a destacar. Sobre o comitê, a nota técnica assinada pela Dippes, em janeiro de 2021, informa que o colegiado se reuniu uma única vez, em setembro de 2020, em caráter informal, antes da

---

37. Jair Bolsonaro se manifestou contrário às cotas raciais, de maneira aberta e enfática, em diversas oportunidades ao longo de sua campanha eleitoral, em 2018, e no exercício do cargo de presidente da República, a partir de 2019. Embora Bolsonaro afirme não se opor às cotas de recorte social, seu governo não promoveu ou fortaleceu políticas públicas nesse sentido. Os posicionamentos de repúdio às cotas raciais podem ser lidos nas reportagens disponíveis em Bolsonaro... (2018), Ferro (2019) e Soares (2021).

38. A Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, criou a SNPIR, integrante da estrutura do MMFDH.

39. Em resposta a pedido de informações – Protocolo nº 23546.020023/2022-92 – encaminhado pelos autores deste boletim sobre o Acordo de Cooperação Técnica, o MEC afirmou, em 24 de abril de 2022, que não o havia firmado. O MMFDH já havia feito referência à necessidade de “normatizar os procedimentos de heteroidentificação complementar a autodeclaração de indígena” (Brasil, 2019a, p. 1) em junho de 2019, quando enviou ao MEC, com “solicitação de prioridade” (*idem, ibidem*), a indicação de seus representantes para compor o Comitê de Monitoramento e Avaliação.

nomeação dos representantes, ocorrida em fins de dezembro, uma semana depois de o ministério receber os questionamentos da DPU (Brasil, 2021a; 2021b).

O encontro de setembro de 2020 teria sido uma “reunião de alinhamento”, realizada sem a presença da Funai, à qual compareceram o diretor do Departamento de Igualdade Racial e Étnica e a coordenadora-geral de Políticas Temáticas de Ação Afirmativa, ambos da SNPIR, e um ex-coordenador-geral de Políticas de Educação Superior, da Sesu, ainda vinculado à secretaria (Brasil, 2021a; 2021b). Nota-se, desse modo, a ausência de representante da Setec combinada à falta de empoderamento do interlocutor da Sesu. O contraste com os primeiros anos que se seguiram à sanção da Lei de Cotas, nos quais os dirigentes de ambos os ministérios se envolviam no processo de monitoramento e avaliação, é evidente.<sup>40</sup>

Mesmo com a pressão dos órgãos de controle e a iminência da discussão em torno da revisão da legislação, o MEC manteve-se descompromissado com o processo de monitoramento e avaliação da política. A menos de onze meses de se complementarem os dez anos de vigência da lei, a Sesu informou o Inep, em ofício datado de 21 de setembro de 2021, que, em meio a “demandas do TCU acerca da Lei nº 12.711/2012”, as secretarias “executivas do Ministério da Educação e do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (*estão*) estabelecendo a forma que se dará o acompanhamento da Lei de Cotas” (Brasil, 2021c, p. 1, grifo nosso). Como se observa, o documento, assinado pelo próprio presidente do Comitê de Monitoramento e Avaliação, diretor da Dippes, é claro ao comunicar que o governo federal ainda não definira como faria “o acompanhamento da Lei de Cotas” (*idem, ibidem*), mesmo depois de quase dez anos de sua sanção.

Uma década após o início da implementação da política de reservas de vagas nos cursos de graduação das Ifes, o MEC não construiu sequer meio capaz de obter as informações essenciais para conhecer a efetividade, o impacto, o alcance e os limites da Lei nº 12.711/2012. A inexistência, sob a gestão do MEC, de elementos imprescindíveis ao monitoramento e à avaliação da política de cotas é resultado de ações sistemáticas e repetidas de fragilização, descontinuidade e esvaziamento das instâncias estabelecidas legalmente com o objetivo de “acompanhar e avaliar” a Lei de Cotas. Em verdade, se não há, no MEC, os insumos básicos para iniciar o debate sobre a eventual revisão da lei, tampouco há definição acerca das metodologias e critérios que informariam tais ou quais alterações, como mostrado anteriormente.

A SNPIR, por seu turno, ainda que bastante tardiamente, se mobilizou, em alguma medida, a fim de avançar o conhecimento quanto à implementação da Lei de Cotas, embora, ao fim e ao cabo, não tenha destoado de modo significativo do MEC. Para tanto, o MMFDH recorreu a parcerias com a Escola Nacional de

40. Em março de 2021, a Procuradoria da República no Distrito Federal também solicitou ao MEC “informações atualizadas e circunstanciadas” (Brasil, 2021d, p. 5) sobre a instalação e o funcionamento do comitê.

Administração Pública (Enap) e com a UFPR. Em ambos os casos, os esforços empreendidos resultaram em produtos incapazes de subsidiar a avaliação ou mesmo o monitoramento da implementação da Lei de Cotas. Desse modo, passados dez anos desde 2012, o Poder Executivo encontra-se sem condições de cumprir as obrigações que lhe foram expressamente delegadas pela legislação.

### 3.2.1 Parceria SNPIR-Enap: Pesquisa de levantamento de informações sobre a adoção do Sistema de Cotas Sociais e Raciais nas IES no Brasil (Lei nº 12.711/2012)

As perguntas que o GTPE-DPU encaminhou ao MEC em dezembro de 2020 foram enviadas, na mesma ocasião, à SNPIR (DPU, 2020). Em sua resposta, a secretaria destacou as parcerias firmadas com a Enap e com a UFPR. A cooperação com a Enap gerou um levantamento de informações, feito com as Ifes ao longo do segundo semestre de 2020, a respeito de políticas de assistência estudantil, diferentes modalidades de ingresso no corpo discente, mecanismos de monitoramento e avaliação da Lei de Cotas e formas de registro e armazenamento de dados sobre os estudantes cotistas. Trata-se de uma pesquisa “exploratória”, como o próprio relatório final deixa claro, notadamente aquém de um “diagnóstico de como se deu a implementação da política de cotas sociais e raciais”, e insuficiente para apontar “quais seriam os principais elementos norteadores para construção de uma futura avaliação nacional” (Enap, 2021, p. 6), como, paradoxalmente, esse mesmo relatório final a apresenta.

Ao todo, foram enviados questionários a 96 Ifes: 66 responderam. Observa-se que, segundo o Censo da Educação Superior (CES) 2018, cujos dados foram conhecidos em 2019, as Ifes vinculadas ao MEC, às quais a Lei de Cotas se aplica, somavam 104 instituições em vez de 96. Nota-se, portanto, que oito instituições não foram consultadas (Enap, 2021, p. 28-29). A falha na identificação do conjunto de instituições a ser considerado, por si só um lapso que evidencia os limites da pesquisa, e a quantidade de respondentes revelam os efeitos deletérios da desarticulação intergovernamental e da ausência do MEC. A participação do MEC, é razoável supor, aumentaria significativamente o número de Ifes recenseadas, dada a sua maior proximidade com as instituições ou mesmo, se necessário, os mecanismos de incentivo de que dispõe para induzi-las à cooperação.

De acordo com o GTPE-DPU:

Em um plano geral da pesquisa realizada pela Enap, é possível notar a dificuldade de reunião dos dados sobre a temática. Para além do *deficit* de respostas por parte da IES, no que toca ao perfil discente não há informações a serem extraídas do referido relatório. Deste modo, não obstante tenha sido apresentada enquanto uma medida em favor do monitoramento da política de cotas a nível nacional, em pleno ano de 2021, pouco se sabe sobre o alcance a seu público beneficiário e, conseqüentemente, sobre a eficácia da lei. Em suma, a pesquisa da Enap não apresenta elementos suficientes

para avaliação da metodologia, tampouco para a revisão da política de cotas no ensino superior (DPU, 2021, p. 5).

Vale destacar, por fim, que 60% das instituições respondentes afirmaram não ter política de avaliação da Lei de Cotas. Desse modo, a omissão, marca da atuação do governo federal, caracterizaria também grande parte das gestões das próprias Ifes.

### 3.2.2 Parceria SNPIR-UFPR: Sistema de Monitoramento de Políticas Étnico-Raciais (Simope)

A parceria entre a SNPIR e a UFPR pretendeu construir um sistema de monitoramento cujo objetivo é “dar visibilidade à população negra e aos povos e comunidades tradicionais, disponibilizando informações para a atuação dos governos federal, estaduais, distrital e municipais, de maneira a promover e aprimorar a eficiência e a eficácia das políticas públicas de promoção da igualdade étnico-racial” (Brasil, 2021f). Um de seus seis módulos refere-se especificamente à Lei nº 12.711/2012. Lançado no final de 2021, o sistema foi objeto de dois pareceres elaborados a pedido do GTPE-DPU. Um deles de autoria da Associação Brasileira de Pesquisadores(as) Negros(as) (ABPN) e o outro redigido pela Superintendência de Inclusão, Políticas Afirmativas e Diversidade (Sipad) vinculada à UFPR (DPU, 2021).<sup>41</sup>

Tanto a ABPN quanto a Sipad/UFPR apontam inúmeras falhas, omissões e imprecisões que fazem do Simope uma ferramenta inadequada para o monitoramento da política de cotas. A ABPN sublinha a ausência de quaisquer informações relativas aos estudantes não cotistas. Não se encontra nenhum dado sobre estudantes não cotistas nas cinco “abas” do módulo *Cotas – desistência de curso, concluintes, acessibilidade pelas cotas, ingresso e apoio social*. Desse modo, sem haver parâmetro de comparação entre beneficiários e não beneficiários, a capacidade dos indicadores de medir, por exemplo, a taxa de evasão é seriamente reduzida.

Como saber, sem analisar todo o corpo discente, se determinado fenômeno ocorre de maneira mais ou menos intensa com os estudantes cotistas? A ABPN registra também não haver informações sobre os cotistas cujo ingresso na Ifes se deu por meio das modalidades referentes à renda familiar *per capita* e/ou em razão de deficiência, combinadas ou não com o critério de raça/cor (ABPN, 2021; DPU, 2021).

A análise da Sipad/UFPR, por sua vez, é convergente às críticas feitas pela ABPN, destacando a fragilidade dos indicadores, sobretudo por inviabilizar a comparação entre beneficiários e não beneficiários e por não abranger todas as modalidades de ingresso por cota. Apontam-se, além disso, inadequações na organização e denominação dos gráficos. A Sipad/UFPR recomenda, ainda, que

41. O GTPE-DPU também solicitou parecer sobre o Simope ao Centro Politécnico da UFPR, responsável por desenvolver o sistema. O Centro Politécnico informou não ter tido ingerência sobre a definição dos indicadores, encomendados pela SNPIR. Afirmou, ainda, que não acompanha como os dados são usados, interna ou externamente, pela secretaria. Por fim, esclareceu que a manutenção e a atualização dos módulos exigem a extração e a adaptação de novas versões das bases utilizadas.

o sistema esclareça que já havia políticas de cotas em diversas Ifes antes de 2012 e explique, também, que, efetivamente, o marco inaugural do monitoramento da Lei de Cotas é o ano de 2013, quando tem início o processo gradativo, a culminar em 2016, de reserva de 50% das vagas.

Por fim, a superintendência chama a atenção para a precaução necessária que deve acompanhar a apreciação dos dados relativos à raça/cor provenientes do CES do Inep, que servem de fonte ao Simope. Embora, a rigor, sejam autodeclaradas, essas informações são repassadas ao Inep indiretamente pelos servidores das Ifes, e não pelos próprios estudantes (DPU, 2021). Com efeito, a preocupação com a qualidade das informações sobre raça/cor do CES é, igualmente, o foco de estudo de Senkevics (2018), que propõe maneiras de aumentar, de modo significativo, a sua precisão. Nesse sentido, vale mencionar que, embora o desconhecimento a respeito da raça/cor dos estudantes cotistas tenha diminuído expressivamente ao longo dos anos, de acordo com os números do Simope – caindo de 44% em 2013 para 6% em 2018 –, o mesmo não ocorre em relação ao corpo discente das Ifes em geral. Nesse caso, ainda que o desconhecimento também tenha se reduzido, a raça/cor de um quinto dos estudantes permanece ignorada, segundo o CES 2015 (Senkevics, 2018).

Sem pretender abordar as falhas do Simope de forma exaustiva, há um aspecto não levantado pelos dois pareceres que merece destaque. O sistema não permite, em nenhuma das suas “abas”, o cruzamento dos dados relacionados a curso, turno, Ifes, sexo e raça/cor. O cruzamento não é possível nem mesmo por meio do acesso aos microdados disponíveis (Brasil, 2021f). Portanto, o usuário, por exemplo, interessado em conhecer a taxa de evasão – na aba *Desistência de curso* – acessará as informações, separadamente e sem a possibilidade de cruzá-las, por turno, sexo, curso e instituição. Desse modo, sabe-se que tantos estudantes, no país, em determinada região ou UF, dos sexos feminino e masculino se evadiram, anualmente, entre 2012 e 2018, ou que tantos estudantes, no país, em determinada região ou UF, se evadiram do curso de medicina nesse mesmo período ou, ainda, que tantos estudantes se evadiram da UnB nesses anos. Não se sabe, no entanto, quantos estudantes mulheres do curso de medicina da UnB se evadiram no período 2012-2018. Ademais, esses dados referem-se apenas aos cotistas autodeclarados PPIs, excluindo brancos e amarelos.<sup>42</sup>

Em resumo, os painéis de monitoramento do Simope não atendem ao propósito, declarado pela SNPIR à DPU, de oferecer às Ifes um “modelo metodológico capaz de norteá-(las) a produzirem suas próprias avaliações”, tampouco provê o governo federal

---

42. A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, dispõe sobre o tratamento de dados pessoais e, para tanto, restringe a disponibilização de informações que identifiquem ou tornem possível identificar os indivíduos. Ainda assim, a impossibilidade de cruzamento de dados verificada no Simope parece ir além das restrições estabelecidas pela LGPD.

de “importante subsídio para a tomada de decisão (...) em relação ao aprimoramento” (DPU, 2021, p. 2) da política de cotas. Frise-se, finalmente, que as limitações identificadas poderiam ser significativamente minoradas, de maneira imediata, por meio da ampliação do escopo de informações incluídas no sistema, a fim de abranger todos os estudantes das Ifes, e por meio de cruzamentos de bases de dados, como o fazem Senkevics (2018), Mello e Senkevics (2018) e Senkevics e Mello (2019).

Resultado de um esforço tardio, empreendido alguns poucos meses antes do marco decenal de avaliação da Lei de Cotas, o Simope encontra-se distante de reunir os elementos necessários para torná-lo uma ferramenta apropriada de monitoramento e avaliação.

### 3.3 PLs relacionados ao art. 7º da Lei de Cotas

A garantia da educação universal e representativa para toda a população negra no Brasil esteve embasada pelas demandas dos movimentos sociais, especialmente do movimento negro estendido nas diversas organizações, associações e institutos,<sup>43</sup> assim como com a aprovação e a vigência da Lei de Cotas desde 2012, e com o acompanhamento da implementação do programa, ainda que de modo independente, nas diversas Ifes. A revisão indicativa no art. 7º, em redação alterada pela Lei nº 13.409/2016, que dita a realização de uma revisão do programa especial no prazo de dez anos após vigência da mesma norma, ou seja, em 2022, acionou uma nova dinâmica no âmbito do Poder Legislativo acerca da temática. A revisão ou ausência desta não compromete a perpetuação da lei. A hermenêutica expressa em audiência pública sobre PL nº 3.422/2021, realizada em 17 de maio de 2022, interpreta a revisão como um marcador temporal de ajustes. A audiência pública de 25 de maio do mesmo ano confirma a consistência interpretativa.<sup>44</sup>

Ao fim da primeira década da citada lei, observa-se um movimento protagonizado pelos representantes legislativos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, do Congresso Nacional, ao assumir a articulação das mudanças a serem

43. Os movimentos abolicionistas estiveram atuantes durante o período de escravização da população negra no Brasil. Posteriormente, e simultaneamente, posicionaram-se nas pautas contrárias às migrações forçadas de povos da África, contra o trabalho escravizado, pela libertação de povos negros em todas as vivências plenas de cidadania, por justiça social e racial. Os movimentos antirracistas têm atuado com mesma potência contra o racismo, pela equidade racial, em favor de ações afirmativas e pelo bem viver (Pereira e Silva, 2009). Sem encerrar a lista, algumas lideranças com engajamento na defesa e no debate das cotas raciais para ingresso no ensino superior e técnico, público e privado, são aqui citadas como Movimento Negro Unificado (MNU), 1978; ABPN, com atividades iniciadas nos anos 1980 e 1990; Geledés Instituto da Mulher Negra, 1988; Criola, 1993; Educafro, desde os anos 1990; Instituto de Pesquisa e Estudos Afro-Brasileiros (Ipeafro), 1981; Feira Preta; Instituto Afrolatinas; Afro Presença; Pensar Africanamente, 2020; ID\_BR; e cotasraciais.org.

44. A primeira audiência pública que dispõe sobre a prorrogação do prazo de vigência da Lei de Cotas e dá outras providências data de 20 de março de 2022 e foi realizada pela Fundação Perseu Abramo, mediada pela professora Nilma Lino Gomes, da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), disponível em: <<https://bit.ly/3zkii5C>>. A segunda audiência pública sobre o PL nº 3.422/2021 realizada em caráter conjunto da Comissão dos Direitos Humanos e Minorias (CDHM) e Comissão de Educação (CE), na Câmara dos Deputados, data de 25 de maio de 2022, convocada pelo deputado federal Camilo Capiberibe (Partido Socialista Brasileiro – PSB), disponível em: <<https://bit.ly/3Jp5Gih>>.

agregadas à política especial. Por um lado, a concentração dos PLs aqui apresentados exhibe posicionamento a favor de uma ampliação do escopo da ação afirmativa por cotas universitárias em instituições públicas. Por outro, há antagonismos ressoantes no discurso de uma minoria crente no mito da democracia racial e defensora de uma meritocracia gozadora de privilégios justificados pelo racismo estrutural marcador na sociedade brasileira. O grupo próximo a ideias conservadoras defende as cotas com o caráter de classe social e, no limite, nega qualquer ação reparadora e compensatória.

Esta subseção destaca os PLs que demonstram maior correlação entre eles e os que estão mais avançados no rito do Congresso.<sup>45</sup> Em síntese, coincidem em defender a continuidade da política de reserva de vagas com acesso por meio de cotas no ensino médio nos institutos federais, indicam ampliar a seleção por cotas para instituições privadas de ensino superior, designam política similar no ingresso a cursos na pós-graduação como mestrado e doutorado em instituições públicas, apontam o impacto causado pela seletividade nos cursos de maior prestígio social como foco de especificidade na entrada de cursos de medicina e direito, por exemplo, incluem demais grupos populacionais como pessoas transexuais em situações de maior vulnerabilidade causada por discriminação em razão de preconceito e egressos de sistema nacional de acolhimento. Sem qualquer propósito de encerrar a análise de todas as propostas em tramitação, faz-se aqui uma apreciação do momento suscitado pela própria Lei de Cotas universitárias (quadro 1).

Desde a publicação em 2012, e majoritariamente entre 2019 e 2022, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal foram iniciados mais de trinta PLs, a fim de alterar no todo ou em parte algum artigo da Lei nº 12.711/2012 sobre a questão racial para a reserva de vagas no ensino superior. Até então, embora a revisão da lei não estivesse esquecida pelos parlamentares, também não foi motivo de maior atenção no mérito. Porém, pode-se afirmar que, em todas as legislaturas, houve um aceno para ajustar a Lei de Cotas.

O compromisso de revisão em dez anos sob responsabilidade do Poder Executivo estava explícito na redação de 2012, entretanto o texto de 2016, ao excluir a indicação da função revisora para determinado poder ou órgão, expõe uma fragilidade institucional perpetrada pela lacuna para a revisão legislativa. Para o acompanhamento e a avaliação, o art. 6º manteve a responsabilidade do MEC, da Seppir, da Presidência da República, ouvida à Funai. A substituição elaborada no art. 7º em 2016 ainda incluiu PcDs. Naquele momento de publicação da lei, o art. 7º dialogava com a Convenção Interamericana Contra o Racismo, a

---

45. *Grosso modo*, após início do PL com a apresentação no Plenário da Câmara dos Deputados, segue para Coordenação de Comissões Permanentes (CCP), Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CPD), CDHM, CE, Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), Plenário Virtual, durante a crise sanitária na pandemia causada pela covid-19.

Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância firmada em junho de 2013, e recepcionada no Brasil por meio do Decreto nº 10.932, de janeiro de 2022, pois a convenção destaca, em seu art. 5º, que as políticas especiais e as ações afirmativas adotadas pelos Estados-parte cumprirão temporalidade mediante o prazo definido em conformidade com a superação da situação desigual justificante da ação (Brasil, 2022a).

Das diversas interpretações acerca deste limite de um período razoável exigido na convenção, a formulação e a implementação de políticas de caráter educacional são indicações da própria matéria em seu art. 6º. Portanto, o uso de marcador temporal com prazo de revisão ou de avaliação de uma norma de caráter afirmativa corresponde à conformidade legal internacional. A definição do prazo de revisão permite um planejamento para a avaliação do programa de modo a conhecer os desafios de implantação para em seguida ajustar o desenho e qualificar com melhorias. Entretanto, a conjuntura política da revisão não se configura nos moldes mais estáveis a favor da equidade racial. Então, a revisão pode ser um gatilho para mudanças destoantes ao aperfeiçoamento e, mesmo, incidir na direção contrária para um encerramento do programa.

Os PLs em tramitação no Congresso expõem muitas das similaridades em prol da continuidade do programa especial (quadro 1). A maioria dos PLs segue em tramitação ordinária, com uma proposta em regime de urgência. A convergência dos PLs é explícita com o pensamento de algumas das iniciativas. Como a Lei de Cotas universitárias compõe com outras normas as ações afirmativas de caráter racial, há propostas pensadas por afinidade com o tema da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, que reserva 20% de vagas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos. Nas propostas favoráveis à permanência, que consolidam o programa e reafirmam a ampliação das cotas, a autoria e as coautorias estão concentradas nos representantes do Partido dos Trabalhadores (PT), sigla no mandato presidencial quando da publicação da lei, uma referência da articulação em prol da manutenção da política pública focalizadora.

A principal coincidência entre os textos, as justificativas e os votos está na indicação temporal de permanência da política por um período mínimo de mais dez anos. Há alteração para períodos maiores de duas décadas até cinquenta anos, como prevê a prorrogação no PL nº 3.422/2021, de autoria coletiva de mais de 39 representantes de um mesmo partido.

As recomendações que se materializam nas considerações finais aqui apresentadas neste capítulo alinham-se à manutenção da Lei de Cotas no Brasil com períodos temporais definidos e determinados em norma, a fim de estabelecer um prazo para acompanhamento, monitoramento e avaliação da política pública afirmativa. Para fins de avaliação de programas focais, costuma-se utilizar, metodologicamente, séries

temporais históricas com pelo menos duas décadas para comparação analítica com objetivo de constituir novos aspectos da política. Portanto, a incidência inicial de um prazo para revisão é um fator que deve anteceder aos ajustes e às correções no sistema de monitoramento.

Nesse caso, considera-se um prazo de revisão em dois tempos, dez anos após a vigência, seguido por mais dez anos, totalizando vinte anos. Acrescenta-se a condicionalidade do início da contagem do prazo ao uso de um sistema comum para as instituições e padrão para o monitoramento, com condições de ser atualizado pela inserção de novas informações. Assim, os períodos de revisão relacionam-se a um modo de acompanhamento de estudantes desde o ingresso no ensino superior, com permanência e alcançando a conclusão de um curso de graduação, o acesso à pós-graduação e a fase de transição para entrada no mercado de trabalho.

As aproximações entre os PLs são tantas que, em diversos deles, há solicitação de inclusão de coautoria por outros representantes da Casa Legislativa (PL nº 3.402/2020). As principais sugestões, no sentido de aprofundar as ações de equalização positiva e de alterações da lei por meio dos PLs, registram a condicionalidade da quantidade de vagas a serem reservadas de acordo com o percentual populacional, conforme o último Censo Demográfico do IBGE para pessoas negras, indígenas, PcDs, quilombolas e transexuais (PLs nºs 3.422/2020, 5.384/2020 e 433/2022), e a ampliação e a obrigatoriedade da política de cotas para o acesso à pós-graduação (PL nº 3.434/2020). O PL nº 4.656/2020 determina a metodologia de monitoramento, com indicação do uso da pesquisa do Censo do Ensino Superior adotada pelo Inep, e há ainda a possibilidade de se seguir a PNAD Contínua por ser realizada anualmente e conter informações mais atuais. Por sua vez, o PL nº 1.788/2021 defende a garantia de acesso a bolsas de permanência para os ingressantes, por meio do programa especial, e a abrangência da assistência estudantil aos ingressantes na pós-graduação. Ademais, defende a manutenção de estudantes nos cursos de graduação, especialmente em situação socioeconômica de baixa renda.

Os PLs incidem na articulação do monitoramento ao determinar a criação de: Conselho Nacional de Ações Afirmativas de Ensino Superior com participação do MEC, Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (Fonaprace), Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conife), Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros e Indígenas (Neabis), União Nacional dos Estudantes (UNE), portanto, da sociedade civil organizada, de representantes estudantis, das associações de ensino superior com a presença do próprio Congresso Nacional (PL nº 3.422/2020 pensado ao PL nº 5.384/2020).

Há uma linha divergente refletida principalmente no PL nº 4125/2021, de autoria do deputado Kim Kataguiri (DEM/SP), em que atribui o quesito social referenciado pela renda *per capita* e familiar ao programa de reserva de vagas nas IES públicas, excluindo o caráter étnico e racial da política pública em questão. Os partidos Novo, Podemos e Partido Social Liberal (PSL) integram o grupo *destoante* da perspectiva a favor das cotas em sentido mais inclusivo. Elas seguem a mesma linha, qual seja, exclusão do caráter étnico e racial e negação do racismo, que, nessas leituras, está relacionado somente a um problema de desigualdade de renda. Outros PLs contrários vão desde o uso único do critério social, de baixa renda, e no limite, à exclusão total da Lei nº 12.711/2012.

As iniciativas que negam a dimensão racial na esfera da política pública de ação afirmativa se utilizam do discurso desqualificador do negro quando da reivindicação de cotas e ações afirmativas. Carneiro (2004, p. 74) expressa que

essa mensagem escamoteia que a reivindicação por políticas compensatórias representa ao contrário de desqualificação, a afirmação de negros e afrodescendentes como sujeito de direitos, conscientes de sua condição de credores sociais de um país que promoveu a sua acumulação primitiva de capital pela exploração do trabalho escravo, que não ofereceu nenhum tipo de reparação aos negros na abolição, e que permanece negando-lhes integração social através das múltiplas formas de exclusão racial vigentes na sociedade.

Em 2004, o debate público girava em torno das primeiras experiências de ações afirmativas com caráter racial em algumas universidades brasileiras. A constitucionalidade das ações considera-se afirmada pelo STF tanto para as cotas universitárias em 2012, Lei nº 12.711/2012, quanto para as cotas no ingresso do serviço público em 2017, Lei nº 12.990/2014. Ou seja, o debate está assentado há mais de uma década e ainda assim há resquícios de argumentos pretéritos não justificáveis legalmente. Dessa maneira, para o grupo discordante, o racismo estrutural é o argumento principal para conciliar os PLs favoráveis.

A característica das diversas iniciativas de PLs em prol de ajuste na norma contempla um consenso coerente com os resultados apresentados pelas possíveis avaliações realizadas de modo pontual e independente pelas próprias universidades até o momento. Nesse sentido, houve o aumento da representatividade negra no sistema educacional de ensino superior; em geral, a manutenção ou melhora das notas dos cursos nas avaliações; estudantes em mesmas condições cognitivas e acadêmicas.

## QUADRO 1 PLs relacionados ao art. 7º, do monitoramento e do prazo de revisão da Lei de Cotas, e outras providências

PL	Ano	Autoria Inicial	Situação em março de 2022	Breve resumo
Nº 433 apensado ao PL nº 5.384/2020	2022	Orilando Silva (PCdoB/SP)	Câmara: apensado ao PL nº 5.384/2020.	Estabelece a permanência da Lei de Cotas, inclusive para quem cursou integralmente ensino médio em escolas públicas.
Nº 1.788	2021	Bira do Pindaré (PSB/MA)	Câmara: aguardando parecer da Comissão de Educação (CE). Aprovado com alteração na CPD e na CDHM.	Altera a Lei nº 12.711/2012, para tornar permanente a reserva de vagas nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Com garantia do serviço de assistência estudantil para aqueles estudantes que assim o necessitarem para a realização e conclusão de seu curso.
Nº 3.422 apensado ao PL nº 5.384/2020	2021	PT: Valmir Assunção (BA), Benedita da Silva (RJ) e Carlos Zarattini (SP)	Câmara: regime de Tramitação de Urgência. Apensado ao PL nº 5.384/2020. Pronto para entrar em votação no Plenário, proposta sujeita à apreciação do Plenário.	Adia para cinquenta anos o prazo para revisão da Lei de Cotas. Estabelece garantia de acesso à Bolsa Permanente para o público cliente do programa especial. Cria o Conselho Nacional das Ações Afirmativas de Ensino Superior, composto por representantes do MEC, Congresso Nacional e sociedade civil organizada, incluindo Andifes, Fonapiace, Comife, Neabais, UNE. Com objetivo de colaborar na avaliação e monitoramento.
Nº 3.402	2020	PT: Marília Atraves (PE); Enio Verri (PR); Maria do Rosário (RS); Margarida Salomão (MG); Carlos Veras (PE); João Daniel (SE); Patrícia Ananias (MG); Beto Faro (PR); Professora Rosa Neide (MT); Valmir Assunção (BA); Rogério Correia (MG); Marcon (RS); Vicentinho (SP); Afonso Florence (BA); Afilindo Chingajia (SP); José Ricardo (AM); Helder Salomão (ES); Célio Moura (TO); Josenildo Ramos (BA); Airton Faleiro (PA); Pedro Uczai (SC); Erika Kokay (DF); Vander Loubet (MS); Frei Anastacio Ribeiro (PB); Rejane Dias (PI); Alexandre Padilha (SP); Waldenor Pereira (BA); Paulão (AL); Padre João (MG); José Guimarães (CE); Henrique Fontana (RS); Leonardo Monteiro (MG); Nilto Tatto (SP); Rubens Otoni (GO); Zeca Direu (PR); Zé Neto (BA); Rui Falcão (SP); Paulo Pimenta (PT/RS); Gleisi Hoffman (PR); Assis Carvalho (PT/PI); Reginaldo Lopes (MG); Alencar Santana Braga (SP); José Airton Félix Cirilo (CE); Paulo Guedes (MG)	Câmara: pronta para pauta na Comissão de Educação e na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões.	Institui a obrigatoriedade da reserva de vagas em programas de pós-graduação nas instituições públicas de ensino superior. Estabelece o critério de, no mínimo, 50% de suas vagas, por programa e turno, para PcDs, negros, oriundos de comunidades quilombolas e indígenas em proporção respectiva na população da UF; tanto nos programas <i>lato sensu</i> quanto nos <i>stricto sensu</i> . Com foco na permanência estudantil no programa de pós-graduação, mantendo a reserva de bolsas de estudo a serem distribuídas para os estudantes ingressantes por meio do sistema de cotas. Estabelece também criação de um sistema de vagas suplementares ao atendimento de pessoas transexuais e oriundas de comunidades tradicionais nas instituições federais de ensino.

(Continua)

PL	Ano	Autoria inicial	Situação em março de 2022	Breve resumo
Nº 3.434	2020	Paulo Paim (PT/RS), Zenaide Maia (PROS/RN), Humberto Costa (PT/PE), Paulo Rocha (PT/PA)	Senado: em tramitação no Senado.	Implementa política de cotas no acesso à pós-graduação nas IES públicas para pessoas negras, indígenas e com deficiência.  Institui temporalidade a cada dez anos para revisão da Lei nº 12.711/2012. Conferir condicionalidade do percentual populacional equivalente de pretos, de pardos, de indígenas e de PcDs no preenchimento das vagas universitárias, por curso e turno, conforme último censo do IBGE, para permanência do programa especial. As vagas remanescentes serão completadas por concluintes do ensino médio em escolas públicas. Estabelece o monitoramento com base na metodologia do Censo do Ensino Superior adotada pelo Inep. Propõe ainda aplicação do sistema de cotas em todas as IES para graduação, seja pública, seja privada.
Nº 4.656	2020	Paulo Paim (PT/RS)	Senado: matéria com a relatoria.	
Nº 3.317	2021	PT: Marília Araes (PE) e Benedita da Silva (RI)	Na CCP em 2021.	Altera a Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, para dispor sobre as comissões de heteroidentificação, na forma que especifica. Institui a obrigatoriedade da Comissão de Heteroidentificação no âmbito da administração; e determina os princípios para composição da comissão pública direta e indireta, em todas as escalas, para aferir condição autodeclarada de classificação racial preta ou parda pelos candidatos em concursos públicos e seletivos para ingresso em cursos de graduação e pós-graduação em que haja reserva de vagas.
Nº 5.384 apensado aos PLS nºs 3.422/2021 e 433/2022	2020	Maria do Rosário (PT/RS); Benedita da Silva (PT/RI); Damião Feliciano (PDT/PB); Vicentinho (PT/SP); Fernanda Melchiona (PSOU/RS); Aurea Carolina (PSOU/MG); Orlando Silva (PCdoB/SP)	Câmara: apensado aos PLS nºs 5.384/2020, 3.422/2021 e 433/2020. Sujeito a apreciação no Plenário.	Estabelece a permanência do programa especial e determina a assistência estudantil àqueles que assim precisarem por meio de Bolsa Permanência.
Nº 4.125	2021	Kim Kataguirí (DEM/SP)	Câmara: aguardando a designação de relator na Comissão de Defesa dos Direitos das PcDs.	Altera a Lei de Cotas para determinar reserva de vagas exclusivas aos estudantes de baixa renda. Nesse sentido, monitoramento ficará reservado ao MEC. Veda discriminação positiva para ingresso nas instituições de ensino federal com base em critério que não de renda e social.
Nº 461 apensado aos PLS nºs 3.317/2010, 7.485/2014, 7.225/2014 e 1.866/1999	2020	Marcel Van Hattem (Novo/RS); Alexis Fonteyne (Novo/SP); Vinícius Poit (Novo/SP); Paulo Ganme (Novo/RJ); Paulo Eduardo Martins (PSC/PR)	Câmara: apensado ao PL nº 7.485/2014 – PL nº 3.317/2021. Recebido pela CDHM.	Altera a Lei nº 12.711/2012 para vedar procedimentos de heteroidentificação racial. O PL nº 3.317/2010, sob autoria de Marília Araes (PT/PE) e Benedita da Silva (PT/RI), na CCP em 2021, institui a obrigatoriedade da Comissão de Heteroidentificação no âmbito da administração; e determina os princípios para composição da comissão pública direta e indireta, em todas as escalas, para aferir condição autodeclarada de classificação racial preta ou parda pelos candidatos em concursos públicos e seletivos para ingresso em cursos de graduação, pós-graduação em que haja reserva de vagas.

(Continua)

(Continuação)	PL	Ano	Autoria inicial	Situação em março de 2022	Breve resumo
Nº 1.983	2021	Jorge Kajuru (Podemos/GO)	Senado: Plenário do Senado Federal	Altera a Lei nº 12.711/2012 para assegurar vagas nas lfas aos egressos de programa de acolhimento institucional.	
Nº 5.303	2019	Dr. Jaziel (PL/CE)	Câmara: apensado ao PL nº 1.531/2019.	Retira a menção às cotas raciais para o ingresso em instituições federais.	
Nº 1.531 apensado ao PL nº 5.303/2019	2019	Professora Dayane Pimentel (PSUBA)	Câmara: aguardando designação de relator na CDHM.	Altera os arts. 3º, 5º e 7º da Lei nº 12.711/2012 para retirar o mecanismo de subcotas raciais no ingresso do ensino superior e técnico de nível médio nas instituições públicas federais.	
Nº 5.008 apensado ao PL nº 2.525/2011	2016	Vinicius Cavalho (PRB/SP)	Câmara: apensado ao PL nº 2.525/2011.	Estabelece a aplicação de cotas sociais como único critério de seleção para ingresso na educação pública superior e técnica, inclusive para concursos públicos federais.	
Nº 7.225 apensado ao PL nº 1.866/1999	2014	Rogério Peninha Mendonça (PMDB/SC)	Apensado ao PL nº 1.866/1999. Sujeito à apreciação do Plenário, em regime de tramitação ordinária. Devido a desarquivamento desta proposição em requerimento anterior, foi declarada prejudicada a solicitação de desarquivamento constante do Requerimento nº 207/2019.	Proibe as cotas raciais nos concursos para ingresso no serviço público.	
Nº 7.485 apensado aos PLS nºs 7.225/2014 e 461/2020	2014	Otávio Leite (PSDB/RJ)	Apensado ao PL nº 461/2020 (2020) – Tramitação Ordinária.	Reserva 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos de cargos efetivos nos poderes Legislativo e Judiciário.	
Nº 2.525	2011	Manato (PDT/ES)	Aguardando a designação de relator na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.	Estabelece 20% de vagas em concursos públicos para pessoas de baixa renda.	
Nº 1.866	1999	Luiz Salomão (PDT/RJ)	Câmara: aguardando o parecer do relator na CDHM.	Relata-se que o PL nº 1.866/1999 dispõe sobre medidas de ação com-pensatória para implementação do princípio da isonomia social do negro.	

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal do Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/3jYDgT9>> e <<https://bit.ly/3zqYNIR>>-.  
Elaboração dos autores.

Obs.: PC008 – Partido Comunista do Brasil; PROS – Partido Republicano da Ordem Social; PDT – Partido Democrático Trabalhista; PSOL – Partido Socialismo e Liberdade; PSC – Partido Social Cristão; PL – Partido Liberal; PRB – Republicanos; PMDB – Movimento Democrático Brasileiro; e PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conjuntura política, econômica e social está mais próxima das instabilidades causadas e acentuadas pela pandemia da covid-19. O cenário político de transição de mandato presidencial, com eleições agendadas para outubro de 2022, demandam para as questões afirmativas um determinado tempo de atenção contínua em favor da equidade racial. Algumas ações mais concretas são passíveis de serem realizadas ainda nesta legislatura, como as audiências públicas em favor da votação de algum dos PLs com novos desenhos para o programa de acesso educacional ao ensino superior – público e privado – por meio de cotas étnico, racial, social, inclusivas, com respeito à diversidade e com acolhimento. A partir do tempo presente, caracterizado por uma fase de questionamentos, vislumbram-se novas soluções por meio do avanço do programa especial, com elaboração de outras ações e projetos e contribuições que não se encerram, nem se aprofundam ao limite, ao contrário, são passíveis de discussão no cenário coletivo e democrático para garantir direitos aos grupos populacionais historicamente mais violentados, menos favorecidos e que perpassam vulnerabilidades cotidianas.

Algumas das considerações finais apresentadas endereçam recomendações de caráter mais pontual e outras estruturais. Todas, com foco na efetividade do programa para igualdade de resultados, em que pese a importância da prática. Uma primeira proposta é de fixar o uso padrão da classificação racial estabelecida pelo IBGE, assim como instituir a obrigatoriedade do preenchimento do quesito raça/cor no formulário administrativo de inscrição para concurso seletivo de acesso ao ensino superior e de matrícula no curso selecionado. A segunda determina a existência de um sistema comum para as IES públicas e privadas, com objetivo de concentrar o acesso das informações relativas aos usuários na perspectiva de um Cadastro Único da Educação Superior – graduação e pós-graduação. Nesse sentido, a opção pelo Sisu configura o perfil escalar nacional e dinâmico necessário ao monitoramento da política educacional e de cotas apontado durante a administração da ministra Luíza Bairros, em que o acompanhamento do programa esteve sob responsabilidade direta do próprio Gabinete Executivo como um indicativo da relevância da questão. Seguindo a articulação iniciada no período 2012-2015, entre a Seppir e o MEC, o uso do Sisu se justifica por permitir a concentração das informações referentes às políticas afirmativas vigentes pela Lei de Cotas desde 2012, com atualizações em 2016, ao nível de toda política educacional.

O Sisu possibilita a inclusão do acesso aos dados do Programa Especial da Lei de Cotas, do Prouni e do Fies. Haja vista as temporalidades diferentes por cada universidade ou instituto federal para começar a utilizar o sistema, pelo caráter facultativo do próprio sistema, o uso do Sisu poderia abranger-se até aos vestibulares, como o da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e o da Universidade de São Paulo (USP), e mesmo a inclusão dos dados do Enem e do

Programa de Avaliação Seriada (PAS) da UnB, igualmente para programas de apoio à permanência estudantil. A proposta amplia as atuais configurações do Sisu para um molde mais próximo a um sistema agregador, com acesso simultâneo tanto por estudantes quanto por agentes com interesse em gestão e pesquisa.

Propõe-se, em seguida, alinhamento ao programa afirmativo da Lei nº 12.711/2012, na sua escrita vigente, com prazo similar, pela permanência mínima de dez anos, após o início do uso do preenchimento do formulário de inscrição e de matrícula, no Sisu, e aplicação de um questionário de situação social comum a estudantes em todas as universidades, de modo a permitir a realização de uma série histórica analítica com estatísticas oficiais. Defende-se, assim, o acompanhamento mínimo ao longo de duas décadas da política pública de caráter reparador em função da escravização de povos negros, do racismo estrutural sob a diáspora africana e descendentes no Brasil e demais condições contemporâneas similares enquanto perpetuação de um sistema ideológico escravocrata (Fanon, 2005).

No primeiro momento, o preenchimento dos formulários administrativos e do questionário social permitiria a independência das respostas diretas pelos próprios estudantes. O instrumento padrão não altera a autonomia das IES e de ensino médio técnico, público ou privado, porquanto ofereceria, mediante especificidade explicitada, a inclusão de outras questões e blocos de perguntas em campos separados para além daquelas instituídas de caráter mais universal, ou, ainda, a inclusão de questionários para grupos amostrais ou específicos, com a oficialidade das informações por meio do envio ao Inep e distribuição a demais órgãos pares.<sup>46</sup> Inclusive, o retorno das informações às Ifes.

Além de um instrumento padrão oficial para agregar as bases de dados, um modo de manter o diálogo com a sociedade civil consiste na publicação anual de boletins ou relatórios de acompanhamento da política educacional para ensino superior e, em particular, de cotas universitárias referentes ao ano anterior acerca da situação do programa, de estudantes e de demais análises para conhecimento coletivo. Assim, para evitar ausência de informações padronizadas, confere reproduzir iniciativa similar mediante o uso de instrumento universal nas seleções de acesso à pós-graduação, especialização *lato sensu* e *stricto sensu*, mestrado, mestrado profissional, onde houver a oferta, doutorado e pós-doutorado na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Convém recomendar também que os percentuais usados para a definição do número de vagas reservadas aos estudantes do grupo cliente da política afirmativa leve em consideração os dados mais recentes coletados pelo IBGE, uma primeira opção, para além do uso do Censo Demográfico, cuja periodicidade padrão já foi

---

46. IBGE e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), por exemplo, órgãos que costumam acessar dados oficiais com motivos únicos para fins de pesquisa com amparo no desenvolvimento democrático e equânime do Brasil.

de dez anos e pode ser mais afetada por idiosincrasias de gestão. Propõe-se, ainda, que os candidatos cotistas aprovados com nota igual ou superior à nota de corte registrada no processo seletivo de ampla concorrência não sejam contados para efeito de preenchimento de vagas reservadas. Essa modificação levaria à Lei de Cotas a lógica existente na Lei nº 12.990/2014, que reserva vagas a candidatos negros nos concursos públicos federais. Por fim, aponta-se a necessidade de se envolver os governos subnacionais, os movimentos sociais, a sociedade civil, a academia e as instituições de ensino, seus estudantes, professores e servidores, no processo de monitoramento, avaliação e revisão da política de cotas.

Estas recomendações não encerram as mudanças viáveis nos PLs acerca da Lei de Cotas, mas suprem uma reflexão imediata e que se propõe avançar em outros espaços de diálogo, como seminário e demais publicações institucionais. Em 2022, foram realizadas pelo Legislativo duas audiências públicas para dialogar publicamente sobre a revisão da Lei de Cotas. Na última, em 25 de maio, com participação de um dos autores do PL nº 3.422/2021, o deputado Bira do Pindaré (PSB) ratificou a importância de três eixos para aprimorar a Lei de Cotas: o acesso ao ensino superior, a política de permanência e acolhimento e o êxito acadêmico. Adicionamos um quarto eixo: acompanhamento da política com um sistema adequado de informações e dados agregados diretamente inseridos por estudantes, com a possibilidade de novos *designs* e ajustes, quando se fizerem importantes para melhor execução da política afirmativa.

A discussão a respeito da promoção da igualdade racial e do combate ao racismo deve, igualmente, informar as políticas públicas voltadas à educação básica, em geral, e as ações de caráter emergencial destinadas a atacar os efeitos negativos da pandemia de covid-19 sobre o aprendizado dos estudantes da educação infantil e dos níveis fundamental e médio.

Sem dúvida, o combate efetivo ao racismo na educação básica não será feito sem um grande esforço de formação continuada dos professores e demais funcionários. É imperativa, também, a realização de projetos de enfrentamento do racismo capazes de mobilizar toda a comunidade escolar. Os currículos, igualmente, devem ser modificados, garantindo-se o cumprimento da Lei nº 10.639/2003. Ademais, o tema dos direitos humanos deve ser seriamente tratado, abordado de maneira transversal, como previsto na Base Nacional Comum Curricular (Brasil, 2018e). Por fim, este capítulo insiste que outras insurgências de novos ajustes na política tornar-se-ão necessárias de acordo com os impactos no médio e no longo prazos na educação básica e superior no Brasil causados pela pandemia de covid-19.

## REFERÊNCIAS

ABPN – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES NEGROS. **Parecer ABPN sobre o Simope**. Guarulhos: ABPN, 2021. (Processo n. 08038.008244/2019-33).

ABREU, A. K.; LIMA JUNIOR, A. T. Igualdade racial. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 27, p. 271-309, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3Q0gu8D>>.

ABREU, A. K. *et al.* Igualdade racial. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, p. 347-406, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3cKXjRZ>>. Acesso em: 2 maio 2022.

ALMEIDA, S. L. de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019. 264 p.

ALVES, F.; ORTIGÃO, I.; FRANCO, C. Origem social e risco de repetência: interação raça-capital econômico. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 130, p. 161-180, 2007.

ALVES, M. T. G.; FERRÃO, M. E. Uma década da Prova Brasil: evolução do desempenho e da aprovação. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 30, n. 75, p. 688-720, 2019.

AMÂNCIO, T. MBL lança braço para formar jovens liberais e disputar centros acadêmicos. **Folha de S.Paulo**, 23 nov. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3SjmxqM>>. Acesso em: 9 jun. 2022.

AVALIAÇÃO da presença de projetos nas escolas públicas brasileiras sobre racismo, machismo e homofobia. **Todos pela Educação**, 4 ago. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3SiYpos>>. Acesso em: 28 abr. 2022.

BASSO-POLETTI, D.; EFROM, C.; BEATRIZ-RODRIGUES, M. Ações afirmativas no ensino superior: revisão quantitativa e qualitativa de literatura. **Revista Electrónica Educare**, v. 24, n. 1, p. 292-325, 2020.

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *et al.* **Educação não presencial na perspectiva dos estudantes e suas famílias**: onda 1. Brasília: BID, maio 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/3PVNmQ0>>. Acesso em: 28 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **Educação não presencial na perspectiva dos estudantes e suas famílias**: onda 2. Brasília: BID, jun. 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/3PVNmQ0>>. Acesso em: 28 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **Educação não presencial na perspectiva dos estudantes e suas famílias:** onda 5. Brasília: BID, nov. 2020c. Disponível em: <<https://bit.ly/3PVNmQ0>>. Acesso em: 28 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **Educação não presencial na perspectiva dos estudantes e suas famílias:** onda 6. Brasília: BID, maio 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/3PVNmQ0>>. Acesso em: 28 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **Educação não presencial na perspectiva dos estudantes e suas famílias:** onda 7. Brasília: BID, set. 2021b. Disponível em: <<https://bit.ly/3PVNmQ0>>. Acesso em: 28 abr. 2022.

BITOUN, J. *et al.* Novo coronavírus, velhas desigualdades: distribuição dos casos, óbitos e letalidade por SRAG decorrentes da covid-19 na cidade do Recife. **Confins**, n. 48, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3JbdwMz>>. Acesso em: 27 abr. 2022.

BOLSONARO critica cotas e nega dívida com negros: “não escravizei ninguém”. **UOL**, 31 jul. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3zqN4do>>. Acesso em: 23 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes curriculares nacionais para a educação das relações étnico-raciais e para o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana.** Brasília: MEC, out. 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/3vp3NMS>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos (Prouni), regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 jan. 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/3Q0XV4s>>. Acesso em: 4 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 abr. 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/3JbKooV>>. Acesso em: 4 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a educação das relações étnico-raciais e para o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana.** Brasília: MEC, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/3zJzZNH>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 jul. 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3Qhdp4v>>. Acesso em: 4 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 ago. 2012a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 18, de 11 de outubro de 2012. Dispõe sobre a implementação das reservas de vagas em instituições federais de ensino de que tratam a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, e o Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 out. 2012b. Disponível em: <<https://bit.ly/3JeYtBm>>. Acesso em: 4 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 out. 2012c.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Balço da política de cotas: 2012-2013**. Brasília: MEC, 2013a. Disponível em: <<https://bit.ly/3JfS34T>>. Acesso em: 4 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria Interministerial nº 11, de 13 de agosto de 2013. Designação dos membros para compor a Comissão Consultiva da Sociedade Civil sobre a Política de Reserva de Vagas nas Instituições Federais de Educação Superior. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2013b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria Interministerial nº 7, de 17 de julho de 2014. Designação dos membros para compor a Comissão Consultiva da Sociedade Civil sobre a Política de Reserva de Vagas nas Instituições Federais de Educação Superior. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 jul. 2014a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **I Simpósio de avaliação da Lei de Cotas (transcrição)**. Brasília: MEC, set. 2014b. (Processo SEI, n. 23000.009407/2014-10).

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Encaminhamentos propostos pela Comissão Consultiva da Sociedade Civil sobre Política de Reserva de Vagas nas Ifes**. Brasília: MEC, 28 jul. 2015. (Processo SEI, n. 23000.012047/2015-14).

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Memorando nº 4/2016/DIPES/SESU/ SESU: política de reserva de vagas nas instituições federais de educação superior e de ensino técnico médio**. Brasília: MEC, 15 jan. 2016a. (Processo SEI, n. 23000.012046/2015-61).

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 maio 2016b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Ofício-Circular nº 5/2016/DIPES/SESU/SESU-MEC**: acompanhamento da implementação da Lei 12.711, de 2012, Lei das Cotas. Brasília: MEC, 6 jul. 2016c. (Processo SEI, n. 23000.029268/2016-02).

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Reiteração de solicitação de informações para acompanhamento da implementação da Lei nº 12.711, de 2012 (Lei de Cotas)**. Brasília: MEC, 15 set. 2016d. (Processo SEI, n. 23000.029268/2016-02).

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Ofício nº 27/2016/DIPES/SESU/SESU-MEC**: resposta ao Ofício nº 100/2016-GAB/SEPP/IR/MJC. Brasília: MEC, 11 nov. 2016e. (Processo SEI, n. 23000.046544/2016-99).

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Relatório de acompanhamento da implementação da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio**. Brasília: MEC, jan. 2017a. (Processo SEI, n. 23123001973/2017-21).

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 768, de 2 de fevereiro de 2017. Cria a Secretaria-Geral da Presidência da República e o Ministério dos Direitos Humanos, altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 fev. 2017b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Primeira reunião do Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas**. Brasília: MEC, 19 jan. 2018a. (Processo SEI, n. 23000.024286/2021-57).

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Segunda reunião do Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas**. Brasília: MEC, 3 mar. 2018b. (Processo SEI, n. 23000.024286/2021-57).

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Ofício-Circular nº 47/2018/GAB/SETEC/SETEC-MEC**: solicita informações sobre a oferta de cotas em processos seletivos para discentes. Brasília: MEC, 13 abr. 2018c. (Processo SEI, n. 23000.010824/2018-21).

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria nº 775, de 10 de agosto de 2018. Designação dos membros do Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas nas Instituições Federais de Educação Superior e de Ensino Técnico de Nível Médio. **Diário Oficial da União**, Brasília, ago. 2018d.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília: MEC, 2018e. Disponível em: <<https://bit.ly/3JiOMBV>>. Acesso em: 9 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Ofício nº 459/2019/GAB.SNPIR/SNPIR/MMFDH**: alteração na indicação de representante para compor o Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas nas instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio. Brasília: MMFDH, 18 jun. 2019a. (Processo SEI, n. 00135203571/2019-97).

\_\_\_\_\_. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Ofício nº 4798/2019/GM/MMFDH**: Acordo de Cooperação Interministerial. Brasília: MMFDH, 25 out. 2019b. (Processo SEI, n. 00135223442/2019-15).

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Nota técnica nº 23/2021/CGPES/DIPPES/SESU/SESU**. Brasília: MEC, 19 jan. 2021a. (Processo SEI, n. 08038.008244/2019-33).

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Ofício nº 20/2021/ESAJ/CONJUR/CONJUR-MEC**: atos administrativos. Brasília: MEC, 21 jan. 2021b. (Processo SEI, n. 08038.008244/2019-33).

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Ofício nº 203/2021/CGPP/DIFES/SESU/SESU-MEC**: apresentação do estudo Panorama de Dados e Indicadores para Monitoramento da Lei de Cotas. Brasília: MEC, 21 set. 2021c. (Processo SEI, n. 23000.024286/2021-57).

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas nas Instituições Federais de Educação Superior e de Ensino Técnico de Nível Médio**. Brasília: MEC, set. 2021d. (Processo SEI, n. 23000.024286/2021-57).

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Ações do MEC em resposta à pandemia da covid-19**. Brasília: MEC, 2021e. Disponível em: <<https://bit.ly/3oG0ugE>>. Acesso em: 9 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Sistema de Monitoramento de Políticas Étnico-Raciais (Simope)**. Brasília: MMFDH, 2021f. Disponível em: <<https://bit.ly/3zGgVzz>>. Acesso em: 31 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.932, de 10 de janeiro de 2022. Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2022a. Disponível em: <<https://bit.ly/3cLFRwy>>. Acesso em: 22 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portaria nº 913, de 22 de abril de 2022. Declara o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV) e revoga a Portaria GM/MS nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 abr. 2022b. Disponível em: <<https://bit.ly/3zHwBmp>>.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Plano Nacional de Educação**: 6 anos de descumprimento – análise da execução dos artigos, metas e estratégias da Lei nº 13.005/2014. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3LjyEkC>>. Acesso em: 27 abr. 2002.

CARNEIRO, S. Raça, gênero e ações afirmativas. *In*: BERNARDINO, J.; GALDINO, D. (Org.). **Levando a raça a sério**: ações afirmativas e universidade. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

CARVALHO, M. M. Educação superior no Brasil: evolução, cobertura demográfica e resultados das ações afirmativas. *In*: TAFNER, P. *et al.* (Org.). **Caminhos trilhados e desafios da educação superior no Brasil**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2016. p. 313-352.

CASTRO, M. G.; ABRAMOVAY, M. (Coord.). **Relações raciais na escola**: reprodução de desigualdades em nome da igualdade. Brasília: UNESCO; Inep; Observatório de Violências nas Escolas, 2006. 370 p. Disponível em: <<https://bit.ly/3RwFUM9>>.

CERQUEIRA, D. *et al.* (Coord.). **Atlas da Violência 2021**. São Paulo: FBSP; Brasília: Ipea, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3vmC8MF>>. Acesso em: 13 jun. 2022.

CODES, A. L. M. *et al.* Educação. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 26, p. 129-174, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3vp6MoG>>. Acesso em: 2 maio 2022.

CORBUCCI, P. R. *et al.* Educação. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 24, p. 203-246, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3zC9idG>>. Acesso em: 2 maio 2022.

COTAS raciais nas eleições? Publicado pelo canal **Fernando Holiday**. [s.l.: s.n.], 25 ago. 2020. 1 vídeo (5 min). Disponível em: <<https://bit.ly/3vuzWTm>>. Acesso em: 9 jun. 2022.

DE MAMÃE FALEI a príncipe, líderes de 2016 triunfam nas urnas. **Folha de S.Paulo**, 9 out. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3zMcSSs>>. Acesso em: 9 jun. 2022.

DPU – DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Ofício nº 4138137/2020 DPU/GTPE DPGU**: solicitação de informações. Brasília: DPU, 13 dez. 2020. (Processo SEI/MEC, n. 08038008244/2019-33).

\_\_\_\_\_. **Nota Técnica nº 9**: DPGU/SGAI DPGU/GTPE DPGU. Brasília: DPU, 29 set. 2021.

DPU – DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO; ABPN – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES(AS) NEGROS(AS). **Pesquisa sobre a implementação da política de cotas raciais nas universidades federais.** DPU; ABPN, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3R7qr5h>>. Acesso em: 31 ago. 2022.

EMPRESÁRIOS e educadores defendem secretário de Doria de ataques do MBL. **Folha de S.Paulo**, 10 abr. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3blDVL3>>. Acesso em: 9 jun. 2022.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Pesquisa de levantamento de informações sobre a adoção do sistema de cotas sociais e Raciais nas instituições de ensino superior no Brasil (Lei nº 12.711/2012).** Brasília: Enap, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3zDUz1G>>. Acesso em: 31 mar. 2022.

ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria de Educação. **O impacto da pandemia na educação:** avaliação amostral da aprendizagem dos estudantes. São Paulo: Secretaria de Educação, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3zEzHrg>>.

FANON, F. (Ed.). **Os condenados da terra.** Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2005.

FCC – FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. *et al.* **Retratos da educação no contexto da pandemia do coronavírus:** perspectivas em diálogo. São Paulo: FCC, ago. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3voXgls>>.

FERNANDO HOLIDAY ARGUMENTA contra as cotas raciais. Publicado pelo canal **Fernando Holiday**. [s.l.: s.n.], 15 jun. 2016. 1 vídeo (2 min). Disponível em: <<https://bit.ly/3SiS8sI>>. Acesso em: 9 jun. 2022.

FERNANDO HOLIDAY REBATE cotas raciais na Unicamp. Publicado pelo canal **Movimento Brasil Livre**. [s.l.: s.n.], 8 jun. 2017. 1 vídeo (2 min). Disponível em: <<https://bit.ly/3Jm8UmD>>. Acesso em: 9 jun. 2022.

FERREIRA, A. M.; COELHO, W. B. Política de ação afirmativa na rede federal de educação profissional: reflexões sobre o acesso e a permanência dos estudantes negros dos cursos técnicos de nível médio (período de 2008 a 2013). **Revista Educação e Cultura Contemporânea**, v. 16, n. 44, p. 120-140, 2019.

FERRO, M. Bolsonaro critica cotas e anuncia MP que “vai ajudar a evitar” o ensino do socialismo. **Poder 360**, 6 set. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3SlsV0J>>. Acesso em: 23 ago. 2022.

FIORATTI, G.; MENON, I.; CANOFRE, F. Curador de mostra cancelada diz que Santander infringiu regras básicas. **Folha de S.Paulo**, 12 set. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3vu8HIq>>. Acesso em: 9 jun. 2022.

FLACSO – FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS. **Proposta de política pública para acompanhamento da Lei de Cotas e avaliação da democratização da educação superior**: documento inicial 041974201538. Brasília: MEC, 23 set. 2015. (Processo SEI/MEC, n. 23000.012046/2015-61).

FRANÇA, D. X. Discriminação de crianças negras na escola. **Interacções**, v. 13, n. 45, p. 151-171, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3OI1eMP>>. Acesso em: 7 maio 2022.

FREITAS, J. B. *et al.* As políticas de ação afirmativa nas universidades federais e estaduais (2003-2019). **Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA)**, p. 1-33, 2020.

GODOI, M. S; SANTOS, M. A. Dez anos da lei federal das cotas universitárias: avaliação de seus efeitos e propostas para sua renovação e aperfeiçoamento. **Revista de Informação Legislativa**, v. 58, n. 229, p. 11-35, 2021.

GOES, F. L.; OLIVEIRA, M. B. **Uma metodologia para quantificação de co-vítimas de homicídios no Brasil**. Brasília: Ipea, abr. 2021. (Texto para Discussão, n. 2647). Disponível em: <<https://bit.ly/3xv6ihB>>. Acesso em: 24 abr. 2022.

GRUPOS que buscam renovação política crescem antes de eleição; conheça. **Folha de S.Paulo**, 6 dez. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3BsIiyB>>. Acesso em: 9 jun. 2022.

HOLIDAY, do MBL, segue amigo Kim e se candidatará à presidência da Câmara Municipal. **Folha de S.Paulo**, 31 out. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3Jj73iB>>. Acesso em: 9 jun. 2022.

HORA de arranjar inimigos: vamos falar de cotas. Publicado pelo canal **Movimento Brasil Livre**. [s.l.: s.n.], 1º ago. 2018. 1 vídeo (4 min). Disponível em: <<https://bit.ly/3zMFEMk>>. Acesso em: 9 jun. 2022.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopses estatísticas da pesquisa Resposta Educacional à Pandemia de covid-19 no Brasil**: educação básica. Brasília: Inep, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3OFurrB>>. Acesso em: 30 abr. 2022.

JACCOUD, L.; BEGHIN, N. (Org.). **Desigualdades raciais no Brasil**: um balanço da intervenção governamental. Brasília: Ipea, 2002.

KARRUZ, A. P. Oferta, demanda e nota de corte: experimento natural sobre efeitos da Lei das Cotas no acesso à Universidade Federal de Minas Gerais. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 2, p. 405-462, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3BqJMt8>>.

KARRUZ, A. P.; MAIA, F. de P. Notas de cotistas e não cotistas da UFMG são menos desiguais que pontuação no Enem. **Nexo Jornal**, 1<sup>a</sup> abr. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3oECquk>>.

KLINTOWITZ, D. *et al.* Trabalho, território e covid-19 no MSP. **Instituto Pólis**, maio 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3Q3aImU>>.

KOSLINSKI, M. C.; BARTHOLO, T. L. A pandemia e as desigualdades de oportunidades de aprendizagem na educação infantil. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 32, p. 1-27, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3cR94qd>>.

LIMA JUNIOR, A. T.; CHERFEM, C. O. Igualdade racial. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 24, p. 429-480, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3PHJBxU>>.

LIMA JUNIOR, A. T.; PEREIRA, C. M. Igualdade racial. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 25, p. 381-425, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3SaRE7S>>. Acesso em: 2 maio 2022.

LOWI, T. J. American business, public policy, case-studies, and political theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

LUIGI, A. S. Ensino de história da África no Brasil: fluxos, refluxos e possibilidades. **Crítica Educativa**, v. 5, n. 1, p. 92-104, 2019.

MARINHO, F. *et al.* Disparidades raciais no excesso de mortalidade em tempos de covid-19 em São Paulo. **Desigualdades Raciais e Covid-19**, n. 8, p. 1-23, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3zEYcEy>>. Acesso em: 27 abr. 2022.

MATIJASCIC, M.; CORBUCCI, P. R. Educação. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 25, p. 161-215, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3JeJZRT>>. Acesso em: 2 maio 2022.

MATIJASCIC, M.; ROLON, C. E. K. Educação. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 27, p. 125-150, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3QjwjYv>>. Acesso em: 2 maio 2022.

MATIJASCIC, M.; ROLON, C. E. K.; FONSECA S. L. D. Educação. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3Bx4gjM>>. Acesso em: 13 jun. 2022.

MEDEIROS, H. A. V.; MELLO NETO, R. de D.; GOMES, A. M. Limites da Lei de Cotas nas universidades públicas federais. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 24, n. 6, p. 1-20, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3Sbow0z>>.

MELLO, U. **Affirmative action and the choice of schools**. Barcelona: BSE, 2021. (Working Papers, n. 1285). Disponível em: <<https://bit.ly/3Q3EKXu>>.

MELLO, U. M.; SENKEVICS, A. S. Panorama de dados e indicadores para monitoramento da Lei de Cotas. *In*: BOF, A. M.; OLIVEIRA, A. S. (Org.). **Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais**. Brasília: Inep, 2018. v. 1. p. 275-300.

MESSENERG, D. A direita que saiu do armário: a cosmovisão dos formadores de opinião dos manifestantes de direita brasileiros. **Sociedade e Estado**, v. 32, n. 3, p. 621-648, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3Q7e9sG>>. Acesso em: 9 jun. 2022.

MOREIRA-PRIMO, U. S.; FRANÇA, D. X. Efeitos do racismo da trajetória escolar de crianças: uma revisão sistemática. **Debates em Educação**, v. 12, n. 26, p. 176-198, 2020.

NEGREIROS, F.; MEIJER, R. de A. e S.; ARAÚJO, L. F. Incidência de preconceito racial em professores: um preditor de fracasso escolar de estudantes? **Conhecimento & Diversidade**, v. 8, n. 16, p. 113-124, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3PIIC0z>>. Acesso em: 7 jun. 2022.

NERI, M.; OSORIO, M. C. Evasão escolar e jornada remota na pandemia. **Revista NECAT**, v. 10, n. 19, p. 27-54, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3S2OeDG>>.

NISIDA, V.; CAVALCANTE, L. Raça e covid no município de São Paulo. **Instituto Pólis**, jul. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3zEMf1T>>.

NOGUEIRA, C. M. M. *et al.* Promessas e limites: o Sisu e sua implementação na Universidade Federal de Minas Gerais. **Educação em Revista**, v. 33, n. 2, p. 61-90, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3PKpgIp>>. Acesso em: 29 jun. 2022.

NOGUEIRA, O. (Org.). **Preconceito de marca: as relações raciais em Itapetininga**. São Paulo: Edusp, 1998. v. 10.

OLIVA, A. R. A história africana nas escolas brasileiras: entre o prescrito e o vivido, da legislação educacional aos olhares dos especialistas (1995-2006). **História**, São Paulo, v. 28, n. 2, p. 143-172, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/3oCeFTZ>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

OLIVEIRA, A. L. M. Perfil dos estudantes de graduação entre 2001 e 2015: uma revisão. **Avaliação**, v. 26, n. 1, p. 237-252, mar. 2021.

OLIVEIRA, R. G. *et al.* Desigualdades raciais e a morte como horizonte: considerações sobre a covid-19 e o racismo estrutural. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 9, p. 1-14, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3zGGIYp>>. Acesso em: 29 jun. 2022.

OTONI, S. T. de L. *et al.* Perfil dos egressos de escolas públicas na UFMG a partir das políticas de ação afirmativa. **Educação em Foco**, v. 27, n. 1, p. 1-21, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3S9KnFA>>. Acesso em: 29 jun. 2022.

PAIXÃO, M.; ROSSETTO, I.; CARVANO, L. M. Desigualdades de cor ou raça no sistema de ensino brasileiro. *In*: DEL POPOLO, F. *et al.* (Coord.). **Pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina**: dinámicas poblacionales diversas y desafíos communes. Rio de Janeiro: Alap Editor, 2011. (Serie Investigaciones, n. 12). p. 177-202.

PEREIRA, A. M.; SILVA, J. (Org.). **O movimento negro brasileiro**: escritos sobre os sentidos de democracia e justiça social no Brasil. Belo Horizonte: Nandyala, 2009.

PIOVESAN, F. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 124, p. 43-55, 2005.

ROLON, C. E. K. *et al.* Educação. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, p. 173-218, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3S669Kh>>. Acesso em: 2 maio 2022.

SALDAÑA, P. Saiba como surgiu o termo “ideologia de gênero”. **Folha de S.Paulo**, 23 out. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3PP3nHR>>. Acesso em: 9 jun. 2022.

SANHUEZA-SANZANA, C. *et al.* Desigualdades sociais associadas com a letalidade por covid-19 na cidade de Fortaleza, Ceará, 2020. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 30, n. 3, p. 1-12, 2021.

SANTOS, A. P. Itinerário das ações afirmativas no ensino superior público brasileiro: dos ecos de Durban à Lei das Cotas. **Revista de Ciências Humanas**, v. 8, n. 2, p. 289-317, 2012.

SANTOS, D. B. R.; HERINGER, R. R.; JESUS, R. E. Dossiê: ações afirmativas. **Novos Olhares Sociais**, v. 5, n. 1, p. 3-7. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3qPUI6x>>. Acesso em: 29 jun. 2022.

SENKEVICS, A. S. Contra o silêncio racial nos dados universitários: desafios e propostas acerca da Lei de Cotas. **Educação e Pesquisa**, v. 44, p. 1-23, 2018.

SENKEVICS, A. S.; MELLO, U. M. O perfil discente das universidades federais mudou pós-Lei de Cotas? **Cadernos de Pesquisa**, v. 49, n. 172, p. 184-208, 2019.

\_\_\_\_\_. Um balanço dos dez anos da política federal de cotas na educação superior (Lei nº 12.711/2012). **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**, v. 6, p. 209-232, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3voP1pk>>.

SILVA, T. D.; LOPEZ, F. **Perfil racial do serviço civil ativo do Executivo federal (1999-2020)**. Brasília: Ipea, jul. 2021. (Nota Técnica Diest, n. 49). Disponível em: <<https://bit.ly/3PTEIY4>>. Acesso em: 13 jun. 2022.

SILVA, V.; FIGUEIREDO, E. A Lei de Cotas nas universidades federais do Brasil e sua primeira década. **Conexão UFRJ**, 25 mar. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3S9Y07C>>. Acesso em: 16 jun. 2022.

SINGH, S.; BALHARA, Y. P. S. “Screen-time” for children and adolescents in COVID-19 times: need to have the contextually informed perspective. **Indian Journal of Psychiatry**, v. 63, n. 2, p. 192-195, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3zkYkYr>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

SINHORETTO, J. *et al.* A filtragem racial na seleção policial de suspeitos: segurança pública e relações raciais. In: LIMA, C. do S. L.; BAPTISTA, G. C.; FIGUEIREDO, I. S. (Org.). **Segurança pública e direitos humanos: temas transversais**. Brasília: MJ, 2014. p. 121-158. Disponível em: <<https://bit.ly/3biL2DW>>. Acesso em: 14 jun. 2022.

SOARES, I. Bolsonaro volta a negar racismo e diz: “sempre questioneei a questão de cotas”. **Correio Braziliense**, 8 maio 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3Q9nW1k>>. Acesso em: 23 ago. 2022.

SOARES, J. F.; ALVES, M. T. G. Desigualdades raciais no sistema brasileiro de educação básica. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 147-165, 2003.

SOUZA, M. L. A. “Lá na escola (não) tem racismo!”: reflexões sobre experiências formativas em educação para as relações étnico-raciais. **Revista Ensino Interdisciplinar**, v. 3, n. 8, p. 193-209, maio 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3Sgfsra>>. Acesso em: 7 jun. 2022.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Impactos da pandemia na alfabetização de crianças**. São Paulo: Todos pela Educação, fev. 2021a. (Nota Técnica). Disponível em: <<https://bit.ly/3cXSdlx>>. Acesso em: 28 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **6º relatório bimestral: execução orçamentária do Ministério da Educação (MEC) – consolidado do exercício de 2020**. São Paulo: Todos pela Educação, 2021b. Disponível em: <<https://bit.ly/3bk6wAt>>. Acesso em: 9 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. **Execução orçamentária do Ministério da Educação: relatório dos 3º e 4º bimestres de 2021**. São Paulo: Todos pela Educação, 2021c. Disponível em: <<https://bit.ly/3JiOw64>>. Acesso em: 9 jun. 2022.

TOKARSKI, C. P. *et al.* Igualdade de gênero. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, p. 407-466, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3cCKskI>>. Acesso em: 2 maio 2022.

TOKARSKI, C. P. *et al.* Igualdade de gênero. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3OAUPHW>>. Acesso em: 12 jun. 2022.

UNDIME – UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. **Pesquisa Undime sobre volta às aulas 2021**. 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/3KGDEjc>>. Acesso em: 31 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Undime sobre volta às aulas 2021**: julho. 2021b. Disponível em: <<https://bit.ly/3cyivLr>>. Acesso em: 31 ago. 2022.

WONG, A. S. K. Prolonged screen exposure during covid-19: the brain development and well-being concerns of our younger generation. **Frontiers in Public Health**, n. 9, p. 1-3, Sept. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3OJsr1y>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

52% DAS DIARISTAS de Heliópolis perderam sua renda na pandemia. **UNAS Heliópolis e Região**, 4 maio 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3cOkoTK>>.

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *et al.* **Educação não presencial na perspectiva dos estudantes e suas famílias**: onda 3. Brasília: BID, jul. 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/3PVNmQ0>>. Acesso em: 28 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **Educação não presencial na perspectiva dos estudantes e suas famílias**: onda 4. Brasília: BID, set. 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/3PVNmQ0>>. Acesso em: 28 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 21, de 5 de novembro de 2012. Dispõe sobre o Sistema de Seleção Unificada – SisU. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria nº 389, de 9 de maio de 2013. Cria o Programa de Bolsa Permanência e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 maio 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3zH60pt>>. Acesso em: 4 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Memorando nº 58/2016/CGRE/DIPES/ SESU/SESU**: política de reserva de vagas nas instituições federais de educação superior e de ensino técnico médio. Brasília: MEC, 5 abr. 2016a. (Processo SEI, n. 23000.012046/2015-61).

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Memorando nº 64/2016/DDR/SETEC/SETEC**: indicação de titular e suplente para o Comitê de Acompanhamento e Avaliação da Reserva de Vagas nas Instituições Federais de Educação Superior e de Ensino Técnico médio. Brasília: MEC, 19 abr. 2016b. (Processo SEI, n. 23000.012046/2015-61).

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e Cidadania. **Ofício nº 100/2018 GAB/SEPPIR/ MJC**: Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas nas Instituições Federais de Educação Superior e de Ensino Técnico de Nível Médio. Brasília: MJC, 26 out. 2016c. (Processo SEI, n. 23000.046544/2016-99).

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 9, de 5 de maio de 2017. Altera a Portaria Normativa MEC nº 18, de 11 de outubro de 2012, e a Portaria Normativa MEC nº 21, de 5 de novembro de 2012, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Terceira reunião do Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas**. Brasília: MEC, 7 jun. 2018. (Processo SEI, n. 23000.024286/2021-57).

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.759, de 11 abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 abr. 2019a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Nota técnica nº 527/2019/CGPES/DIPPES/SESU/SESU**. Brasília: MEC, 14 maio 2019b. (Processo SEI, n. 23000.014331/2019-41).

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Despacho nº 445/2019/DP1/GAB/SE/SE-MEC**: Minuta de Decreto para alteração dos art. 6º e 7º do Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012; Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal; e Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017. Brasília: MEC, 28 jun. 2019c. (Processo SEI, n. 23000.014331/2019-41).

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Ofício nº 135/2019/GAB/SESU/SESU-MEC**: alteração na indicação de representantes para compor o Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas nas instituições Federais de Educação Superior e de Ensino Técnico de Nível Médio – Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012. Brasília: MEC, 16 jul. 2019d. (Processo SEI, n. 23000.018970/2019-85).

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (Espin) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 fev. 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/3Sb64oJ>>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação; Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Portaria Conjunta nº 1, de 22 de dezembro de 2020. Designação dos membros do Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas nas Instituições Federais de Educação Superior e de Ensino Técnico de Nível Médio. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Ofício nº 740/2021/CGPES/DIPPES/SESU/SESU-MEC**: Ofício nº 4165/2021/MPF/PRDF/1OFCiSE da Procuradoria da República no Distrito Federal – 1º Ofício de Cidadania, Seguridade e Educação. Brasília: MEC, 22 jul. 2021a. (Processo SEI, n. 23000.002196/2020-24).

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Despacho nº 315/2021/CGRED/DIPPES/SESU/SESU-MEC**. Brasília: MEC, 1º set. 2021b. (Processo SEI, n. 08038.008244/2019-33).

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Comissão de juristas destinada a avaliar e propor estratégias normativas com vistas ao aperfeiçoamento da legislação de combate ao racismo estrutural e institucional no país**: relatório final. Brasília: Câmara dos Deputados, 31 nov. 2021c.

\_\_\_\_\_. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Simope**: guia de orientação de uso. Brasília: MMFDH, nov. 2021d. Disponível em: <<https://bit.ly/3Sm2sjU>>. Acesso em: 17 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Levantamento das demandas de imprensa recebidas pela Secretaria de Educação Superior no quarto trimestre (outubro, novembro e dezembro) de 2021 oriundas da assessoria de comunicação social do Ministério da Educação**. Brasília: MEC, dez. 2021e. (Processo SEI, n. 23000.00370420/2172).

SAMPAIO, H.; LIMONGI, F.; TORRE, H. **Eqüidade e heterogeneidade no ensino superior brasileiro**. São Paulo: Nupes/USP, 2000. (Documento de Trabalho, n. 1/00).

## IGUALDADE DE GÊNERO<sup>1</sup>

### 1 APRESENTAÇÃO

Em 2022, completam-se vinte anos da criação do primeiro órgão de Estado especificamente voltado para a implementação de políticas para as mulheres, a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (Sedim), no âmbito do governo federal. Ainda que incipiente e limitada – seja em termos de recursos de toda ordem, de abrangência das temáticas tratadas<sup>2</sup> ou de sua pouca relevância institucional na hierarquia governamental, visto que não se constituía em um ministério –, foi a partir da criação da Sedim que a agenda das políticas para as mulheres ganhou força na pauta governamental. Até então, os temas relacionados às mulheres ou à igualdade de gênero eram conduzidos pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), estrutura muito mais consultiva e deliberativa do que de fato executiva.

Da criação da Sedim à Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM) como parte do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), instituído pela gestão presidencial eleita em 2018, muita coisa mudou. Entre 2003 e 2015, a pauta foi conduzida pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), órgão de *status* ministerial, que, de forma inédita, organizou planos nacionais de políticas para as mulheres, envolvendo diversos setores governamentais e não governamentais, não apenas a partir da perspectiva da transversalidade horizontal (imiscuindo-se pelos diferentes órgãos do governo federal), mas também da transversalidade vertical (envolvendo governos subnacionais) e da interseccionalidade. Esse período foi marcado por importantes conquistas alcançadas, a exemplo da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 e da criação de mais de 220 organismos estaduais e municipais de políticas para as mulheres<sup>3</sup> que, seguindo o movimento de institucionalização da temática no governo federal, se instalaram com maior *status* hierárquico nos governos locais. Foi diante desse cenário que se expandiu a percepção de que os avanços obtidos seriam continuamente incrementados por novas conquistas sociais, uma vez que ainda havia um longo caminho para que a equidade de gênero fosse alcançada.

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps29/igualdadedegenero>

2. As políticas públicas destinadas às mulheres até o final da década de 1990 limitavam-se, em linhas gerais, a ações na área da violência e saúde.

3. Conforme se vê em: <<https://bit.ly/3IW7zSA>>.

Paradoxalmente, foi a partir de 2015, na gestão da primeira mulher eleita presidenta do país, que esta “sensação” começou a ser estremecida. O símbolo desse novo momento foi a fusão da SPM com um conjunto de outras secretarias, dando origem a um ministério guarda-chuva então denominado Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. A partir desse momento, os retrocessos se fizeram cada vez mais visíveis, começando especialmente no afastamento de Dilma Rousseff e na posse de Michel Temer, em 2016, com sucessivas perdas de relevância institucional, de orçamentos e de importância do tema na agenda política, que levaram à paralisação de programas e políticas que vinham sendo implementados até então.<sup>4</sup>

Entretanto, é a partir de 2019 que os maiores desafios se apresentam. A eleição de Jair Bolsonaro e a nomeação de Damare Alves como ministra das mulheres, da família e dos direitos humanos representam uma mudança na direção das políticas desenvolvidas em prol das mulheres e da igualdade de gênero. Não apenas instituiu-se um movimento de desmonte das políticas ainda existentes como se inicia a construção de uma “nova política para as mulheres”, baseada em uma moralidade religiosa, na centralidade da família tradicional nuclear e heteronormativa, no resgate de valores tradicionais de gênero e no embate direto com as pautas e movimentos feministas. A partir deste novo marco orientador, um conjunto de políticas e projetos é lançado visando ocupar o espaço que antes era destinado à implementação de ações que integravam o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) e que, em alguns casos, já contavam com longas trajetórias de existência e articulação intergovernamental. Sem instrumentos reguladores e orientadores da política<sup>5</sup> e sem uma institucionalidade hierarquicamente fortalecida para realizar a articulação com outros setores do governo, estas novas iniciativas revelaram-se frágeis, fragmentadas e com poucos resultados efetivos. Ainda que seja possível encontrar documentos e discursos que apontem para a existência de uma série de novas ações a partir de 2019, a análise dos orçamentos executados mostra que, em termos reais, estas narrativas não se transformaram em realidade para o conjunto de mulheres que delas poderia se beneficiar. Ao contrário, elas passaram a encontrar um fim em si mesmas, como elementos centrais de uma estratégia para “vencer” uma disputa discursiva que busca legitimar as mudanças e fortalecer uma ideologia conservadora que sustenta o atual governo.

É neste contexto, de insuficiente ação do Estado no campo das políticas para as mulheres, que a pandemia do novo coronavírus chega ao país em 2020 e se instala de maneira avassaladora. Aos impactos sobre as mulheres produzidos por essa nova política somam-se os impactos gerados pela própria pandemia,

4. Ver, sobre este processo, as edições 25 e 26 deste periódico (Lobato, Rezende e Fontoura, 2018; Mostafa *et al.*, 2019).

5. Como o PNPM, o Comitê de Monitoramento e Articulação do PNPM e o Sistema de Acompanhamento do PNPM, o Fórum de Organismos de Políticas para as Mulheres, entre outros.

que, como já vastamente documentados, são ainda maiores sobre as mulheres, especialmente negras, pobres e periféricas (Tokarski *et al.*, 2021; Barbosa, Costa e Hecksher, 2020; Parent in Science, 2020; Pinheiro, Tokarski e Vasconcelos, 2020; UN Women, 2020; Nassif-Pires, Carodoso e Oliveira, 2021; Fares *et al.*, 2021, entre outros).<sup>6</sup>

Este capítulo procura analisar este cenário duplamente desafiador para as pautas de igualdade de gênero enquanto políticas públicas. Para tanto, o texto se divide em três seções, além desta apresentação. Na seção 2, são apresentadas reflexões sobre o segundo ano da pandemia e os impactos que esta segue produzindo sobre as mulheres, especialmente quando as políticas de mitigação dos seus efeitos são falhas e insuficientes. Na edição 28 do *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* (Tokarski *et al.*, 2021), o capítulo *Igualdade de gênero* apresentou um primeiro quadro da situação das mulheres no contexto pandêmico ao longo de 2020. Diante da permanência da pandemia e dos desafios de médio e longo prazos por ela gerados, nesta edição, o capítulo se propõe a refletir sobre os efeitos persistentes da covid-19 sobre: o mundo do trabalho, a saúde mental e a violência contra as mulheres. Adicionalmente, são abordadas também questões relacionadas à saúde materna, uma vez que os índices de morte materna por covid-19 no Brasil são dos mais altos do mundo.

Na seção 3, o foco passa a ser o acompanhamento da execução das políticas para as mulheres ao longo dos dois primeiros anos da nova gestão do governo federal. O olhar aqui se expande para além da pandemia, buscando inicialmente compreender o marco moral e ideológico sobre o qual se constrói esta nova política e, na sequência, os caminhos por meio do qual ela se efetiva em projetos concretos. Apresenta-se também, nessa seção, uma análise da execução orçamentária da SNPM a partir dos programas e ações direcionados especificamente para as mulheres. Por fim, a última seção apresenta algumas considerações finais e desafios – estruturais e conjunturais – a serem considerados no processo de reconstrução do que foi sendo deixado para trás ao longo dos últimos anos.

## **2 O SEGUNDO ANO DA PANDEMIA DE COVID-19 E OS IMPACTOS SOBRE AS MULHERES**

### **2.1 Reflexos de mais um ano de pandemia no trabalho das mulheres**

A edição 28 deste periódico (Tokarski *et al.*, 2021) analisou os impactos da pandemia sobre o mundo do trabalho (seja ele remunerado ou não) ao longo de 2020. Naquele momento, não era possível saber quais seriam os desdobramentos da

---

6. Uma breve busca no Google Scholar sobre artigos publicados a partir de 2020 que tratem dos impactos da pandemia sobre as mulheres retorna mais de 15 mil resultados.

pandemia para os anos seguintes. Se isso segue sendo imprevisível – no momento em que este texto é escrito, a variante ômicron tornou-se a predominante, levando ao crescimento do número de casos em magnitude nunca documentada –, já é possível afirmar, contudo, que os impactos da covid-19 não são lineares ao longo do tempo ou homogêneos entre as pessoas. Boa parte dos seus efeitos sobre o mundo do trabalho resultaram, por um lado, da crise gerada pela necessidade de adoção de medidas de isolamento social que implicaram o fechamento de todos os setores econômicos considerados não essenciais ao funcionamento da sociedade (Barbosa, Costa e Hecksher, 2020; Mattei e Heinen, 2020) e, por outro, da resposta do Estado diante desse cenário, que se consubstanciou em uma atuação desarticulada na definição de medidas de isolamento, de protocolos sanitários de enfrentamento da pandemia e de vacinação, bem como na adoção tardia,<sup>7</sup> confusa e instável do Auxílio Emergencial,<sup>8</sup> que chegou a ser interrompido no início de 2021, quando se encerrou a primeira rodada de concessões (Mattei e Heinen, 2020; Fares *et al.*, 2021; Ocké-Rei *et al.*, 2021). Se é assim, à medida que o isolamento é atenuado ou acirrado, os impactos sobre trabalho remunerado e trabalho doméstico não remunerado seguem em uma ou em outra direção. O mesmo pode se dizer em relação à existência e ao peso das medidas de reposição de renda e de proteção do emprego adotadas ao longo do período.

Nesse sentido, é possível identificarmos momentos distintos em relação à magnitude e à direção dos efeitos causados pela pandemia no mundo do trabalho. O primeiro deles, marcado pelo aumento do desemprego, da inatividade e da carga de trabalho reprodutivo,<sup>9</sup> deu-se desde o momento em que o isolamento social foi praticado de forma mais intensa no país (entre março e junho, tal como mostra o estudo de Moraes (2021) e os sistemas de monitoramento do governo de São Paulo e da Inloco)<sup>10</sup> até meados do terceiro trimestre, quando o mercado de trabalho ainda sentia fortemente os efeitos dos elevados níveis de isolamento social do início da pandemia (gráfico 1). Foi nesse período que se viram ruas e cidades desertas,<sup>11</sup> que o trabalho remoto se efetivou com maior intensidade para

7. O auxílio emergencial (AE) começou a ser pago, no Brasil, em 9 de abril de 2020, dois meses após a Lei nº 13.979/2020 ter tratado das medidas necessárias ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus. Segundo o Panorama Laboral da América Latina, publicado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), quando o AE se iniciou no país, um total de 83 políticas de transferência monetária já estavam sendo implementadas em outros países latino-americanos (CEPAL, 2021).

8. Ainda que, ao ser implementado, o auxílio tenha sido de fundamental importância para garantir condições mínimas de vida para os brasileiros e sua magnitude em termos de gastos seja comparável à de países considerados desenvolvidos (Fares *et al.*, 2021; Carvalho, 2020).

9. Trabalho reprodutivo é utilizado, neste texto, como sinônimo de trabalho doméstico e de cuidados não remunerado.

10. Os dados do estado de São Paulo são disponibilizados em: <<https://bit.ly/3MM4dnl>>. Os dados para o Brasil, por sua vez, foram coletados e consolidados pela Inloco, *startup* parceira de empresas que disponibilizam aplicativos de celular, em: <<https://bit.ly/362G7Em>>. Neste caso, contudo, os dados só ficaram disponíveis até março de 2021.

11. Ver, por exemplo: <<http://glo.bo/3Nt8ix9>>, <<https://bit.ly/3DC3Whg>> e <<https://bit.ly/3qHFXd4>>. Acesso em: 3 dez. 2021.

aqueles que dele poderiam se beneficiar<sup>12</sup> e que o medo do desemprego, da fome e do contágio pelo vírus apareceram com maior intensidade para os trabalhadores autônomos, cuja renda advém do trabalho do dia a dia, para os mais precarizados e para os trabalhadores entendidos como essenciais e da linha de frente, cujas atividades não foram interrompidas.

O arrefecimento dessa chamada primeira onda da pandemia se inicia ao final do terceiro trimestre de 2020, mas é rapidamente seguido por um segundo pico de piora dos indicadores de morbimortalidade por covid-19. Os casos começam a aumentar, e uma segunda onda, ainda mais intensa e letal do que a primeira, instala-se no país entre o final de 2020 e o final do segundo trimestre de 2021.<sup>13</sup> Ainda que resistentes, diante do aumento do número de casos e óbitos (que alcançaram a marca de 3 mil diários), governos estaduais voltaram a decretar medidas de isolamento que provocaram mudanças de comportamento entre a população – ainda que de forma menos intensa que na primeira onda –, ampliando os índices de isolamento social (especialmente entre março e abril) e afetando, portanto, o trabalho e a renda da população brasileira (Moraes, 2021). Desde então, é possível notar uma redução do número de casos e de óbitos por covid-19 que coincide com um momento de vacinação em massa no país e de retomada de praticamente todas as atividades até então restritas, incluindo escolas públicas e atividades culturais, como *shows* e cinemas, bem como o fim ou a redução das restrições de horários ou capacidade de atendimento em bares e restaurantes.

Ao longo de todo esse período, o auxílio emergencial foi implementado e pago a trabalhadores informais, autônomos, microempreendedores individuais, desde que atendidos os critérios de renda do trabalho e domiciliar, com valores que variaram de R\$ 600 mensais – chegando a R\$ 1.200 para mulheres em famílias monoparentais –, em meados de 2020, até R\$ 150 mensais, em 2021 – chegando a R\$ 375 para famílias monoparentais femininas. As incertezas que marcaram a continuidade da oferta do benefício, as interrupções e as flutuações em seus valores contribuíram para o quadro de deterioração do mercado de trabalho brasileiro e para o aumento da pobreza e da fome<sup>14</sup> no país. De fato, estudo da Fundação Getúlio Vargas mostra que, antes da pandemia, cerca de 11% da população brasileira encontrava-se abaixo da linha de pobreza, valor que se reduziu para 4,6% em setembro de 2020, quando o auxílio emergencial estava sendo pago de forma “plena”, e

12. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Covid-19, ainda que seja possível verificar uma queda na proporção de pessoas em trabalho remoto entre junho e julho de 2020, é a partir de agosto do mesmo ano que essa queda se dá de forma mais intensa e sustentada (disponível em: <<https://bit.ly/3HX33lm>>).

13. Ver: <<https://bit.ly/3KMaFJF>>.

14. Para uma análise detalhada sobre as condições de insegurança alimentar da população brasileira, ver as notas de políticas sociais de Nathalie Beghin e de Enid Rocha e Valéria Rezende nesta edição de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*.

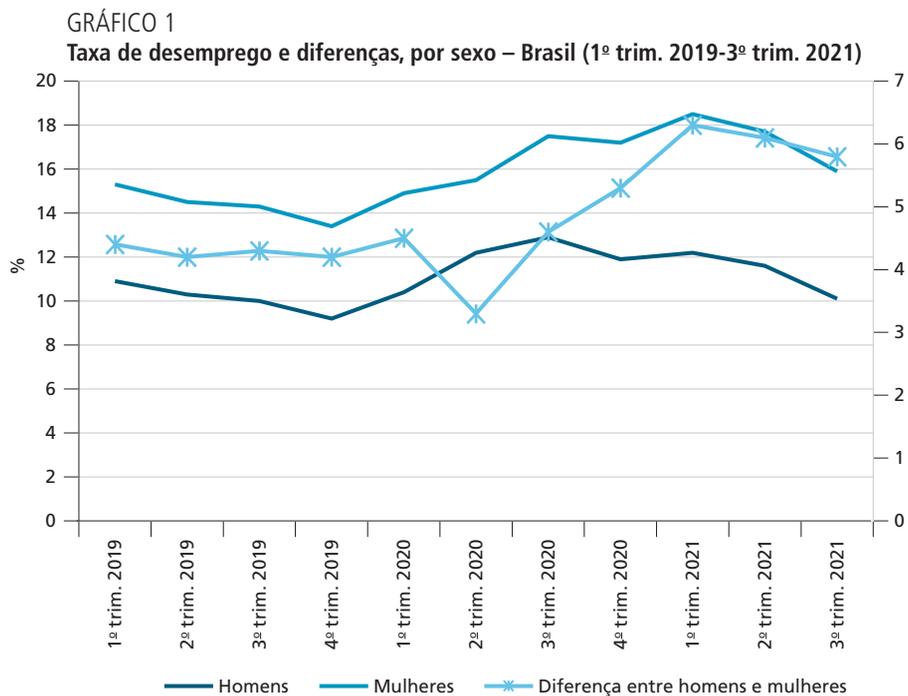
alcançou 16% no primeiro trimestre de 2021, quando o auxílio foi interrompido. Com a retomada do benefício, com valores reduzidos, a taxa de pobreza caiu para 13%, valor ainda superior àquele verificado antes de a pandemia se instalar no país (Neri, 2021).

### 2.1.1 Os impactos sobre as desigualdades de gênero no mercado de trabalho

Todo esse preâmbulo se faz necessário para tornar evidente que não é possível falar de um efeito genérico da pandemia sobre o trabalho ou, mais especificamente, sobre as desigualdades de gênero no mundo do trabalho. Estes efeitos variaram ao longo dos meses, a depender das medidas adotadas para enfrentar as oscilações de comportamento e controle do coronavírus. Ao se olhar especificamente para o trabalho pago, realizado no mercado, nota-se que a grande marca desta crise econômica, que a distingue de outras crises anteriores, foi o aumento significativo da população que estava fora da força de trabalho. Costa, Barbosa e Hecksher (2021, p. 11) destacam que

A diferença da crise de 2020 em relação à crise anterior, ocorrida em 2015 e 2016, se caracteriza não apenas por sua magnitude, mas também pela intensa transição dos ocupados, não para o desemprego, e sim para a inatividade. Assim, apesar de ter sido observado um aumento da taxa de desemprego, é a queda expressiva na taxa de participação que mais se sobressai na pandemia da covid-19.

A análise do gráfico 1 mostra que, de fato, no primeiro momento da pandemia, há um aumento das taxas de desemprego que se mantém até o final do terceiro trimestre de 2020, quando se estabilizam. Este aumento inicialmente é maior para os homens do que para as mulheres – variação de 1,8 ponto percentual (p.p.) para eles e de 0,6 p.p. para elas entre o segundo e o primeiro trimestres de 2020 –, o que reflete, em boa medida, o movimento de saída mais intensa das mulheres da força de trabalho, mas leva a uma redução nas desigualdades de gênero entre a população desocupada. No terceiro trimestre de 2020, porém, as taxas de desemprego femininas sobem com maior intensidade que as masculinas, e as desigualdades voltam a se ampliar, alcançando uma diferença de 4,6 p.p. entre a taxa de desemprego feminina (17,5%) e a masculina (12,9%), diferença esta que alcança 6,3 p.p. no primeiro trimestre de 2021.



Fonte: PNAD Contínua/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Elaboração das autoras.

Obs.: O eixo da esquerda representa os valores em porcentagem; e o eixo da direita representa os valores absolutos da diferença entre os percentis de homens e mulheres.

Com a chegada da segunda onda da pandemia de covid-19 no país, há um novo movimento de aumento das taxas de desemprego que é concentrado praticamente entre as mulheres. Nesse momento, as taxas de atividade feminina já começam a se recuperar (gráfico 2) e não “seguram” mais o aumento do desemprego das mulheres, a exemplo do que aconteceu na primeira onda. Assim, entre o primeiro trimestre de 2021 e o último de 2020, nota-se um aumento de 1,3 p.p. no desemprego feminino, enquanto o masculino mantém-se praticamente inalterado. No primeiro trimestre de 2021, 18,5% das mulheres estavam desocupadas, maior proporção desde que a PNAD Contínua passou a ir a campo, em 2012 (maior, inclusive, que na crise de 2016, quando atingiu 16,2% no primeiro trimestre de 2017). Entre os homens, esse valor era de 14,9%. Se, no início de 2020, a taxa de desemprego masculina era 4,5 p.p. menor que a feminina, um ano depois, as desigualdades se ampliaram, e a diferença saltou para 6,3 p.p. Tal como mencionado na edição 28 deste periódico (Tokarski *et al.*, 2021), os impactos mais expressivos da pandemia sobre a ocupação feminina têm relação tanto com sua inserção mais precária no mercado de trabalho, em postos com menor proteção social, quanto, especialmente, com a concentração de mulheres em setores que foram muito afetados pela pandemia, como o trabalho doméstico e as ocupações nas áreas de alojamento e alimentação (Tokarski *et al.*, 2021; Hecksher, 2020).

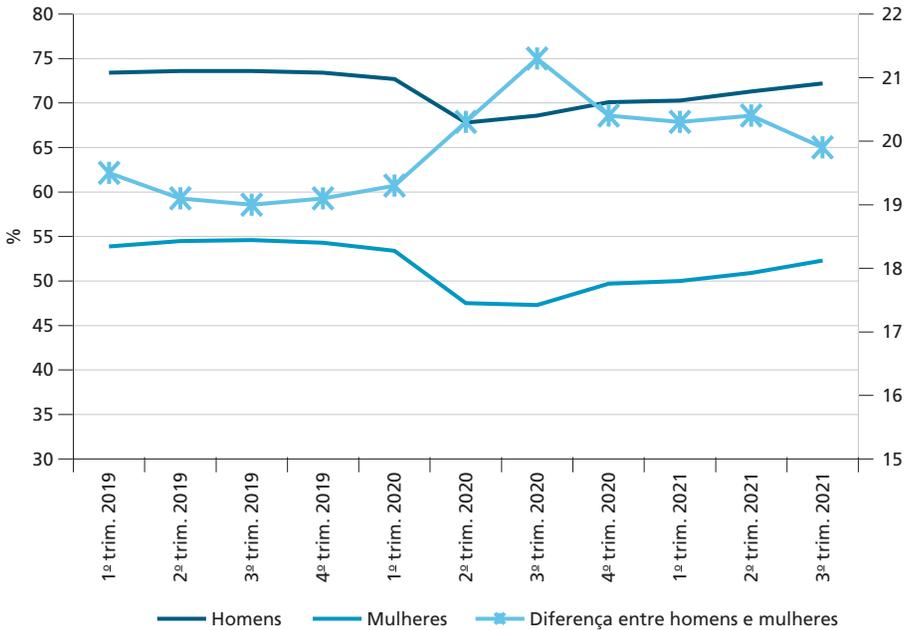
Nos meses seguintes, com o maior controle da pandemia, devido à vacinação, e com a suspensão de praticamente todas as restrições de funcionamento de serviços, as taxas de desemprego passam a cair de forma sustentada. A recuperação do mercado de trabalho, porém, é mais intensa para os homens e, ao final do terceiro trimestre de 2021, é possível perceber que a taxa de desemprego masculina já retorna aos patamares (elevados) do período pré-pandêmico, no qual, vale dizer, o mercado de trabalho já se encontrava em crise. Para as mulheres, em contrapartida, a recuperação é mais lenta. Não apenas as taxas de desemprego femininas não retornaram aos níveis de antes da pandemia como a desigualdade nas taxas de homens e mulheres seguem mais altas (5,8 p.p.) do que a já elevada diferença medida no início de 2020 (4,5 p.p.).

A análise da desocupação, contudo, esconde um movimento que, como mencionado, é o mais relevante no período pandêmico, qual seja, o do aumento da inatividade. O gráfico 2 mostra como entre o primeiro e o segundo trimestres de 2020 – o que corresponde ao momento de isolamento social mais rígido – há uma significativa queda nas taxas de atividade tanto de homens quanto de mulheres. Enquanto, para os primeiros, há uma redução de 5 p.p. na taxa de participação entre os dois trimestres, para as mulheres, essa queda é de 6 p.p., levando a um aumento nas desigualdades de gênero, que já eram significativas antes desse momento. Ou seja, a pandemia amplifica uma desigualdade estrutural a partir de um efeito conjuntural. Este movimento de saída da força de trabalho tem relação não apenas com o desalento “tradicional” e as maiores dificuldades de busca por emprego em uma situação de isolamento social, mas também com o fechamento de serviços essenciais – como escolas –, que ampliou a demanda por trabalho reprodutivo no espaço domiciliar e impossibilitou que as mulheres estivessem disponíveis para o mercado de trabalho. É essa conjunção de efeitos – maior precariedade na inserção ocupacional, maior desalento e maior responsabilidade pelo trabalho doméstico e de cuidados não remunerado – que faz com que as mulheres sejam mais afetadas por esse movimento de saída do mercado de trabalho do que os homens.

Tanto isso é verdade que, ao olharmos para os meses seguintes ao início da pandemia, é possível perceber que a recuperação das taxas de atividade se dá mais rapidamente para a população masculina do que para a feminina. Para os homens, essa recuperação começa a se dar já no terceiro trimestre de 2020; para as mulheres, contudo, é preciso ainda mais um trimestre para que esse movimento possa ser verificado. É apenas nos últimos meses de 2020, quando as restrições de isolamento já pouco se faziam sentir, que as mulheres conseguem voltar a participar do mercado de trabalho, alcançando taxas de participação de quase 50% (enquanto os homens já estavam em 70% no mesmo período). Ao longo de todo o ano de 2021, as taxas de participação masculina e feminina vão se recuperando, mas, enquanto os homens praticamente retornam aos valores pré-pandêmicos ao final da série aqui acompanhada, as mulheres ainda estão pouco mais de 1 p.p. abaixo da taxa verificada no primeiro trimestre de 2020. As desigualdades de gênero,

que chegaram a 21,3 p.p. no terceiro trimestre de 2020 (e que eram de 19,3 p.p. no primeiro trimestre de 2020), ainda estão em 19,9 p.p. um ano depois.

**GRÁFICO 2**  
**Taxas de participação na força de trabalho e diferenças, por sexo – Brasil (1º trim. 2019-3º trim. 2021)**



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração das autoras.

Obs.: O eixo da esquerda representa os valores em porcentagem; e o eixo da direita representa os valores absolutos da diferença entre os percentis de homens e mulheres.

Um setor particularmente importante para as mulheres e que foi bastante afetado durante a pandemia é o do trabalho doméstico remunerado. Conforme foi destacado na edição 28 deste periódico (Tokarski *et al.*, 2021), o trabalho doméstico foi não apenas o segundo mais impactado pela pandemia, tendo perdido cerca de um terço de seus postos de trabalho, como também foi um dos setores com maior dificuldade para recuperar estas posições no momento de retomada do mercado de trabalho. Na última década, o trabalho doméstico tem respondido por algo entre 14% e 15% das ocupações femininas no mercado de trabalho brasileiro (Tokarski *et al.*, 2021; Costa *et al.*, 2021), sendo que, em 2019, 14,2% das mulheres ocupadas eram trabalhadoras domésticas. Era esse o patamar da ocupação quando a pandemia se instalou no Brasil no primeiro trimestre de 2021. Logo no trimestre seguinte, este percentual caiu, equivalendo a uma redução de 12,5%, quando comparado ao trimestre imediatamente anterior, ou a uma

redução de 15%, na comparação com o mesmo trimestre do ano anterior (Costa *et al.*, 2021). A magnitude dos efeitos da pandemia sobre o trabalho doméstico está relacionada, principalmente, ao fato de que esta é uma ocupação: i) marcada pela informalidade e, portanto, com maior facilidade para o rompimento dos vínculos de trabalho; ii) realizada no espaço domiciliar e em intensa interação com os moradores, o que, em um contexto de pandemia, pode ter levado também a preocupações quanto à manutenção da presença da trabalhadora nas residências; e iii) remunerada por outros salários, os quais, em um contexto de intensa crise econômica, podem também ter sido afetados e ter impossibilitado a manutenção do vínculo trabalhista (Ocké-Rei *et al.*, 2021; Pinheiro, Tokarski e Vasconcelos, 2020). Esses efeitos são tão relevantes que o trabalho doméstico ainda não recuperou os níveis dos meses pré-pandemia (Costa *et al.*, 2021).

Tal como mencionado, a informalidade é uma grande marca da categoria. Em 2019, cerca de 73% das trabalhadoras não possuíam carteira de trabalho assinada. Foram essas mulheres as mais impactadas pela crise da covid-19, tendo perdido as suas ocupações e transitado para a inatividade ou para o desemprego em proporção mais expressiva do que as trabalhadoras domésticas que contavam com carteira assinada. A análise dos efeitos da pandemia permite ilustrar como a formalização do vínculo empregatício – obrigatória desde 1941 (Pinheiro, Gonzalez e Fontoura, 2012) – constitui-se em importante mecanismo de proteção das trabalhadoras, dificultando a demissão, mantendo padrões mínimos de renda e possibilitando o acesso a benefícios como o seguro-desemprego e o auxílio-doença. Costa *et al.* (2021) mostram como, entre as trabalhadoras domésticas formais, o risco de passar para a inatividade foi, no contexto pandêmico, 10 p.p. menor do que para as informais. O mesmo se dá em relação ao risco de transitar para o desemprego: enquanto entre as informais esse risco se ampliou em 3,5 p.p. nos primeiros trimestres de 2020, para as formais esse risco foi de 1,3 p.p., tendo alcançado 0,7 p.p. para as trabalhadoras formais dos demais setores ocupacionais. Se, em crises econômicas “tradicionais”, o trabalho doméstico pode se constituir em um colchão amortecedor para trabalhadoras menos escolarizadas e qualificadas, que acabam sempre encontrando nesta ocupação uma alternativa de emprego, na crise econômica de 2020-2021 isto não foi verificado, e as possibilidades de transitar da condição de inatividade ou desemprego para uma ocupação no mercado foram maiores para outros setores do que para o setor doméstico (*op. cit.*).

2.1.2 Os impactos da pandemia sobre o trabalho doméstico e de cuidados não remunerado  
As características do trabalho doméstico enquanto uma ocupação tipicamente de cuidado exercida no espaço domiciliar fazem com que os impactos de uma crise sanitária sejam bastante distintos daqueles verificados em outras crises econômicas e para outros setores. Essas características produziram efeitos negativos não

apenas sobre as trabalhadoras, mas também sobre a sociedade de forma geral, na medida em que a impossibilidade de contar com o trabalho exercido por estas mulheres ampliou a carga de trabalho das famílias contratantes e contribuiu para a ampliação da inatividade feminina. O aumento da demanda por trabalho doméstico e de cuidados não remunerado não se deu apenas pela ausência das trabalhadoras domésticas, mas também pela impossibilidade de contar com as instituições que ofertam algum tipo de cuidado à sociedade, como escolas, creches, instituições de acolhimento de idosos, restaurantes, entre outros.

É importante lembrar que, ainda que grande parte das restrições de isolamento social tenham sido encerradas no segundo semestre de 2021, com a abertura quase total de atividades comerciais e de serviços, a redução da oferta de serviços de cuidados – em especial as escolas, tanto no setor público quanto no setor privado – ainda permanecia. Isso porque os sucessivos decretos presidenciais promulgados no sentido de regulamentar a Lei nº 13.979/2020 (Brasil, 2020a) para definir os serviços e atividades essenciais que deveriam funcionar durante a pandemia não previram o funcionamento de escolas, creches e demais serviços que oferecem cuidados. O não reconhecimento das escolas como atividades essenciais expressa o entendimento de que, em cada família, existirão pessoas capazes de realizar as atividades antes ofertadas nestes serviços, sejam elas mais fortemente associadas à dimensão do cuidado que escolas e creches exercem – como brincar, alimentar, trocar –, sejam elas associadas à dimensão educacional e ao cumprimento dos componentes curriculares previstos para cada nível. Dessa forma, passaram para responsabilidade das famílias – particularmente das mulheres – um montante expressivo de trabalho de cuidados antes ofertado por aquelas instituições, uma vez que o ensino totalmente remoto ou híbrido (com atividades presenciais e remotas) foi adotado por boa parte dos estabelecimentos de ensino. Sobre esse aspecto, é oportuno citar Adriana Puiggrós (2020, p. 36, tradução nossa):

Quando os vínculos pedagógicos foram subitamente suspensos, ficou à vista a importância das instituições educacionais. Os setores médios, críticos frequentes do Estado, exigiam que este se encarregasse de remediar a nova circunstância. Diante desse pedido, alguns governos divergiram em suas respostas, cujas consequências deixarão marcas sociais, demográficas, econômicas e culturais. O mapa educacional terá mudado e encontraremos semelhanças entre os países em que o Estado interveio decisivamente no controle da pandemia e na continuidade da educação (de diferentes formas) e aqueles que negaram o problema e abandonaram a população à sua sorte, ou a subestimaram e não fizeram todo o correspondente. (...) os governos responsáveis estimularam a pesquisa científica e tecnológica em torno do fenômeno da pandemia e inúmeras questões relacionadas ou derivadas; assim como reorganizaram o ano letivo e estimularam a irrupção de iniciativas educativas há muito contidas.

Segundo o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o fechamento de escolas durante o primeiro ano da pandemia foi um fenômeno global, mas a América Latina e Caribe foi a região mais afetada, com 80% do tempo de instrução previsto interrompido, devido ao fechamento total das escolas (UNICEF, 2021, p. 19). O relatório aponta que, nos países com renda média baixa e renda baixa, o ensino presencial foi interrompido por mais tempo devido ao fechamento total das escolas. No continente latino-americano, 79% das escolas foram completamente fechadas, 18% foram parcialmente fechadas e 3% ficaram completamente abertas no período compreendido entre 11 de março de 2020 até 11 de março de 2021 (UNICEF, 2021, p. 20). Na plataforma que monitora o fechamento das escolas devido à covid-19,<sup>15,16</sup> o Brasil está entre os poucos países cujas escolas não estão totalmente abertas. Por sua vez, no mapa que mostra a duração total do fechamento das escolas, com exceção do Uruguai, todos os países da América do Sul ficaram mais de 41 semanas com escolas fechadas.<sup>17</sup> Em relação à priorização de professores da educação básica nas campanhas de vacinação contra covid-19, nota-se que, da América do Sul, apenas Chile e Colômbia incluíram os docentes no grupo prioritário 1, o primeiro a ser vacinado. Os docentes do Uruguai e do Paraguai entraram no grupo prioritário 2, enquanto Brasil, Argentina, Peru e Equador incluíram os docentes no grupo prioritário 3.<sup>18</sup>

Não se ignora, aqui, que o retorno precoce às atividades escolares (ou o seu fechamento tardio) sem orientações, protocolos, condições materiais adequadas<sup>19</sup> e, mais recentemente, vacinação em massa coloca em risco não apenas as crianças, até então proporcionalmente menos afetadas em termos de morbimortalidade por covid-19, mas toda a comunidade escolar, formada majoritariamente por mulheres.<sup>20</sup> Isso significa, portanto, que reconhecer o espaço das escolas como um lugar no qual atividades essenciais são ofertadas à sociedade exige organização e preparo, em termos de protocolos sanitários, além de adequações que precedem este reconhecimento. Diante da inexistência de uma atuação nacional coordenada, com a instituição de protocolos orientadores para o funcionamento das escolas, e da falta de investimentos na adequação física dos espaços,<sup>21</sup> o fechamento das escolas e/ou seu funcionamento em sistema híbrido funcionou como medida

15. Todas as consultas ao sítio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) foram realizadas em fevereiro de 2022.

16. Disponível em: <<https://bit.ly/3HY0Hmz>>.

17. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3pPO9Hu>>.

18. Disponível em: <<https://bit.ly/3IXgdQZ>>.

19. Como acesso a álcool em gel, ventilação e distanciamento, água e sabão para higienização das mãos, máscaras adequadas, entre outros.

20. Segundo dados da PNAD Contínua 2020, as mulheres respondiam por 95% dos profissionais que atuavam em creches, 84% dos que atuavam em pré-escolas e em estabelecimentos de ensino fundamental, 65% dos que atuavam no ensino médio, 50% dos que estavam ocupados no ensino superior e 65% daqueles que estavam atuando em serviços auxiliares à educação (elaboração das autoras a partir dos microdados da PNAD).

21. Ver, a este respeito, o capítulo de Enid Rocha e Valéria Rezende neste periódico.

de proteção e controle da pandemia, levando a prejuízos expressivos tanto para as crianças, que se mantiveram afastadas, quanto para suas famílias, que tiveram a sua carga de trabalho aumentada.

Esses prejuízos, contudo, não foram igualmente sentidos pelas crianças ou pelas mulheres que passaram a assumir o trabalho de cuidado antes ofertado pelas escolas. Olhando especificamente para as mulheres, nota-se que os impactos do fechamento das escolas sobre o seu trabalho reprodutivo não são homogêneos. Isso se dá não apenas porque mulheres de diferentes classes sociais ou grupos raciais possuem diferentes possibilidades de “solucionar” esses problemas (contando com redes informais de cuidado ou contratando e mantendo o trabalho de uma babá ou trabalhadora doméstica, por exemplo, mesmo na pandemia), mas porque este problema se apresentou com intensidade diferente para mulheres diferentes. De fato, as escolas privadas retornaram às suas atividades, ainda que em sistema híbrido, muito mais cedo do que as escolas públicas, que se mantiveram em sistema totalmente remoto até meados de 2021.<sup>22</sup> Segundo a UNESCO, a maior parte das escolas públicas estaduais retornaram às aulas presenciais em todo o país, em regime híbrido, apenas no final do primeiro semestre de 2021,<sup>23</sup> enquanto na rede privada muitas instituições já tinham aberto suas portas no segundo semestre de 2020 ou, no máximo, no início de 2021. Dados do Censo Escolar, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), mostram que, ao final de 2020, 97,5% das escolas municipais não tinham retornado às atividades presenciais, valor que é de 71% para as escolas particulares. Isso significa que, na média, as escolas públicas ficaram fechadas 287 dias em 2020, enquanto as particulares fecharam por 248 dias.<sup>24</sup> Ou seja, a necessidade de cuidado das crianças, que permaneceram em casa por um longo período – sem alternativas ofertadas pelo Estado –, impactou decisivamente as possibilidades de participação das mulheres no mercado de trabalho e ampliou as dificuldades para que elas pudessem retornar ao mercado ao longo desse primeiro ano e meio da pandemia.

Ao observarmos os dados relativos à frequência à escola de crianças de 0 a 5 anos, nota-se que, em 2019, 55,6% de crianças de 0 a 5 anos frequentavam creche ou escola. Destas, 71,7% com idade entre 0 e 3 anos e 76,8% com idade entre 4 e 5 anos frequentavam estabelecimentos públicos. Ou seja, na grande maioria das famílias brasileiras, as crianças de até 5 anos de idade frequentavam creches ou escolas da rede pública de ensino e, assim, permaneceram ao menos um ano e

22. Segundo o levantamento realizado pela UNESCO, até 9 de setembro de 2021, apenas os estados do Acre, Rio Grande do Norte e Roraima ainda não tinham retomado, naquela data, atividades presenciais nas escolas. Ressalta-se, contudo, que esse retorno tem se dado de forma heterogênea, cada estado da federação apresentando ritmos e situações diferentes e na forma híbrida, ou seja, em grande parte dos estados as crianças não têm aulas presenciais todos os dias da semana.

23. Disponível em: <<https://bit.ly/3pBIDHL>>.

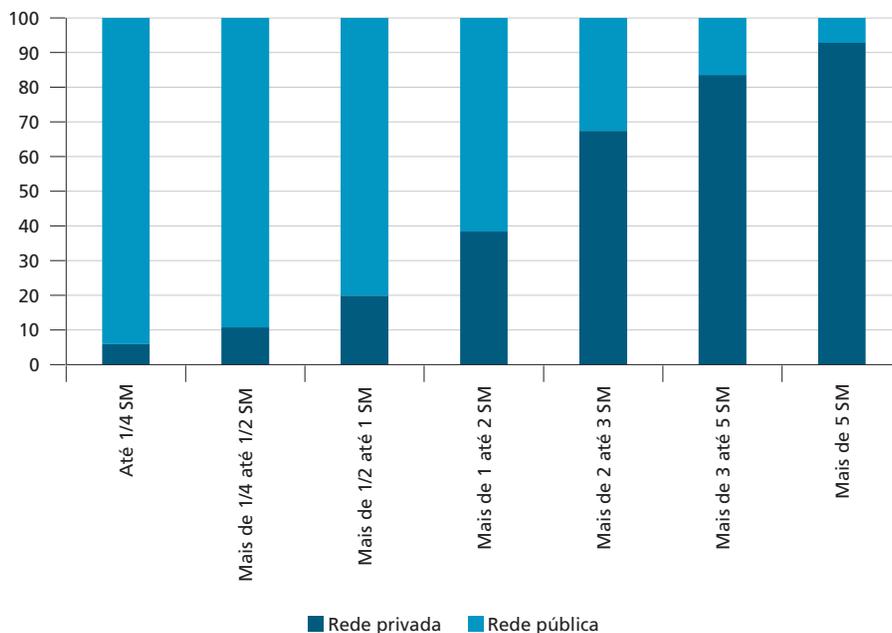
24. Para mais detalhes sobre este tema, ver o capítulo *Educação* e a *Nota de política social* de Enid Rocha e Valéria Rezende neste periódico.

meio afastadas destas instituições, quando se consideram os dois primeiros anos da pandemia. No entanto, são as crianças de mais baixa renda e negras as que proporcionalmente mais frequentavam o sistema público de ensino, tal como se pode ver nos gráficos 3 e 4. Portanto, foram estas crianças e suas mães as maiores afetadas pelo fechamento dos serviços educacionais e pela ausência de construção de soluções que pudessem mitigar ou compensar o maior aumento das jornadas de trabalho reprodutivo e os impactos no trabalho produtivo e na saúde mental das mulheres, causados pela intensificação dos cuidados de crianças em idades tão novas.

GRÁFICO 3

**Distribuição das crianças de 0 a 5 anos frequentando escola, por rede, segundo renda domiciliar *per capita* – Brasil (2019)**

(Em %)



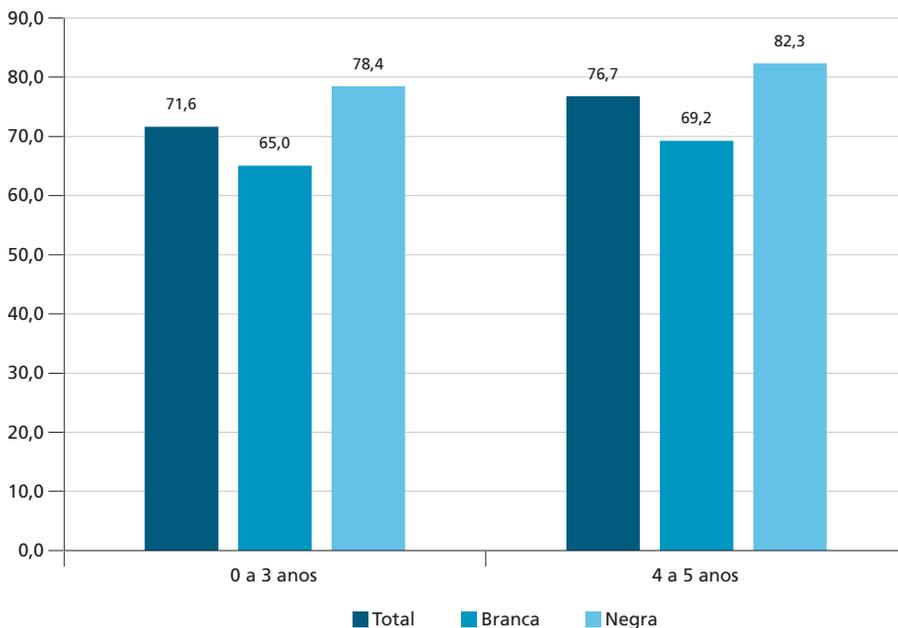
Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração das autoras.

Obs.: SM – salário mínimo.

GRÁFICO 4

Proporção de crianças de 0 a 5 anos frequentando escola que estão matriculadas na rede pública, segundo faixa etária e raça/cor – Brasil (2019)  
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.  
Elaboração das autoras.

É claro que em uma sociedade mais igualitária, em termos de divisão sexual do trabalho reprodutivo, estes impactos seriam mais igualmente divididos entre homens e mulheres. Contudo, no caso brasileiro, existem evidências suficientes que apontam para uma persistente e estrutural desigualdade de gênero neste campo. Os dados coletados pelo IBGE indicam que as mulheres seguem alocando o dobro de tempo em trabalho doméstico e de cuidados não remunerados do que os homens. Em 2019, último ano para o qual se tem informações a respeito, as mulheres gastavam em torno de 21 horas semanais nestas atividades, valor que cai para 11 horas no caso dos homens (IBGE, 2020).

Infelizmente, o IBGE não coletou essas informações ao longo de 2020, momento no qual as jornadas de trabalho reprodutivo se intensificaram diante da pandemia e do fechamento dos serviços de compartilhamento de cuidados com

as famílias.<sup>25</sup> Pesquisas conduzidas por outras organizações no Brasil e no mundo, no entanto, trouxeram evidências que apontam nesta direção. No caso brasileiro, a pesquisa da Sempreviva Organização Feminista (SOF), conduzida entre abril e maio de 2020, mostra que 50% das mulheres passaram a cuidar de alguém na pandemia (sendo 52% destas negras e 46%, brancas), 72% delas afirmaram que aumentou a necessidade de monitoramento e companhia, e 41% daquelas que seguiram trabalhando com manutenção dos salários disseram que estavam trabalhando mais na quarentena (SOF, 2020). No âmbito internacional, estudo da Organização das Nações Unidas (ONU) Mulheres apontou que houve aumento da jornada de trabalho reprodutivo na primeira fase da pandemia tanto para homens quanto para mulheres, com maior intensidade para elas, em 22 países na Ásia-Pacífico, na Europa e na Ásia Central (UN Women, 2020).

O mesmo também foi verificado para o Brasil, segundo pesquisa conduzida na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), com uma amostra majoritariamente formada por pessoas com nível de escolaridade elevada e de camadas médias de renda (Jesus e Myrrha, 2020). Neste caso, ainda que um terço dos entrevistados tenham dito que o trabalho doméstico e de cuidados não remunerado estava sendo dividido igualmente entre os membros do domicílio durante o período da pandemia, 52% afirmaram que as mulheres estavam sendo sobrecarregadas com essas atividades. Em uma comparação com o período anterior da pandemia (com base em dados da PNAD Contínua), as autoras concluíram que houve uma maior divisão das tarefas entre homens e mulheres, mas que essa mudança foi mais perceptível entre casais sem filhos e não foi capaz de evitar a maior carga de trabalho entre as mulheres. Considerando os casais com filhos pequenos, enquanto antes da pandemia 24% destes dividiam igualmente as tarefas domésticas e de cuidados, durante a pandemia (entre maio e junho de 2020) este valor saltou para 36%. No caso de casais sem filhos pequenos, em 42% dos casos o trabalho doméstico e de cuidados era dividido de forma igualitária no período da pandemia (era de 21,5%). As mulheres seguem, porém, sendo majoritariamente responsabilizadas por estas atividades e isso não se alterou no contexto pandêmico. Em 60% dos arranjos do tipo casal com filhos pequenos, as mulheres continuavam respondendo pela maioria do trabalho reprodutivo, valor que era de 53,5% entre os casais sem filhos pequenos (Jesus e Myrrha, 2020).

O estudo de Jesus e Myrrha (2020) aponta também para a relevância do teletrabalho nessa reconfiguração mais igualitária de divisão do trabalho doméstico e de cuidados não remunerado. Como a amostra da pesquisa se concentrou

---

25. A PNAD Contínua não levou a campo, em 2020, as perguntas referentes ao trabalho doméstico e de cuidados não remunerado, o que significa que não foram disponibilizadas, pelo IBGE, informações que possibilitariam comparar as jornadas em trabalho doméstico não remunerada entre os anos pré pandemia e durante a crise sanitária. Assim, para acessar dados dessa natureza, faz-se recorrer a estudos menores em termos de abrangência territorial ou a estudos que mostraram esse movimento em outros países.

em pessoas de mais alta escolaridade, havia uma sobre representação daqueles que puderam fazer uso do estatuto do teletrabalho. Se a experiência do trabalho remoto pode, por um lado, se constituir em uma possibilidade de conciliar vida familiar e profissional, por outro, pode apenas significar maior carga de trabalho para as mulheres, como apontam alguns estudos (Oliveira, 2013;<sup>26</sup> Gibb, 2017<sup>27</sup> *apud* Fares, Oliveira e Rolim, 2021). De fato, a própria Organização Internacional do Trabalho (OIT) ressalta que, em circunstâncias “normais”, o exercício do trabalho remoto pode significar uma elevação da carga de trabalho das mulheres, que passam a ter que oferecer assistência aos familiares dependentes – em especial crianças pequenas, idosos ou doentes – e às tarefas domésticas, ao mesmo tempo em que devem responder às demandas do trabalho realizado para o mercado (OIT, 2020). No contexto da pandemia, onde a oferta pública e privada de serviços foi restrita e que o trabalho doméstico remunerado também se tornou menos disponível, essa sobrecarga se tornou ainda mais expressiva.

A experiência do teletrabalho, adotada como estratégia de controle do vírus, não esteve disponível, contudo, para todo o conjunto de trabalhadores e trabalhadoras. Segundo dados da PNAD Covid-19, 11% da população ocupada e não afastada teve a possibilidade de trabalhar remotamente ao longo do período de maio a novembro de 2020, o que equivale a um total de 8,2 milhões de pessoas. Esse grupo é majoritariamente feminino, branco, com escolaridade superior e com vínculo empregatício com o setor privado, ainda que a parcela de ocupados no setor público seja também muito expressiva (Góes, Martins e Nascimento, 2021). Pouco mais da metade dos profissionais em trabalho remoto no setor privado e no setor público estavam ocupados no setor educacional, valor que alcança 71%, quando se consideram os(as) trabalhadores(as) remotos(as) do setor público municipal (*op. cit.*). Levando-se em conta que esta é uma área de forte presença feminina, fica mais fácil entender por que a maioria das pessoas ocupadas e não afastadas era do sexo masculino, mas a maioria das pessoas em trabalho remoto era do sexo feminino (Góes, Martins e Nascimento, 2021). A categoria dos profissionais da educação enfrentou inúmeros desafios ao longo do período pandêmico, que incluem questões como o aumento da jornada de trabalho, a necessidade de aprendizado de novas ferramentas para o ensino *on-line*, os gastos com aquisição de equipamentos para a realização das aulas remotas e os impactos sobre a saúde física e mental (Pereira, Santos e Maneti, 2020; Nova Escola, 2020). Além de tudo isso, a necessidade de conciliar o trabalho *on-line* com o trabalho doméstico e de cuidados – e muitas vezes acompanhar também a escola remota dos próprios filhos – gerou uma sobrecarga de trabalho significativa para as professoras.

---

26. Oliveira, A. L. M. *Regulação estatal das relações de trabalho no capitalismo contemporâneo: uma crítica ao discurso da flexibilização e desregulamentação*. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

27. Gibb, L. S. F. *A tendência de despadronização da jornada de trabalho: configuração no Brasil e impacto nas mulheres*. 2017. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

Infelizmente, para o caso brasileiro, não é possível analisar os efeitos do teletrabalho sobre o trabalho reprodutivo por meio de informações oficiais e de amplitude nacional, uma vez que nem a PNAD Contínua, nem a PNAD Covid-19 – que levantou dados sobre o trabalho remoto no contexto da pandemia – coletaram informações sobre trabalho doméstico e de cuidados não remunerado. Contudo, o estudo de Fares, Oliveira e Rolim (2021) conduzido com 455 pessoas durante o período de maio a junho de 2020 levantou algumas pistas importantes sobre esses impactos, ainda que estas sejam limitadas, dada a pequena abrangência da amostra pesquisada. Os resultados também apontam para uma tendência de melhor divisão sexual do trabalho doméstico e de cuidados na pandemia, mas permanece a sobrecarga de trabalho feminino. Os questionários foram respondidos tanto por pessoas que estavam em teletrabalho como por pessoas que continuavam trabalhando presencialmente, o que possibilitou aos autores perceberem que o aumento do trabalho reprodutivo foi maior para quem estava em trabalho remoto do que para os demais, além de ter sido sempre maior para as mulheres, ainda que os efeitos sobre os homens sejam também expressivos.

Diante dos resultados encontrados, é importante avaliar se “essa divisão mais paritária das tarefas domésticas poderia ser uma tendência ou se irá se restringir apenas a esse momento onde a manutenção do trabalhador doméstico nos domicílios contratantes não tem sido possível” (Jesus e Myrrha, 2020). De fato, a impossibilidade de compartilhar com o Estado ou com o mercado (via serviços privados ou mesmo via contratação de trabalho doméstico) o trabalho reprodutivo pode ter levado as famílias a alterarem em alguma medida a sua distribuição de trabalho doméstico, sendo importante aprofundar as investigações para avaliar o quanto essa conjuntura é capaz de alterar desigualdades que são tão estruturantes da sociedade brasileira.

## **2.2 Violência doméstica: quando o maior problema de saúde pública acontece em tempos de pandemia**

Em sua última edição, este periódico se debruçou sobre os diferentes impactos da pandemia de covid-19 na vida das mulheres, entre eles o aumento da violência doméstica e familiar contra mulheres (VDFM) e como as consequências socioeconômicas originadas do primeiro ano da pandemia afetaram mais as mulheres negras, especialmente as periféricas, reforçando as desigualdades produzidas pelas hierarquias sociais no que se refere a classe, raça, gênero e etnicidade, visto que “no Brasil, a questão do preconceito e da discriminação estão implicados na associação entre a raça e classe” (Aguiar, 2007).

Importante lembrar que a VDFM tem motivações fundamentadas culturalmente, sendo estruturada a partir de relações desiguais de poder e “pela construção simbólica do feminino como subordinado ao masculino” (Biroli, 2018, p. 113). Dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) revelam que, pelo menos desde 2017, há aumento sistemático dos casos relacionados à violência de gênero no Brasil, especificamente dos registros de agressões contra mulheres em ambiente doméstico e de feminicídio, com intensidades distintas, a depender da localidade (FBSP, 2020). Para muitas mulheres, a residência está longe de ser um espaço de privacidade e proteção, sendo com frequência um ambiente de humilhações, abusos e dor (Biroli, 2018, p. 138). Embora esse fenômeno não seja recente e não esteja circunscrito ao período pandêmico, as medidas de restrição e isolamento social tomadas para conter o avanço da pandemia de covid-19 em 2020 e 2021 causaram o agravamento das situações de violência contra mulheres (Tokarski *et al.*, 2021).

Já nos primeiros meses da pandemia, a Organização Mundial da Saúde (OMS) alertava para o agravamento da ameaça à saúde global com o aumento da violência contra as mulheres, visto que, segundo a organização, tal violência, que se constitui no maior problema de saúde pública do mundo, afetando uma a cada três mulheres globalmente, tenderia a aumentar durante todos os tipos de emergências, incluindo pandemias (WHO, 2020). Para a OMS, o estresse, a ruptura das redes sociais e de proteção, as medidas de distanciamento e a diminuição de acesso aos serviços de atendimento constituem-se em fatores que podem agravar o risco da violência.

De acordo com o documento *Anuário brasileiro de segurança pública* (FBSP, 2021b), publicado pelo FBSP, houve crescimento de 0,7% na taxa de feminicídio em 2020, se comparado a 2019.<sup>28</sup> Em números absolutos, significa que, em 2020, 1.350 mulheres foram assassinadas por sua condição de gênero, o que representa 34,5% do total de assassinatos de mulheres no país (*op. cit.*, p. 94). O anuário ainda aponta que em 2020 houve aumento de 4,4% no número de medidas protetivas de urgência (MPU) concedidas pelos tribunais de justiça do país e crescimento de 16,3% das chamadas de vítimas ou de terceiros em situações de violência doméstica às polícias militares, por meio do número 190, apesar de ter havido redução nos registros policiais relacionados a VDFM efetuados nas delegacias de polícia. No que diz respeito à violência sexual, o mesmo documento aponta para uma queda abrupta de registros nos primeiros meses da pandemia, o que não significa uma queda na incidência desse tipo de violência, mas que, possivelmente, o acesso aos serviços de saúde e aos sistemas de justiça foram prejudicados com a crise oriunda da covid-19 no Brasil,<sup>29</sup> além da redução de circulação de pessoas fora das residências e nos espaços públicos, o que também prejudicou o acesso a locais de denúncia.

28. Os dados para 2021 ainda não haviam sido divulgados quando este texto foi escrito.

29. Para mais informações, consultar o texto *Os registros de violência sexual durante a pandemia de covid-19*, de autoria de Marina Bohnenberger e Samira Bueno, disponível em: <<https://bit.ly/31fQ1ji>>.

A terceira edição do relatório *Visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil* (FBSP, 2021a), realizado pelo FBSP e pelo instituto de pesquisa Datafolha, aponta que entre 2020 e 2021, a cada um minuto, oito mulheres foram agredidas. Segundo o relatório, entre as mulheres que sofreram violência, era maior a precarização das condições de vida (redução da renda da família, perda do emprego, momentos de mais estresse nas residências por conta da pandemia, maior tempo de permanência em casa). Entre estas, 61,8% afirmaram que a renda familiar diminuiu nesse período e 46,7% afirmaram que perderam o emprego (entre as mulheres que não sofreram violência, os números foram de 50% e 29,5%, respectivamente). Quando questionadas sobre os fatores que, durante a pandemia, mais influenciaram a ocorrência da violência pela qual passaram, a perda de emprego e renda e a impossibilidade de trabalhar foram os fatores mais determinantes para 25,1% delas. Para outras 21,9%, por sua vez, a maior convivência com o agressor foi o fator que mais contribuiu.

Durante o período de pandemia, as residências seguiram sendo o lugar de maior risco para a incidência de violência para as mulheres: 48,8% das vítimas relataram que a violência mais grave ocorreu dentro de casa. Os autores mais frequentes foram pessoas conhecidas das vítimas, sendo que 25,4% eram ex-cônjuges/ex-companheiros/ex-namorados (FBSP, 2021b). Os dados apontam que a pandemia e as restrições de circulação não reduziram casos de assédio, e, segundo as mulheres que sofreram violência, a pandemia contribuiu para a alta prevalência de violência doméstica e intrafamiliar.

Análise produzida pela última edição do *Atlas da violência* (Cerqueira *et al.*, 2021) aponta redução no número de mulheres assassinadas em decorrência da violência urbana e aumento da taxa de homicídios de mulheres dentro das residências no período compreendido entre 2009 e 2019. Esse relatório salienta que uma característica importante para distinguir os homicídios de mulheres que ocorrem em ambiente doméstico dos homicídios de mulheres que ocorrem fora das residências é o instrumento utilizado. No período analisado, armas de fogo foram utilizadas em 54,2% dos homicídios de mulheres que ocorrem fora da residência, enquanto dentro das residências esse número é de 37,5%. Entretanto, tem preocupado os pesquisadores da área de segurança pública o crescimento exponencial no número de civis com porte de armas de fogo.

No texto *Panorama sobre as armas de fogo no Brasil: um retrato possível a partir dos sistemas federais* (Figueiredo e Marques, 2021), Isabel Figueiredo e Ivan Marques destacam o aumento expressivo do número de armas de fogo em circulação nas mãos de particulares desde 2017, ao mesmo tempo em que há um desgaste dos mecanismos estatais utilizados para o controle desses objetos. Segundo dados informados pela Polícia Federal ao FBSP, em 2017, o Sistema Nacional

de Armas (Sinarm) registrava quase 638 mil armas ativas e, em 2020, esse número aumentou para 1,3 milhão. Houve ampliação nos registros ativos de pessoas físicas que declararam sua primeira arma ou renovaram o porte em todas as Unidades da Federação (UFs), sendo que em onze UFs houve crescimento de mais de 100% em relação aos dados de 2017. Em 2020, foram registradas 186 mil novas armas por civis, crescimento de 97,1% em comparação com 2019. Os dados informados pelo Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma) vão na mesma direção. A categoria composta por caçadores, atiradores e colecionadores (CAC) apresentou 111,5 mil novos registros em 2020, crescimento de 36,8% em relação a 2019. Neste mesmo ano, estavam registrados como CAC no Exército brasileiro 200 mil pessoas, e em 2020 o número cresceu para 287 mil, apesar de a caça ser uma atividade ilegal no país desde 1967 (salvo poucas exceções).

O aumento na circulação de armas de fogo no país é um dos fatores que ajudam a explicar o aumento no número de homicídios em 2020, após dois anos de queda (FBSP, 2021b). A presença da arma de fogo é um fator de risco para as mulheres, uma vez que foram exatamente estes instrumentos os principais empregados nos assassinatos de mulheres no Brasil entre 2012 e 2019, segundo o relatório *O papel da arma de fogo na violência contra a mulher*,<sup>30</sup> produzido pelo Instituto Sou da Paz. O documento analisou dados do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) e do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan) do Ministério da Saúde entre 2012 e 2019 e concluiu que possuir armas de fogo em casa constitui um fator de risco para as mulheres, considerando tanto violências psicológicas e sexuais quanto as violências físicas e letais. Essa análise vai ao encontro da análise apresentada no Atlas da Violência (Cerqueira *et al.*, 2020, p. 38):

É ponto pacífico na literatura que o feminicídio pode ser considerado o resultado final e extremo de um *continuum* de violência sofrida pelas mulheres (Kelly, 1988). Ao mesmo tempo, a literatura internacional reconhece que a maior parte dos homicídios que ocorrem nas residências são de autoria de pessoas conhecidas ou íntimas das vítimas (Cerqueira, 2014). Estudo conduzido por Campbell *et al.* (2003) em onze cidades, com 220 vítimas de feminicídio íntimo, nos Estados Unidos, verificou que 70% tinham sofrido violência física do parceiro íntimo antes do assassinato; e que, entre os fatores de risco, estavam o acesso a armas de fogo por parte do agressor, a dependência química e o fato de residirem no mesmo endereço. Diante destas premissas, as análises apresentadas nesta seção utilizam os registros de homicídios de mulheres nas residências como *proxy* do feminicídio.

Ato normativo recente<sup>31</sup> publicado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) vai também na mesma direção. Segundo a orientação do CNJ, juízes e juízas que estiverem diante de situações de violência doméstica deverão dar prioridade

30. O relatório completo pode ser consultado em Instituto Sou da Paz (2021).

31. Ato Normativo nº 0007751-33.2021.2.00.0000. Para mais informações, acesse: <<https://bit.ly/3vTGRGr>>.

à apreensão imediata de armas de fogo que estiverem em poder do agressor, além da suspensão do porte de armas do autor da violência. Essa recomendação está também em consonância com as determinações previstas na Lei Maria da Penha – LMP (Lei nº 11.340/2006), especificamente nos arts. 12, inciso VI-A; 18, inciso IV; e 22,<sup>32</sup> como medida fundamental no enfrentamento à violência de gênero de forma geral e, especificamente, no combate ao feminicídio. A partir da implementação da LMP, aprofundou-se o reconhecimento de que há vários tipos de violências que afetam cotidianamente milhares de mulheres no Brasil e que seus espaços de convívio íntimo são um problema de ordem pública, ainda que a lei tenha reforçado o enquadramento criminal da VDFM e, conseqüentemente, endossado o papel do sistema de justiça no enfrentamento à questão.<sup>33</sup>

No governo federal, a pasta que atua especificamente no enfrentamento da violência contra as mulheres é a SNPM, subordinada ao MMFDH. Ainda que essa pauta seja considerada prioridade pelo ministério, muitas das ações concretas previstas para a área, mesmo aquelas consideradas prioritárias, como a Casa da Mulher Brasileira, não conseguiram ter seu orçamento executado, como será possível ver na seção 3 deste capítulo. Em um momento tão sensível e de risco para as mulheres, o MMFDH acabou sendo menos célere na elaboração de estratégias de enfrentamento à VDFM do que as UFs que possuíam organismos estaduais de políticas para as mulheres (Stuker, Matias e Alencar, 2020). Essa celeridade, contudo, esteve diretamente relacionada à posição hierárquica dos organismos de mulheres nos executivos estaduais. Foram aqueles estados com secretarias específicas de políticas para as mulheres os que conseguiram avançar mais, quando comparados às pastas que são subordinadas hierarquicamente a outras secretarias (Stuker, Matias e Alencar, 2020; Tokarski *et al.*, 2021).

---

32. “Art. 12 (...) VI-A – verificar se o agressor possui registro de porte ou posse de arma de fogo e, na hipótese de existência, juntar aos autos essa informação, bem como notificar a ocorrência à instituição responsável pela concessão do registro ou da emissão do porte, nos termos da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003 (Estatuto do Desarmamento); (Incluído pela Lei nº 13.880, de 2019). (...) Art. 18 (...) IV – determinar a apreensão imediata de arma de fogo sob a posse do agressor (incluído pela Lei nº 13.880, de 2019). (...) Art. 22. Constatada a prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos desta lei, o juiz poderá aplicar, de imediato, ao agressor, em conjunto ou separadamente, as seguintes medidas protetivas de urgência, entre outras: I – suspensão da posse ou restrição do porte de armas, com comunicação ao órgão competente, nos termos da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003; (...) § 2º Na hipótese de aplicação do inciso I, encontrando-se o agressor nas condições mencionadas no caput e incisos do art. 6º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, o juiz comunicará ao respectivo órgão, corporação ou instituição as medidas protetivas de urgência concedidas e determinará a restrição do porte de armas, ficando o superior imediato do agressor responsável pelo cumprimento da determinação judicial, sob pena de incorrer nos crimes de prevaricação ou de desobediência, conforme o caso” (Brasil, 2006).

33. Para mais informações sobre essa temática, ver o livro *A aplicação da Lei Maria da Penha em cena: atores e práticas na produção de justiça para mulheres em situação de violência* (Aquino, Alencar e Stuker, 2021). A obra acompanha a atuação de atores que fazem parte do sistema de justiça (Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e advocacia), encarregados institucionalmente de aplicar a LMP, com base nas atividades e práticas que conformam o fazer rotineiro de magistrados(as), promotores(as), defensores(as) públicos(as), servidores(as) de cartório e integrantes de equipes multiprofissionais.

A existência de órgãos subnacionais, em posição hierarquicamente relevante na estrutura dos executivos estaduais e municipais, foi impulsionada, durante os anos 2000, não apenas pela existência de um órgão desta natureza na esfera nacional (a SPM, com *status* ministerial), mas também pela instituição de diretrizes que, naquele momento, buscavam fortalecer a capacidade de indução e coordenação da política nos entes subnacionais via transversalização vertical da perspectiva de gênero.<sup>34</sup> A transversalidade ou *gender mainstreaming* é uma das estratégias mobilizadas para a implementação de políticas públicas para a igualdade de gênero, uma vez que a construção destas políticas implica a (re)estruturação de políticas públicas, culturas, práticas de entes estatais (Marcondes, 2019) e, ainda, a mobilização, coordenação e articulação de um conjunto de agentes e instituições estatais para a sua implementação. Um dos elementos do sucesso da gestão da transversalidade, por sua vez, é a capacidade de coordenação do órgão responsável pela política diante dos vários órgãos envolvidos. Em países organizados em federação, como no Brasil, o custo da coordenação vertical, ou seja, que envolve a articulação de relações intergovernamentais entre diferentes níveis de governo para a implementação da política pública, é ainda mais alto (Souza, 2018). No caso do enfrentamento à violência, este rol de instituições inclui desde polícias, delegacias, secretarias de justiça estaduais e municipais até os diversos órgãos do sistema de justiça. A capacidade de gestão, por sua vez, está diretamente ligada à autonomia do órgão responsável pela política pública para articular, mobilizar orçamento e induzir a implementação de políticas (Stuker, Matias e Alencar, 2020), o que ajuda a entender o fato de que estados com secretarias mais autônomas e hierarquicamente posicionadas no organograma do Executivo estatal avançaram mais no enfrentamento à violência contra as mulheres do que pastas de políticas para as mulheres com menor autonomia e capacidade de coordenação.

Dados do Rastreador Global de Resposta à Covid-19, desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em parceria com a ONU Mulheres, mostram que, no Brasil, foram criadas 38 medidas com foco nas mulheres durante a pandemia de covid-19 e, destas, apenas oito estavam voltadas para as situações de VDFM. Essas medidas são insuficientes para a magnitude da violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil, especialmente no contexto da pandemia, onde uma em cada quatro mulheres acima de 16 anos foi vítima de algum tipo de violência no país (FBSP, 2021a, p. 10), o que representa cerca de 17 milhões de mulheres. É dever do Estado garantir aos seus cidadãos pleno usufruto de direitos fundamentais, assegurar os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, assim como o direito à igualdade, à liberdade, à

34. A transversalidade vertical envolve fomentar a perspectiva de gênero na execução de políticas de organismos dos governos estaduais e municipais, ao passo que a transversalidade horizontal diz respeito a articulação para incorporação da perspectiva de gênero em diferentes órgãos de um mesmo nível de governo (como ministérios, no governo federal, ou secretarias, nos governos estaduais ou municipais).

saúde, à segurança e à vida previstos na Carta Constitucional de 1988. Logo, “o direito da mulher à integridade psicológica e física deve ser garantido por meio de políticas públicas que respondam rapidamente no caso de rompimento do respeito e convivência harmônica entre indivíduos” (Alencar *et al.*, 2020, p. 7).

### 2.3 Mortalidade materna e a pandemia de covid-19 no Brasil

A OMS define morte materna como

a morte de uma mulher durante a gestação ou dentro de um período de 42 dias após o término da gestação, independente da duração ou da localização da gravidez, devida a qualquer causa relacionada com ou agravada pela gravidez ou por medidas em relação a ela, porém não devida a causas acidentais ou incidentais (Laurenti, Mello-Jorge e Gotlieb, 2000, p. 25).

Apesar dos avanços na diminuição da mortalidade materna no Brasil em relação ao início da década de 1990,<sup>35</sup> o Brasil não só não alcançou a meta de 35 óbitos maternos/100 mil nascidos vivos (NV), prevista nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM),<sup>36</sup> como este número voltou a subir.<sup>37</sup> Estimativas da Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos apontam que, em 2020, a razão de mortalidade materna foi de 73,8/100 mil NV e, em 2021, houve um salto para 107,8/100 mil NV (Muniz, 2021).

Ainda que a maior parte das mortes maternas seja evitável, somente em 2019, mais de 1.700 óbitos de gestantes ou puérperas haviam sido notificados nos registros do Datasus.<sup>38</sup> Segundo o Observatório Obstétrico Brasileiro Covid-19 (OOBr Covid-19), que monitora e analisa dados públicos de gestantes e puérperas, até a última atualização do Sistema de Informação da Vigilância Epidemiológica da Gripe (Sivep-Gripe), 1.488 gestantes e puérperas morreram em decorrência da covid-19 apenas em 2021 (a última atualização foi realizada pelo Ministério da Saúde em 1º de dezembro de 2021), sem contar o número de mortes maternas por síndrome respiratória aguda grave (SRAG) não especificada e que podem ser episódios de Sars-COV-2 (Rodrigues, Lacerda e Francisco, 2021). Isso representa um aumento de 223% em relação a 2020, quando foram registrados 544 óbitos por covid-19, o que equivale a uma média semanal de 12,1 óbitos<sup>39</sup> (Fiocruz, 2021, p. 12) e posiciona o Brasil como o epicentro mundial dos casos de

35. Os 141 óbitos maternos por 100 mil nascidos vivos em 1990 foram reduzidos para 64,8 em 2011 e 60 óbitos maternos em 2015. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3pQDexn>>.

36. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3tJBNlt>> e <<https://bit.ly/3hRoRUX>>.

37. O insucesso brasileiro no cumprimento do ODM 5 contrasta com o cumprimento dos outros sete ODMs. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3vRZvi4>>.

38. Disponível em: <<https://bit.ly/3hZWIR3>>. Acesso em: 8 dez. 2021.

39. A taxa de mortalidade materna em unidades de terapia intensiva (UTIs) variou de 20% a 88% entre as Unidades da Federação, enquanto a falta de acesso a UTI variou de 0% a 50% (Francisco, Lacerda e Rodrigues, 2021).

mortes maternas por covid-19.<sup>40</sup> Estudos mostraram que aproximadamente oito de cada dez mortes maternas que aconteceram entre dezembro de 2019 e julho de 2020 no mundo ocorreram no Brasil (Nakamura-Pereira *et al.*, 2020b, p. 140; Souza e Amorim, 2021). Em outubro de 2021, a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) publicou relatório de atualização epidemiológica sobre o coronavírus em que consta que a taxa de letalidade provocada pela covid-19 entre grávidas no Brasil é de 8,5%, a maior entre todos os países analisados no continente americano, enquanto a taxa de letalidade da população brasileira é de 2,8% (Fiocruz, 2021).

Se as deficiências de assistência àqueles acometidos pela covid-19 foram gerais no Brasil, para as gestantes essas falhas assumiram outra dimensão, em função de particularidades e vulnerabilidades associadas ao período, sejam elas biológicas, sejam do próprio processo de atenção. As altas taxas de mortalidade materna no Brasil ao longo da pandemia indicam que, para além do fato de a gestação ser um fator de vulnerabilidade para as mulheres, especialmente no terceiro trimestre, quando o útero aumenta de tamanho e o sistema respiratório passa por alterações anatômicas, existem muitas lacunas na assistência à saúde das mulheres gestantes e puérperas, assim como no acesso à vacinação desse grupo específico (Nakamura-Pereira *et al.*, 2020b). É importante lembrar que a maioria das mortes maternas possui causas evitáveis, especialmente se detectadas precocemente. Nesse contexto, a covid-19 agravou, no Brasil, um cenário que já era ruim, de falhas graves no atendimento a esse grupo que resultam, no caso brasileiro, em alta mortalidade, devido “a problemas crônicos da assistência à saúde da mulher no país, como recursos insuficientes, baixa qualidade pré-natal, leitos disponíveis menores que a real necessidade, dificuldade no acesso aos serviços, disparidades raciais e violência obstétrica” (Souza e Amorim, 2021, p. 258).

Pesquisa divulgada pelo Grupo Brasileiro de Estudos de Covid-19 e Gravidez, com dados do Sivep-Gripe, revelou essas falhas. Em um grupo de 978 grávidas e puérperas diagnosticadas com SRAG por covid-19 entre fevereiro e junho de 2020, 15% não receberam qualquer tipo de assistência ventilatória, 28% não tiveram acesso a leito de UTI e 36% não foram intubadas nem receberam ventilação mecânica, perdendo, assim, a chance de serem salvas e resultando em taxa de letalidade de 12,7% (Takemoto *et al.*, 2020). Dados mais recentes revelam que, desde o início da pandemia, 20% das gestantes e puérperas mortas por covid-19 não tiveram acesso à UTI e 32% não foram intubadas (Francisco, Lacerda e Rodrigues, 2021).

---

40. Mais informações em: <<https://bit.ly/3DDkpBC>>.

Segundo a Federação Brasileira das Associações de Ginecologia e Obstetrícia,<sup>41</sup> também contribuíram para o aumento no número de mortes maternas no Brasil durante a pandemia o adiamento das consultas de rotina, o menor acesso a métodos contraceptivos e a redução dos atendimentos ambulatoriais para o acompanhamento de comorbidades em função das restrições do isolamento social e do avanço do vírus pelo país. O aumento da pobreza<sup>42</sup> e o acirramento da desigualdade social resultantes da pandemia dificultaram ainda mais o acesso das mulheres ao pré-natal e ao atendimento especializado. Entre as mulheres, as mais atingidas são as pobres que moram a mais de 100 km do hospital de referência e que não acessam o Programa Saúde da Família, e as mulheres negras, que sofrem com o racismo estrutural e institucional. Estudo publicado em 2020 avaliou o impacto do racismo estrutural nas mortes maternas por covid-19 e apontou que as mulheres negras

foram hospitalizadas em condições de pior gravidade, com maior prevalência de dispneia e menor saturação de oxigênio, além de maior taxa de admissão na unidade de terapia intensiva (UTI) e de ventilação mecânica assistida, observando-se ainda um risco de morte quase duas vezes maior em mulheres negras comparadas às brancas (Souza e Amorim, 2021, p. 259).

Além destes fatores, o atraso na imunização, os problemas de distribuição das vacinas e a disseminação de notícias falsas relacionando os imunizantes a abortos espontâneos e problemas de fertilidade – bem como a ausência de campanhas públicas de esclarecimento sobre essas inverdades – agravaram o cenário.<sup>43</sup> Em 26 janeiro de 2021, a OMS emitiu recomendação provisória desaconselhando a vacinação contra o coronavírus em gestantes e lactantes, devido à ausência de dados de pesquisas nesse grupo, e não em evidências de que a vacina causaria prejuízos à saúde da gestante e do bebê. Contudo, após posicionamentos de importantes sociedades obstétricas e pediátricas, a OMS retificou sua opinião e, em 11 de fevereiro, a organização recomendou a vacina nos casos em que o benefício para a mulher grávida superasse o risco.<sup>44</sup> Desde janeiro de 2021, o Communicable Disease Center (CDC),<sup>45</sup> a principal agência de promoção e prevenção de saúde nos Estados Unidos, recomenda a vacinação de mulheres grávidas e puérperas por serem mais propensas a desenvolver casos graves de covid-19, em comparação a pessoas não grávidas.<sup>46</sup> Até 4 de fevereiro de 2021, mais de 10 mil mulheres grávidas

41. Disponível em: <<https://bit.ly/3ECYqfN>>.

42. Disponível em: <<https://bit.ly/3rEvjEW>>.

43. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3KmQMbM>> e <<https://bbc.in/3pQHsF8>>.

44. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3J0tJmT>> e <<https://bbc.in/31Y7OfT>>.

45. Além do CDC, a American College of Obstetricians and Gynecologists (ACOG), a Academy of Breastfeeding Medicine (ABM), a Society for Maternal and Fetal Medicine (SMFM) e o Infant Risk Center (IRC) já consideravam que as vacinas contra covid-19 produzidas a partir do RNA mensageiro não apresentavam contraindicação para lactante e lactente.

46. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3CvgA2B>>.

havam sido vacinadas nos Estados Unidos,<sup>47</sup> a maior parte delas atuava como profissional da saúde e não houve “sinais de alerta” que impedissem a vacinação nesse grupo.<sup>48</sup>

No entanto, foi apenas em março de 2021 que o Ministério da Saúde incluiu as mulheres grávidas com doenças preexistentes no grupo prioritário da vacinação. Pouco depois, em abril de 2021, essa priorização foi ampliada para incluir todas as gestantes e puérperas, independentemente da existência de comorbidades.<sup>49</sup> Este movimento foi um grande avanço em termos de estratégia de saúde pública para proteção deste grupo, especialmente ao se considerar que, no mesmo mês, o secretário de atenção primária à saúde havia recomendado que as mulheres avaliassem adiar a gravidez,<sup>50</sup> como medida de “proteção” e prevenção aos graves casos de covid-19.<sup>51</sup> No entanto, após a morte de uma gestante que havia tomado o imunizante produzido pela AstraZeneca, o Ministério da Saúde suspendeu a vacinação de mulheres gestantes sem comorbidades e apenas as grávidas com comorbidades passaram a ser vacinadas com os imunizantes da Pfizer e com a CoronaVac.

Em 10 de maio de 2021, a Rede Feminista de Ginecologistas e Obstetras divulgou o documento *Morte materna: um chamado à ação*, com onze medidas urgentes para a redução da mortalidade de gestantes e puérperas por covid-19. Entre as medidas, está a inclusão de todas as gestantes no grupo prioritário de vacinas. No mesmo mês, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ingressou com Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 846/21)<sup>52</sup> no Supremo Tribunal Federal (STF), solicitando, em caráter de urgência, a retomada da vacinação contra a covid-19 para todas as gestantes e puérperas com as outras vacinas disponíveis.<sup>53</sup> Em resposta à ADPF, o Ministério da Saúde argumentou que,

considerando a ocorrência de um evento adverso grave com associação causal provável (*sic*) em uma gestante vacinada com a vacina covid-19 AstraZeneca/Oxford que veio a óbito, o tema foi rediscutido na Câmara Técnica Assessora em Imunizações e Doenças Transmissíveis. Nas reuniões realizadas considerou-se que frente a ocorrência deste evento seria importante realizar uma reavaliação mais ampla do perfil de segurança e efetividade das vacinas covid-19 em gestantes de maneira geral (...) (STF, 2021, p. 14).

47. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3MzCYN1>>.

48. A plataforma Comit (<<https://bit.ly/3tMY4P8>>), desenvolvida pela Universidade John Hopkins, apresenta dados sobre políticas de vacinas de covid-19 para gestantes e lactantes em todo o mundo.

49. Esta inclusão foi feita por meio da Nota Técnica do Ministério da Saúde nº 467/2021-CGPNI/DEIDT/SVS/MS. Disponível em: <<https://bit.ly/3lqjmJe>>.

50. Disponível em: <<https://bit.ly/3rDxSXR>>.

51. Disponível em: <<https://bit.ly/3rG2ecv>>.

52. Disponível em: <<https://bit.ly/3G114ao>>.

53. Disponível em: <<https://bit.ly/3vYZ019>>.

Em junho, o relator da ADPF no STF decidiu por extinguir a ação, afirmando que “as decisões administrativas devem ser tomadas pelos representantes eleitos e pelas autoridades sanitárias por eles nomeadas, refugindo à competência do Poder Judiciário” (STF, 2021). Dessa forma, As UFs tomaram decisões autônomas quanto à vacinação de grávidas e puérperas, sem, mais uma vez, contar com uma estratégia nacional de imunização para esse grupo, de modo que, enquanto em alguns estados a vacinação continuou desde maio, em outros ela foi reiniciada apenas em julho. Foi somente nesse mês que o Ministério da Saúde voltou a recomendar que todas as grávidas e puérperas – com ou sem comorbidades – fossem vacinadas,<sup>54</sup> e que as gestantes vacinadas com AstraZeneca completassem a imunização com outra vacina, preferencialmente Pfizer ou CoronaVac.<sup>55</sup>

O imbróglgio envolvendo a autorização da vacinação para todas as gestantes no Brasil careceu, contudo, de embasamento científico. Estudo canadense lançado em maio de 2021, por exemplo, apontava que os riscos provocados pela vacinação eram menores que as chances de hospitalização e óbito em casos de covid-19.<sup>56</sup> A imunização é capaz de diminuir o número de mortes associadas ao coronavírus, especialmente se associada a políticas públicas de saúde comprometidas com a saúde das mulheres gestantes, puérperas e lactantes e se somada a investimento na estrutura do Sistema Único de Saúde (SUS). Para conseguir alcançar a Meta 3.1 da Agenda 2030 e reduzir a mortalidade materna no Brasil, seria necessário, entre outras ações: implementar políticas públicas nacionais que priorizem as regiões de saúde com os piores índices de razão de mortalidade materna; prevenir os óbitos por causas diretas; aumentar a qualidade da assistência pré-natal prestada às mulheres; investir na qualificação dos serviços de pré-natal, com foco na prevenção de complicações hipertensivas etc. (Motta e Moreira, 2021).

## 2.4 Impactos da pandemia na saúde mental das mulheres

A extensão da crise sanitária no tempo e a deterioração das condições de vida de grande parte da população implicaram impactos na saúde mental dos adultos, como o aumento da ansiedade e da depressão e a redução da capacidade de resiliência e de esperança em relação ao futuro (Ding *et al.*, 2021). Em pesquisa realizada com residentes de onze países,<sup>57</sup> os participantes brasileiros foram os que apresentaram os maiores sintomas de ansiedade e depressão entre julho e agosto de 2020. Esses efeitos, contudo, não são neutros em relação a gênero e impactaram de forma mais severa a vida das mulheres. Foram elas as que estiveram mais

54. Disponível em: <<https://glo.bo/3GnGhD9>>.

55. Disponível em: <<https://glo.bo/3DoeGQg>>.

56. Disponível em: <<https://bit.ly/3rG2ecv>>.

57. Os países analisados foram: Brasil, Bulgária, China, Índia, Irlanda, Macedônia do Norte, Malásia, Cingapura, Espanha, Turquia e Estados Unidos.

diretamente envolvidas com o atendimento aos doentes por covid-19, enfrentando não apenas jornadas exaustivas e intensas de trabalho, afastando-se de familiares pelo medo do contágio, mas também lidando com inseguranças, incertezas e com o medo diante da proximidade do vírus. São as mulheres que historicamente integram a maior parte da força de trabalho na área da saúde, constituindo-se em 73% das profissionais, inclusive nas áreas que trabalham com o atendimento direto aos pacientes (Tokarski *et al.*, 2021). Foram também as ocupações femininas as mais impactadas com o fechamento dos postos de trabalho e as últimas a se recuperarem, o que gerou aumento do desemprego, redução da renda das mulheres e maior saída da força de trabalho. A intensificação das jornadas de trabalho de cuidado e doméstico não remunerado no interior dos domicílios também impactou de forma mais severa as mulheres, além do aumento da violência doméstica e da intensificação da convivência com o agressor.

Todo esse conjunto de situações tem repercussão na saúde mental das mulheres de forma avassaladora. Enquanto 51% das brasileiras reportaram níveis mais altos de estresse em casa em função da pandemia, entre os homens a taxa ficou em 37% (FBSP, 2021b). Entre as mulheres que sofreram violência doméstica, os níveis de estresse foram ainda maiores, chegando a 68%. As vítimas de violência também reportaram aumento no consumo de bebidas alcoólicas (16,6%) em relação às que não sofreram violência (10,4%).

Se para a população em geral a pandemia trouxe abalos em relação a saúde mental, entre os profissionais de saúde, a maior exposição ao vírus e as condições de trabalho nem sempre satisfatórias resultaram no agravamento de problemas como ansiedade, depressão e insônia de forma muito intensa. Pesquisa<sup>58</sup> realizada a partir de uma parceria da USP com a Unifesp e o INCT-TM analisou os efeitos da pandemia de covid-19 em profissionais brasileiros(as) de diferentes regiões do país que prestaram assistência a pacientes com covid-19 (Osório *et al.*, 2021). De acordo com o levantamento, mais de 36% dos profissionais de todos os grupos entrevistados apresentaram altos índices de problemas associados à saúde mental. Os problemas de insônia são os mais disseminados em todos os grupos de profissionais da saúde, mas são os médicos os que apresentaram os menores índices desta enfermidade. Na outra ponta, são os(as) profissionais da enfermagem – majoritariamente mulheres – os(as) que apresentaram os maiores índices para problemas como

---

58. A pesquisa foi conduzida por pesquisadores da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto, da Universidade de São Paulo (USP), do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Translacional em Medicina (INCT-TM) e do Departamento de Psiquiatria e Psicologia Médica da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) e integra um estudo longitudinal sobre a saúde mental dos trabalhadores da saúde durante a pandemia de covid-19 no Brasil. A etapa da pesquisa aqui referida foi realizada entre maio e agosto de 2020 e constituiu-se em uma amostra não probabilística, na qual cerca de 1.500 profissionais de diversas regiões foram convidados a participar por meio da divulgação em redes sociais e também nos conselhos profissionais. O estudo entrevistou três grupos de profissionais: i) médicos(as); ii) profissionais da enfermagem; e iii) outros(as) profissionais da saúde graduados(as) – psicólogos(as), fisioterapeutas, fonoaudiólogos(as), nutricionistas, dentistas, farmacêuticos(as) e trabalhadores(as) da assistência social.

ansiedade, depressão e insônia. É exatamente esta categoria a que se dizia menos satisfeita com as medidas de proteção física e mental tomadas pelas instituições que a empregavam, sendo que, no grupo amostral da pesquisa, a porcentagem de profissionais da enfermagem trabalhando em hospitais públicos era maior do que dos outros grupos de profissionais.

Não é uma coincidência que os profissionais mais afetados no campo da saúde sejam os que trabalham no setor de enfermagem e que sejam mulheres. É importante notar que o trabalho das enfermeiras e técnicas de enfermagem é absolutamente relacionado àquilo que se chama de trabalho de cuidados e que implica um envolvimento também emocional com quem recebe o cuidado ofertado (Molinier, Laugier e Paperman, 2009). O trabalho das profissionais de enfermagem demanda um *continuum* de interações com os pacientes que é mais intenso e que envolve atividades mais “arriscadas” em um contexto pandêmico, como a oferta de alimentos, de medicações, a troca de roupas, a higiene íntima, entre outros. É, portanto, uma atividade com potencial ainda maior de provocar danos não apenas à saúde física, mas também à saúde mental de quem a exerce.

A persistência da pandemia de covid-19 veio acompanhada de impactos persistentes na saúde mental, em especial das mulheres, e, entre estes, destaca-se o agravamento das condições de saúde mental das profissionais da saúde e das mulheres que sofreram violência doméstica. Além da continuidade da massificação da vacinação e da retomada das condições materiais de vida, o Estado brasileiro precisa olhar e construir soluções de acolhimento, suporte e cuidado à saúde mental das mulheres.

### **3 ACOMPANHAMENTO DAS POLÍTICAS PARA AS MULHERES NO BIÊNIO 2019-2020**

No dia 1º de janeiro de 2019, Jair Bolsonaro foi empossado presidente da República e, conforme prometido durante a campanha eleitoral de 2018, sua gestão trouxe uma série de modificações na estrutura administrativa do governo, com a concretização de promessas de enxugamento da máquina pública e de redução do número dos ministérios e de secretarias especiais associadas a assuntos considerados “ideológicos” pela gestão.

Conforme edições anteriores deste periódico, ao longo do biênio 2017-2018, foi possível observar uma significativa involução e/ou paralisia do que estava sendo feito em relação a essas pautas (Mostafa *et al.*, 2019; Tokarski *et al.*, 2020). A partir de 2019, quando a nova gestão presidencial assume o governo, uma postura ultraconservadora e de viés tradicionalista ganha relevo, especialmente no que se refere à agenda relacionada aos direitos humanos, aos povos originários, à igualdade

racial, de gênero, ao meio ambiente, à cultura, entre outros. Nesse contexto, as pautas morais, fundamentadas em discursos religiosos e conservadores, foram promovidas a políticas de Estado, fato inédito desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que em seu texto afirma a “tradição da laicidade de nosso Estado e veda com muito mais afincos qualquer tendência de restrição à manifestação do pensamento”, como lembra Ganem (2008, p. 1), em publicação comemorativa ao aniversário de 20 anos da Carta.

As pautas morais e as controvérsias associadas às questões de gênero e sexualidade ganharam intenso destaque no debate público brasileiro no início da década de 2010. O Movimento Escola Sem Partido (Mesp), fundado em 2004 com o objetivo inicial de combater a doutrinação e a contaminação político-ideológica na educação brasileira,<sup>59</sup> pautou o debate ao defender os direitos dos pais sobre a educação religiosa e moral dos seus filhos (Mostafa *et al.*, 2019).<sup>60</sup> Com o passar dos anos, o Mesp uniu forças com as bancadas parlamentares ultraconservadoras e passou a lutar contra a “ideologia de gênero”,<sup>61</sup> mais especificamente contra discussões relacionadas a sexualidade e orientação sexual, igualdade entre homens e mulheres, binarismos, patriarcado, bem como contra o aborto e pela redução da maioria penal. Esse movimento resultou na decisão da retirada da diretriz que propunha a promoção da igualdade racial, de gênero e de orientação sexual do Plano Nacional de Educação (PNE) em 2014, assim como baniu os termos *gênero* e *orientação sexual* do documento, dos planos estaduais e nacionais de educação, da Base Nacional Comum Curricular (BNCC)<sup>62</sup> e de outros documentos oficiais.

Com a mudança para a gestão atual (2019-2022), as pautas morais foram inseridas institucionalmente. A SNPM foi vinculada ao MMFDH, que passou a ser responsável por todas as políticas, ações e diretrizes do governo federal voltadas para a promoção dos direitos humanos, incluídos os direitos da mulher, das famílias, da criança e adolescente, da juventude, dos idosos, das pessoas com deficiência, das populações negras e das minorias étnicas e sociais (aqui compreendidas enquanto grupos sociais não dominantes em termos de poder e participação na distribuição da riqueza, ainda que possam ser mais numerosos em termos populacionais). Dentro do MMFDH,<sup>63</sup> foram criadas oito secretarias nacionais para conduzir ações voltadas para esses grupos, a saber: i) Secretaria Nacional

59. Mais informações em: <<https://bit.ly/3DwqPmC>>.

60. Para mais informações, acessar a edição número 26 deste boletim, disponível em: <<https://bit.ly/3IA1trq>>.

61. Para mais informações sobre o surgimento da “ideologia de gênero”, consultar Miguel (2016).

62. A BNCC é um documento normativo de referência obrigatória para elaboração dos currículos e propostas pedagógicas para a educação básica no Brasil.

63. Dentro dessa estrutura, há pouca visibilidade para atender às demandas da população LGBTQI+. Para esse grupo, foi criado o Departamento de Promoção dos Direitos das Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, vinculado ao gabinete da Secretaria Nacional de Proteção Global, que atua na promoção dos direitos humanos de forma mais geral (proteção de vítimas e testemunhas, combate à tortura etc.).

de Políticas para as Mulheres; ii) Secretaria Nacional da Família; iii) Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; iv) Secretaria Nacional da Juventude; v) Secretaria Nacional de Proteção Global; vi) Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; vii) Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência; e viii) Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa. O MMFDH conta, ainda, com a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (ONDH), que coordena o Disque 100 e o Ligue 180, canais de denúncias para violações de direitos humanos de todo o país.

Além de adicionar a palavra “família” ao nome da pasta, a nova gestão também criou o Observatório Nacional da Família (ONF), instituído pela Portaria nº 1.643 de 19 de junho 2020 e ligado à Secretaria da Família. Na página oficial do ministério, o ONF é definido como

unidade de pesquisa (...) que visa incentivar o desenvolvimento de estudos e pesquisas relacionados à temática da família, tornando-se referência para a elaboração de políticas públicas voltadas à família. Busca igualmente contribuir para subsidiar políticas familiares, bem como o intercâmbio e a difusão do conhecimento científico sobre a família no Brasil e no mundo.<sup>64</sup>

É importante destacar como a noção de família defendida pelo governo está fortemente vinculada a uma definição de arranjo familiar definido como “tradicional”, composta por pai, mãe e filhos, em substituição à noção plural de famílias divulgada em materiais produzidos pela extinta Secretaria de Direitos Humanos de gestões anteriores. É fundamental recuperar a discussão, já apresentada na edição 28 deste periódico (Tokarski *et al.*, 2021), na qual o governo brasileiro, em outubro de 2020, aliou-se a governos conservadores – Egito, Hungria, Indonésia e Uganda, além dos Estados Unidos, então sob presidência de Donald Trump – para copatrocinar a Declaração de Consenso de Genebra,<sup>65</sup> que contém em seu texto uma firme investida política contra o aborto como um recurso para a saúde reprodutiva e sexual da mulher e a defesa da família enquanto “unidade de grupo natural e fundamental da sociedade” (Tokarski *et al.*, 2021, p. 412). Em participação no evento, a ministra Damare Alves afirmou que “investir na família é medida indispensável para o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza”, e sua visão corrobora seu texto, que propõe reafirmar: que “a família é a unidade de grupo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado”; que “a maternidade e a infância têm direito a cuidados e

64. Mais informações, consultar: <<https://bit.ly/3DwqFLG>>.

65. Apesar de esta declaração não impor obrigações de cumprimento de seu texto aos países participantes, a assinatura e participação do governo brasileiro é mais um indicativo a respeito da política externa brasileira em relação a assuntos de gênero, conforme já demonstrado anteriormente quando, em março de 2019, o Brasil se opôs a menções ao direito ao acesso universal a serviços de saúde reprodutiva e sexual em documento elaborado por uma conferência na ONU e, em 2020, quando o país se absteve na votação de um relatório do Conselho de Direitos Humanos da ONU sobre discriminação contra mulheres e meninas.

assistência especiais”; que “as mulheres desempenham um papel crítico na família”; e também a “contribuição das mulheres para o bem-estar da família e para o desenvolvimento da sociedade” (Brasil..., 2020).

Nesse contexto, é fundamental considerar como a inclusão das palavras *mulher* e *família* no nome do ministério instituído pela nova gestão desloca o eixo pelo qual se travará toda a disputa discursiva e prática da estratégia governamental destinada às mulheres a partir de então. A incorporação das dimensões morais na transição de um governo ao outro são fundamentais para conferir legitimidade ao projeto político de longo prazo da extrema-direita brasileira (Kalil, 2020), no qual a disputa pela prescrição da moral vigente entre diferentes setores tem o objetivo de atingir toda a sociedade, influenciando o campo das normas jurídicas e sociais que regulam os comportamentos dos indivíduos e os dividem entre aceitáveis e inaceitáveis a partir do seu entendimento do que deve ser a moralidade pública. Desde o início dessa nova gestão, o MMFDH atua, com destaque, em relação às chamadas “pautas de costumes”, definidas como pautas conservadoras relativas a comportamentos/costumes e sensíveis às questões relativas ao corpo, especialmente as concernentes a sexualidade, gênero, direitos reprodutivos e direitos da população LGBTQI+ (Almeida, 2019).

É a partir de discursos marcantes e frases de efeito que as ações do MMFDH indicam, desde o início, uma estratégia conservadora, que vê na família o foco de construção de suas principais políticas públicas e de alicerce para o desmonte das políticas para as mulheres existentes até então. Os discursos da ministra expressam uma ideologia que também é conservadora, ao relacionar as mulheres a uma suposta “capacidade natural” para realizar atividades relacionadas ao cuidado. Este discurso avança por meio da atuação das(os) gestoras(es) pelo espaço institucional e pelas burocracias de Estado, na tentativa de classificar mulheres, homens e a família de acordo com uma ideologia que utiliza como parâmetro dogmas e paradigmas religiosos. A posição institucional do órgão de políticas para as mulheres atrelado ao MMFDH, somada aos discursos morais e dogmáticos sobre família e religião, altera a arena política – sobre a qual as políticas para as mulheres vinham sendo implementadas, envolvendo novos atores, ideias e burocracias. Na página oficial do MMFDH, a família é definida como “uma estrutura social que vincula as pessoas e seus membros, em um projeto de vida comum no qual a relação horizontal entre o casal se entrecruza com a relação vertical entre as gerações, tanto descendentes quanto ascendentes”.<sup>66</sup> Para o ministério, as políticas públicas familiares devem ser transversais, promover a autonomia, a capacidade e a responsabilidade das famílias.<sup>67</sup>

66. Disponível em: <<https://bit.ly/319Nj6p>>.

67. Disponível em: <<https://bit.ly/318j2yF>>.

A estrutura de gestão da política familiar tem como principal tarefa levar a “perspectiva da família” para as diversas políticas setoriais, tanto para promover os vínculos familiares quanto para potencializar ainda mais o resultado da própria política, por meio da colaboração das famílias (por exemplo, uma política de educação que inclui e promove o papel dos pais na formação integral dos filhos tende a produzir melhores resultados educacionais).<sup>68</sup>

Ao explicar a relação entre família e o capital social, a página oficial do MMFDH cita como exemplo a relação entre mãe e filho, na qual a

autorrealização da mãe provém do cuidado amoroso que dispensa ao filho e que surge da própria natureza da relação de maternidade. O filho, por sua vez, cresce e floresce nessa relação, e encontra também a plenitude como filho na medida em que respeita e segue as orientações e o exemplo da mãe. A própria relação mãe-filho, assim vivida, é um bem para os dois, para o restante da família e, em última instância, para a sociedade ao redor. Em suma, a família é uma fonte potencial de vários bens relacionais.<sup>69</sup>

Evidentemente, não se faz aqui uma crítica à incorporação da família como objeto de política pública. Não há dúvidas de que o ambiente familiar pode ser um espaço de suporte, apoio e estímulo para o desenvolvimento psíquico-emocional e para a sustentação material das pessoas que integram este núcleo, sendo importante que o Estado atue em seu benefício. Este mesmo ambiente, contudo, pode ser fonte de sofrimento, abusos e violências não apenas contra mulheres, mas também contra crianças, idosos e outros grupos socialmente vulneráveis. É no ambiente das famílias que as mulheres se deparam com a violência e mesmo com a morte, tal como apontado no início deste texto. É também no ambiente das famílias que as relações hierárquicas de gênero se manifestam de forma intensa, com desigual distribuição de recursos – sejam eles financeiros ou de outra natureza, como o tempo – e consequente transbordamento desta desigualdade para as outras instâncias da vida social (Costa *et al.*, 2005; Pinheiro, 2018). Na medida em que se atribui às mulheres, em função de uma “predisposição” natural, a função de principal responsável pelas atividades relacionadas aos cuidados (como a educação dos filhos, por exemplo) e de alicerce moral do lar e da família tradicional, o Estado as reconduz a papéis de gênero que já não são suficientes para compreender as complexidades deste grupo, as identidades que as definem e, consequentemente, a sua posição atual no Brasil e no mundo.

Ademais, não existe um formato “desejável” de organização familiar que deve ser perseguido pelo governo como um objetivo a ser alcançado. Enquanto esta gestão insiste em valorizar o modelo nuclear, heterossexual e tradicional de

68. Disponível em: <<https://bit.ly/31hSsql>>.

69. Disponível em: <<https://bit.ly/319NJ6p>>.

famílias, no qual cabe às mulheres o cuidado e aos homens a provisão e a ordem,<sup>70</sup> a realidade se impõe em sua diversidade, descortinando as diferentes possibilidades de constituição de famílias, as quais são, cada vez mais, presentes e reconhecidas socialmente em sua existência e importância. O reconhecimento da união estável entre pessoas do mesmo sexo, por exemplo, garantiu às famílias formadas por casais homossexuais os mesmos direitos e deveres de famílias formadas por casais heterossexuais, como o compartilhamento de planos de saúde, o direito à herança, entre outros.

Pensar as mulheres a partir desse núcleo patriarcal, heteronormativo e desigual significa cristalizá-las em uma posição social que há muito é questionada e desafiada. Se é fundamental pensar as famílias como unidade de análise da política – vide programas consagrados como o próprio Bolsa Família – para a perspectiva das mulheres e da igualdade de gênero, é fundamental também ultrapassar esta perspectiva, considerando não apenas os riscos que a unidade familiar significa para elas, mas também sua existência, suas aspirações, desejos e necessidades enquanto pessoas, independentemente da forma como organizem sua existência em sociedade. Isso porque, ao atuar a partir de um modelo reducionista do que se entende por famílias e por mulheres, ficam descobertas da ação do Estado não apenas aquelas mulheres que não se enquadram nesse paradigma, como as que não são mães ou não se identificam com estereótipos relacionados ao feminino (como dependência, emoção e sensibilidade etc.), mas também aquelas que fazem parte de arranjos familiares que não estão previstos na agenda política e programática do MMFDH. Tal postura institucional vai em direção oposta aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e que deveriam orientar as políticas públicas, como a Convenção de Belém do Pará (1994), a IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Beijing, 1995) e, mais recentemente, a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Ao mesmo tempo, essa conduta exemplifica os diversos usos políticos dos valores morais religiosos cristãos no governo.

Essa reformulação institucional que atinge a pasta responsável pelas políticas para as mulheres não se inicia, contudo, nesta nova gestão. Como vem sendo acompanhado por este periódico, desde 2015 (Lobato, Rezende e Fontoura, 2018) esta pasta vem passando por mudanças institucionais que tem caminhado no sentido de redução da capacidade de produção de políticas. As mudanças têm se dado tanto na institucionalidade, que deixou de ter *status* de ministério com autonomia e orçamento próprio, quanto em questões que refletem diretamente na execução das políticas, como a redução no orçamento e no escopo das áreas

---

70. A fala do então candidato a vice-presidente Hamilton Mourão em setembro de 2018 resume esse entendimento: “A partir do momento em que a família é dissociada, surgem os problemas sociais. Atacam eminentemente nas áreas carentes, onde não há pai e avô, é mãe e avô. E, por isso, torna-se realmente uma fábrica de elementos desajustados que tendem a ingressar nessas narcoquadrilhas” (Casa..., 2018).

temáticas abordadas (por exemplo, políticas para as mulheres rurais, orientação sexual, entre outras), bem como no apagamento dos principais instrumentos de planejamento e gestão de políticas públicas.<sup>71</sup>

Os elementos aqui analisados permitem concluir que esse processo tem sido aprofundado na atual gestão, e as mudanças em curso caminham no sentido do que alguns autores denominam de desmonte de políticas públicas:

uma mudança direta ou indireta, de natureza oculta ou simbólica, que sempre diminui o número de políticas em uma área em particular, reduz o número de instrumentos de políticas públicas utilizados e/ou sua intensidade. Pode envolver mudanças nos elementos centrais da política e/ou pode ser atingida pela manipulação das capacidades de implementação ou de supervisão da política (Bauer e Knill, 2012, p. 35, tradução nossa).

Segundo Bauer e Knill (2012), tal desmonte pode se dar por diferentes estratégias que seriam adotadas em razão tanto das preferências dos atores quanto da avaliação que estes fazem sobre os custos e benefícios oferecidos pelo cenário no qual as políticas são desmontadas. Os autores apresentam quatro estratégias centrais neste processo de desmonte que são formadas a partir do entrecruzamento de duas dimensões, quais sejam: a forma como se dá a tomada de decisão (se é deliberada, ativa e consciente ou se tende a ser negligente, por abandono); e a visibilidade que os atores querem dar ao processo de desmonte (alta ou baixa visibilidade). A partir da interação entre estas dimensões, quatro estratégias de desmonte são identificadas, conforme descrito a seguir.

- 1) O desmonte por *default* – nesta estratégia, o desmonte vai se consolidando a partir do desamparo e da desassistência. Trata-se de uma estratégia sutil de desmantelamento da política, como a estratégia de abster-se de ajustar os níveis das políticas às mudanças externas.
- 2) O desmonte por ação simbólica – apesar de não haver uma decisão pelo desmonte na estratégia por ação simbólica, os atores políticos envolvidos avaliam que seriam recompensados por explanarem a preferência pelo desmonte, o que pode se dar com alta visibilidade destas declarações. Estas, entretanto, não levam a resultados concretos.

---

71. No Decreto nº 10.883/2021, que regulamenta a SNPM, foram omitidos instrumentos como os PNPMs, as conferências nacionais de políticas para as mulheres, os comitês de articulação e monitoramento do PNPM, sendo apenas mencionados o acompanhamento e a articulação dos organismos governamentais de políticas para as mulheres, bem como o apoio administrativo ao CNDM.

- 3) O desmonte por mudança de arena – caracteriza-se por uma mudança da política para uma nova arena. Esta mudança pode ser feita tanto na direção de alterações das bases organizacionais e processuais de uma determinada arena, como direitos de participação e características organizacionais, quanto na direção da mudança total da arena da política, como para outro nível de governo ou para uma nova agência, por exemplo. Na estratégia de desmonte, a mudança de arena implica que as decisões de desmantelamento sejam efetivamente tomadas, mas em uma nova arena, o que pode mitigar os efeitos de desmantelamento para os políticos, uma vez que este pode não ser óbvio para o público-alvo da política e demais atores envolvidos.
- 4) O desmonte ativo – ao adotarem esta estratégia, os políticos escolhem ser entendidos como protagonistas do desmonte das políticas existentes, manifestando uma forte e clara preferência por este desmonte, seja por estarem convencidos ideologicamente, seja por entenderem que o desmonte é recompensador em termos políticos. A percepção de poucas restrições institucionais pode facilitar a adoção desta estratégia, mas, mesmo com a existência delas, os políticos podem optar pelo desmonte ativo. Uma forma de superar estas restrições seria a expansão em outras áreas de política para os “perdedores institucionais”, que teriam poder de bloquear o desmonte da política.

Quando aplicadas na análise de casos concretos, no entanto, Bauer *et al.* (2012) observaram que há uma tendência de as estratégias de desmonte serem usadas em combinação umas com ou as outras, e não isoladamente. Nos casos analisados pelos autores, a combinação de estratégia por vezes se deu ao mesmo tempo e, por outras vezes, se deu em momentos sucessivos. No caso das políticas para as mulheres, as ações conduzidas no biênio 2019-2020 caminham ora no sentido de um desmonte por mudança de arena, ora a partir de outras estratégias de desmonte.<sup>72</sup> Nos discursos e relatórios oficiais, é construída uma narrativa que vai na direção de que a SNPM continua tanto garantindo orçamento para que as políticas sejam implementadas quanto criando políticas, ainda que alguns termos, como igualdade de gênero, sejam omitidos e até mesmo combatidos. No entanto, a alocação da SNPM sob o guarda-chuva do MMFDH e a criação da Secretaria Nacional da Família tem conduzido os discursos e as ações das políticas para as mulheres por uma outra arena, a da “releitura da abordagem de direitos humanos”, tal como expresso pela ministra da pasta em seu discurso no Conselho

---

72. No caso do projeto *Casa da Mulher Brasileira*, como se verá adiante, a estratégia adotada parece ser mais a do desmonte por *default*, pois, ainda que a política permaneça nos discursos e relatórios oficiais, nos dois anos analisados, não houve repasse para a expansão ou manutenção da política, configurando-se o desamparo e a desassistência da qual os autores falam ao conceituar esta modalidade de desmonte.

de Direitos Humanos na ONU, em fevereiro de 2021.<sup>73</sup> Nesta nova abordagem, tanto as pautas feministas quanto as políticas públicas construídas nas diversas áreas com o foco na igualdade de gênero têm sistematicamente perdido espaço para uma narrativa conservadora sobre o papel da mulher na família e sobre a missão do Estado tal como disposta na missão do próprio MMFDH de “proteger a vida a partir da concepção, fortalecer a família e defender os direitos humanos para todos”.<sup>74</sup> A partir desse tripé de atuação institucional, foi criada a Secretaria Nacional da Família, visando promover e formar valores relacionados à “defesa da família”. A criação da pasta nos moldes em que se deu evidencia a institucionalização da aliança entre diversos setores da sociedade, em especial católicos e evangélicos<sup>75</sup> neoconservadores (Biroli, Vaggione e Machado, 2020).

O desmonte em curso foi anunciado em diversas outras oportunidades pela própria ministra da pasta, sendo, talvez, a mais emblemática que se deu já no segundo dia de governo, em 2 de janeiro de 2019, quando a ministra anunciou: “Atenção, atenção, é uma nova era no Brasil, menino veste azul e menina veste rosa”.<sup>76</sup> Esta frase cristaliza os estereótipos de gênero, base de toda a desigualdade de gênero construída na sociedade, e anuncia que será a partir desta ótica, destes estereótipos, que a “nova era” será inaugurada nas políticas para as mulheres. É na arena da família, da religião e dos estereótipos que se dá o desmonte das políticas para as mulheres.

O Decreto nº 10.883/2021, que altera a estrutura do MMFDH e substitui o Decreto nº 10.174/2019, consubstancia esta nova arena, na qual passa a ser performado o processo de produção de políticas para as mulheres. Performado porque, apesar do discurso, o orçamento efetivamente liquidado em políticas para as mulheres foi praticamente nulo, como se verá na sessão seguinte, evidenciando, mais uma vez, o quadro de desmonte das políticas até então conduzidas. Na análise dos artigos que disciplinam essa “nova era”, fica claro como o art. 7º, que dispõe sobre a atuação da SNPM, vai em sentido contrário ao do art. 8º, que legisla sobre a Secretaria Nacional da Família. Enquanto o primeiro parece preocupado em restringir, reduzir e frear as políticas para as mulheres, o segundo caminha no sentido de expandir, disseminar e articular as políticas voltadas para a família por todo

73. Disponível em: <<https://bit.ly/3Kq7PK2>>.

74. Disponível em: <<https://bit.ly/3Ls1PKC>>.

75. A União dos Juristas Católicos de São Paulo (Ujucasp) e a Associação Nacional de Juristas Evangélicos (Anajure) têm atuado como um grupo de pressão política no Judiciário e Legislativo brasileiro, principalmente nas agendas relacionadas com as discussões sobre aborto, as liberdades religiosas e a homofobia. Em julho de 2019, a ministra Damares Alves nomeou a Anajure responsável pela comissão técnica para preparar uma nova versão do Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-4).

76. Disponível em: <<https://glo.bo/3CvnOna>>.

o território nacional e internacionalmente.<sup>77</sup> Um exemplo é quando o decreto deixa de fora, ao mesmo tempo, temas caros para as políticas para as mulheres, como a interseccionalidade<sup>78</sup> e a transversalidade de gênero,<sup>79</sup> incorporando este último instrumento às políticas voltadas para a família. Considerar a transversalidade de gênero nas políticas públicas para as mulheres significa inserir esta lente em todas as esferas da atuação pública, exigindo, dessa forma, uma articulação com os demais entes da Federação e com outras secretarias e ministérios. Se este objetivo não é expresso pelo ministério em relação a gênero, a gestão transversal aparece diversas vezes no artigo relativo às competências da SNF, como nos incisos abaixo:

III – coordenar e propor ações transversais no que se refere à formação, ao fortalecimento e à promoção da família;

(...)

V – promover a inserção de uma perspectiva de família em todas as áreas de atuação do governo federal;

(...)

IX – promover e articular a implementação de políticas, de programas, de ações e de serviços referentes à família por meio da integração das instâncias intersetoriais, interinstitucionais e interfederativas;

X – coordenar o planejamento e a implementação de políticas familiares transversais (Brasil, 2021a, art. 8º).

Enquanto nos incisos III e X aparece a previsão da gestão transversal a partir de uma abordagem mais abrangente, o inciso V, apesar de não citar textualmente a palavra “transversalidade”, pode ser lido como um conceito de transversalidade horizontal da perspectiva de família, uma vez que busca que a lente da “família” seja inserida em todas as áreas do Executivo federal. No inciso IX, por sua vez, encontra-se a dimensão da gestão transversal vertical, haja vista a previsão da articulação interfederativa.

---

77. A secretária nacional da família vem atuando na participando de debates e reuniões com grupos fundamentalistas da extrema-direita internacional em países como Espanha, Ucrânia, Alemanha e Portugal ao longo da sua gestão. Tais encontros envolvem atores políticos e ativistas que atuam pela proteção da vida desde a concepção, casamento, anti-aborto e liberdade religiosa. A Cúpula Transatlântica, evento que será realizado em maio de 2022, na Hungria, prevê a reunião de importantes nomes da extrema-direita na Europa e nos Estados Unidos, conta com a participação da secretária como parte das ações internacionais articuladas pelo MMFDH. Para detalhes ver: <<https://bit.ly/34vQTV>>; <<https://bit.ly/3KtH9YK>>; <<https://bit.ly/3KAh0www>>.

78. O conceito de interseccionalidade discutido por autoras como Crenshaw (2002) e Collins e Bilge (2021) considera que categorias de raça, classe, gênero, orientação sexual, nacionalidade, capacidade, etnia e faixa etária, entre outras, são inter-relacionadas e moldam-se mutuamente, constituindo-se uma entre outras formas possíveis de explicar a complexidade das relações humanas. A interseccionalidade, enquanto conceito sociológico e ferramenta analítica, subsidia investigações que buscam capturar as consequências estruturais e as dinâmicas entre dois ou mais eixos de subordinação, constituindo-se eixos fundamentais para a formulação de políticas públicas mais inclusivas.

79. O conceito de transversalidade de gênero apareceu durante a IV Conferência Mundial sobre a Mulher ou Conferência de Pequim na década de 1990, com o próprio conceito de gênero e a noção de empoderamento, constituindo-se em importante marco para o debate da igualdade de gênero desde então (Aquino, Alencar e Stuker, 2021).

No art. 7º, que trata das competências da SNPM, a menção a “gestão transversal” ou “transversalidade de gênero” não existe. Os incisos que versam sobre a gestão das políticas para as mulheres o fazem de modo a restringir esta ação ora sob “a perspectiva da família”, ora sob “as diretrizes do ministério”, como pode ser visto a seguir:

II – estabelecer diretrizes e defender *a dignidade de todas as mulheres de forma integral, de modo a dar suporte para que contribuam com o bem comum, de forma solidária e com a subsidiariedade do Estado;*

(...)

IV – implementar, formular, apoiar, articular e avaliar políticas públicas para a promoção dos direitos das mulheres, *considerada a perspectiva da família, o fortalecimento de vínculos familiares e a solidariedade intergeracional;*

V – apoiar a implementação das ações decorrentes do cumprimento de acordos, de convenções e de outros instrumentos congêneres assinados pelo país no âmbito das políticas para as mulheres, *em consonância com as diretrizes do ministério* (Brasil, 2021a, art. 7º, grifo nosso).

A previsão da gestão das políticas públicas para as mulheres “considerada a perspectiva da família, o fortalecimento de vínculos familiares e a solidariedade intergeracional” vincula mais uma vez o papel da mulher na sociedade enquanto cuidadora dos familiares. Dessa forma, remete a uma concepção de políticas para as mulheres que não as considera como público-alvo da política, e sim como uma ponte, um instrumento para alcançar as crianças, a família e a sociedade. O inciso V, por sua vez, ao prever o cumprimento de compromissos internacionais para a promoção dos direitos humanos das mulheres condicionados à “consonância com as diretrizes do ministério”, ignora que muitos destes compromissos têm força de lei e outros, de emenda constitucional, e que, portanto, as disposições de políticas ali presentes são deveres legais a serem cumpridos pelos governantes, até que haja legislação em contrário.

Interessante notar, ainda, como a nova organização da SNPM, instituída a partir de 2019, aponta para um desmonte das políticas que se dá por mudança de arena. Assim, apesar da previsão de um *Departamento de Políticas de Autonomia Econômica e Relações Sociais das Mulheres* e de um *Departamento de Políticas de Enfrentamento à Violência contra a Mulher*, temas relevantes como educação, participação política, mulheres do campo, da floresta, indígenas não aparecem na estrutura institucional, enquanto optou-se pela criação de um *Departamento de Promoção da Dignidade da Mulher*, deslocando o campo da atuação da secretaria de políticas setoriais no campo social (trabalho, enfrentamento da violência) para aspectos de natureza moral e prescritiva, uma vez que há uma compreensão ideológica e normativa do que seria uma mulher “digna” e uma “indigna” a orientar

as ações deste departamento, o que poderia remeter a uma acepção particular da ideia de dignidade, vigente muitos anos no direito e que invoca a expressão “mulher honesta”,<sup>80</sup> para remeter ao comportamento sexual e ao estado civil das mulheres que, a depender de sua “honestidade”, ou seja, de terem avaliado seu comportamento como moralmente aceitável ou não, teriam ou não a tutela do direito penal. O conceito de dignidade atrelado à mulher em conjunto com os atributos da maternidade e da família parecem remeter a esta mesma acepção, na qual as expressões “mulher honesta”, “mulher digna”, “mulher honrada” articulam todas o mesmo significado, ou seja, a honestidade, a dignidade e a honra da mulher fazem remissão direta ao comportamento sexual e reprodutivo dela.

A noção de dignidade da mulher que embasa a atuação do departamento de mesmo nome aparece fortemente atrelada à maternidade e a um suposto papel que a mulher teria a desempenhar dentro da família. Conforme a Portaria nº 3.136 de 2019, que institui o Regimento Interno do MMFDH, entre as principais competências do departamento estão a formulação e articulação de políticas para as mulheres na área materno-infantil, com atenção integral aos estágios da gravidez, além da defesa dos direitos das mulheres no exercício de sua maternidade desde a gestação até o cuidado com os filhos.<sup>81</sup> Entre os incisos que integram o art. 128, que estabelece a competência do *Departamento de Promoção da Dignidade da Mulher*, quase metade deles versa sobre os direitos da maternidade e/ou da mulher na dimensão familiar. O princípio da dignidade da pessoa humana enquanto fundamento do Estado Democrático de Direito e da República é princípio fundamental de valor absoluto, portanto, não relativizado em qualquer circunstância. Ainda que no inciso I do art. 128 do Regimento Interno da SNPM haja a remissão à defesa da dignidade da mulher em sua integralidade, a previsão legal contida no inciso II, art. 7º, do Decreto nº 10.883/2021, vai na contramão desta “integralidade”, uma vez que afirma ser competência da SNPM a defesa da dignidade das mulheres, para que estas últimas “contribuam com o bem comum, de forma solidária e com a subsidiariedade do Estado” e, ainda, a perspectiva de que à SNPM caberia

---

80. Uma série de expressões tipificadas no Código Penal brasileiro relativas a crimes contra a liberdade sexual vigentes até a primeira década deste século seguiam uma lógica patriarcal a partir da qual o “bem jurídico” ou seja, o valor a ser protegido era a dignidade da família, e não a liberdade sexual da mulher (Gomes, 2020). Um destes resquícios das Ordenações Filipinas no Código Penal brasileiro de 1940, alterado apenas pela Lei nº 12.015 de 2009, era a previsão de que apenas a “mulher honesta” seria considerada vítima de uma série de crimes sexuais, ou seja, seriam dignas de serem protegidas pelo Estado. As acepções da doutrina sobre o termo “mulher honesta” estão diretamente ligadas à conduta sexual dessas mulheres. Um dos autores mais influentes no Direito Penal brasileiro até o início do século XXI explica o significado de “mulher honesta” da seguinte forma: “Honestas é a mulher honrada, decente, de compostura (...). Estão excluídas da proteção, portanto, não só as prostitutas como as promíscuas, francamente desregradas, as mulheres fáceis, de vários leitos (RT 436/342). A razão da exclusão deve-se à maior dificuldade em se iludir a barregã e a mulher depravada, bem como o pouco relevo do coito fraudulento com tais pessoas” (Mirabete, 1996).

81. De acordo com o Regimento Interno do MMFDH, 40% dos cargos de direção e assessoramento superior (DAS) deste departamento são destinados a assuntos relacionados exclusivamente a gestação e a maternidade, quais sejam: Coordenação-Geral de Atenção Integral à Gestante e à Maternidade – CGAIGM (DAS 4) e Coordenação de Atenção Integral à Gestante e à Maternidade – CAGM (DAS 3). Os demais cargos de DAS, além do cargo da diretora do departamento (DAS 5), estão distribuídos na área de “assuntos e desafios socioculturais”.

promover políticas públicas “para a promoção do direito das mulheres considerando a perspectiva da família, o fortalecimento de vínculos familiares e a solidariedade intergeracional” (Brasil, 2021a). Nesse sentido, todo o repertório legislativo da SNPM, quando analisado em conjunto, parece ir na direção contrária da impossibilidade de relativização da dignidade da pessoa humana, tal como previsto no art. 1º da CF/1988, uma vez que vincula esta dignidade e a promoção dos direitos das mulheres a missões (de contribuir para o bem comum) e a um suposto papel que teria a cumprir dentro da família. Essa previsão normativa parece expressar uma supressão das mulheres enquanto sujeitos de direitos, uma vez que o acesso a estes estaria vinculado a uma “perspectiva da família”. Dessa forma, retorna-se a uma concepção de políticas para as mulheres que não as considera como público-alvo da política, mas como uma ponte, um instrumento para alcançar as crianças, a família e a sociedade, mas que não as considera nas mais diversas perspectivas pela qual manifesta-se sua condição de pessoa humana.

Não surpreende, portanto, que a direção desse departamento esteja nas mãos de uma ativista que, anteriormente à sua nomeação, já se pronunciava publicamente contrária ao aborto mesmo em casos de estupro,<sup>82</sup> uma conquista das mulheres quanto à proteção dos seus direitos sexuais e reprodutivos. A nomeação da nova diretora para a pasta se deu após a interferência da ministra na polêmica gerada<sup>83</sup> pelo caso da menina de 10 anos que engravidou depois de ser estuprada pelo tio no Espírito Santo, em 2020. A vítima precisou viajar até Recife (PE) para interromper a gestação de acordo com as previsões legais brasileiras previstas e, com os médicos, foi alvo de ataques de agentes do governo e de grupos religiosos extremistas contrários ao aborto que invadiram o hospital e chamaram a vítima de *assassina*. Tanto esse emblemático caso quanto a nomeação da ativista para a direção de um departamento com atenção aos estágios da gravidez em defesa da “dignidade da mulher” atrelada à maternidade refletem o uso político da religião no governo federal, bem como uma postura ativa para a institucionalização da defesa contra o aborto mesmo em casos já autorizados por lei. Ou seja, caminham no sentido de deslocar a discussão sobre direitos sexuais e reprodutivos das mulheres do campo dos compromissos internacionais que o Brasil é signatário para a arena da religião e da moral.

Diante deste marco institucional, a agenda da SNPM na gestão de Damares Alves e Jair Bolsonaro priorizou as pautas que foram defendidas e se tornaram decisivas durante o período eleitoral em 2018, como a “preservação” da família<sup>84</sup> e a criação de barreira ao avanço da “ideologia de gênero”.<sup>85</sup> Nesse contexto, o

82. Disponível em: <<https://glo.bo/306g7oK>>.

83. Disponível em: <<https://bit.ly/31xMtK1>>.

84. Disponível em: <<https://bit.ly/3dauThq>>.

85. Ver: <<https://bit.ly/31oNWl9>>; <<https://bit.ly/36YcqED>>; <<https://bit.ly/36Wcox>>; <<https://bit.ly/3dqQ6Ut>>; <<https://bit.ly/3G44kXs>>.

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 (Mostafa *et al.*, 2019).<sup>86</sup> Como analisa Melinda Cooper (2017), a família é essencial para o regime econômico atual, que reduz as inversões em educação, saúde e aposentadorias e transfere para a família a responsabilidade de cuidar dos idosos, das pessoas com deficiência e das crianças. Portanto, a família é fundamental para a aliança entre o neoliberalismo (representado pela agenda econômica do governo) e o neoconservadorismo (representado pelo novo MMFDH) (Kalil, 2020). Nesse sentido, a família se converte em uma alternativa necessária ao processo de diminuição da responsabilidade do Estado, onde começa a ser responsável por dividir os custos pelo uso de serviços privados em meio ao processo de privatização de serviços públicos e passa a ser acionada como uma importante categoria capaz de catalisar demandas sociais entre as agendas de segurança pública, saúde e educação. Os primeiros anos do governo Bolsonaro foram marcados pela negação da pasta centrada no “gênero” para a afirmação da centralidade da família, ou seja, em vez de um desaparecimento total da agenda, ela segue sendo ressignificada (Kalil, 2020) ao longo desse mandato. Dessa forma, o debate sobre as várias desigualdades de gênero é substituído pelo debate sobre as mulheres, “considerada a perspectiva da família”, e é essa a narrativa que permeia o decreto visto anteriormente, além das políticas para as mulheres e o orçamento, que serão analisados nas sessões seguintes.

### 3.1 A atuação da nova Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres

Nesta subseção analisaremos algumas políticas e programas desenvolvidos no âmbito do governo federal no biênio 2019-2020. Considerando que, a princípio, a SNPM detém o mandato para coordenar as ações direcionadas para as mulheres nas mais diversas áreas (trabalho, educação, violência etc.), faz-se necessário estabelecer um critério para o acompanhamento dos projetos. Nesse sentido, foram selecionados aqui os programas que constavam dos relatórios de gestão do ministério e que, em teoria, teriam resultados mais robustos a serem apresentados.

O primeiro deles refere-se ao Programa Mulher Segura e Protegida, que foi instituído a partir de alteração no Decreto nº 8.086/2013, que estabelecia a criação do Programa Mulher: viver sem violência, criado na gestão da ex-presidenta Dilma Rousseff. O novo programa, apesar de ter sido renomeado pela gestão Bolsonaro, tem o mesmo objetivo do anterior, qual seja, de integrar e ampliar os serviços públicos existentes destinados às mulheres em situação de violência por meio da articulação da saúde, da justiça, da rede socioassistencial e da promoção da autonomia financeira, sob coordenação da SNPM do MMFDH. Ainda que as alterações no decreto substituam a “transversalidade de gênero nas políticas públicas” para a “transversalidade dos

---

86. Para uma análise mais detalhada deste contexto, ver Mostafa *et al.* (2019).

direitos das mulheres nas políticas públicas” – o que reflete o impedimento de uso da palavra gênero no governo federal –, o programa dá continuidade aos principais eixos, como a implantação da Casa da Mulher Brasileira (CMB) e a ampliação da central de atendimento à mulher por meio do Ligue 180. As CMBs são espaços

destinados ao acolhimento e atendimento humanizado às mulheres em situação de violência. [Seu objetivo] é facilitar o acesso aos serviços especializados de atendimento, garantindo condições para o enfrentamento à violência vivenciada, o empoderamento e a autonomia econômica da mulher (Casa..., 2021).

As CMBs constituíam-se, originalmente, em serviços a serem ofertados nas capitais dos estados, reunindo em um mesmo local um conjunto importante de instituições que compõem a rede de atendimento à mulher em situação de violência, a exemplo das delegacias especializadas de atendimento à mulher, juizados ou varas especializadas (tais como previstas na Lei Maria da Penha), serviços de acolhimento e triagem, serviços psicossociais, de saúde, alojamento de passagem, entre outros.<sup>87</sup> Aliado à implementação de unidades da CMB, o Programa Mulher Segura e Protegida prevê a implementação de unidades móveis para atendimento de mulheres em situação de violências fora dos espaços urbanos.

Também no âmbito das ações voltadas ao combate à violência, o projeto *Salve uma Mulher* foi instituído pela Portaria nº 2.842/2019 como uma iniciativa da SNPM em prol do enfrentamento da violência contra a mulher, do assédio sexual no mundo do trabalho e da violência doméstica e familiar. Tal iniciativa consiste na realização de ações de sensibilização, campanhas e capacitação de voluntários, por meio de agentes públicos e privados e de parcerias com a sociedade civil, além de serviços não especializados que podem participar de cursos de sensibilização, capacitação e conscientização na temática da violência contra as mulheres nesses espaços. Apesar de as informações divulgadas no *site* do ministério informarem que as metas de capacitação eram de 340 mil agentes de saúde, 106 mil funcionários dos correios, 30 mil conselheiros e 1.722 profissionais da Defensoria Pública da União, tais ações são desenvolvidas a partir da adesão dos estados e municípios ao programa, e os resultados não foram divulgados pela secretaria. Considerando a baixíssima execução orçamentária do ministério, tal como se verá a seguir, é possível supor que estas metas estão longe de terem sido alcançadas com recursos do próprio ministério. Desde 2021, quando houve a reformulação do programa, o Salve uma Mulher passou a ser ofertado por meio da escola virtual de governo na Escola Nacional de Administração Pública (Enap), de forma gratuita, com carga horária de 30 horas e aberto a qualquer pessoa interessada em cursá-lo. Este movimento pode ampliar a escala de oferta do curso e de alcance de interessados, podendo tornar a iniciativa mais efetiva, sendo importante acompanhar a execução do projeto nos próximos anos.

---

87. Ver *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, n. 23, de 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3tN2jKH>>.

O projeto *Maria da Penha Vai à Escola: educar para prevenir e coibir a violência contra a mulher*<sup>88</sup> consiste em iniciativa que busca divulgar a Lei Maria da Penha e os direitos da mulher em situação de violência doméstica para a comunidade escolar. Tal proposta surge como uma tentativa do governo federal de expandir as ações de projeto homônimo desenvolvido inicialmente pelo Centro Judiciário da Mulher (CJM), no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), desde 2014 para todo o território nacional. Criado para promover e divulgar a Lei Maria da Penha nas escolas do Distrito Federal, o Maria da Penha Vai à Escola do CJM é apresentado como uma importante ferramenta de formação continuada dos profissionais de educação como forma de prevenção e coibição de violência doméstica e familiar contra a mulher. As ações desenvolvidas pelo atual programa do governo federal envolvem cursos de capacitação de profissionais da educação para um olhar mais atento às crianças e adolescentes vítimas diretas ou indiretas de violência doméstica, a realização de palestras nas escolas e a distribuição de material informativo sobre a Lei Maria da Penha.

No campo da autonomia econômica, a SNPM tem conferido destaque ao projeto piloto Qualifica Mulher, que foi instituído no final de 2020 como uma resposta para os efeitos da pandemia sobre a queda da renda das mulheres. A fim de estimular ações que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do país, o projeto qualifica mulheres, a partir de parcerias em diferentes níveis institucionais (federal, estadual e municipal), desenvolvendo ações de qualificação profissional, empreendedorismo e trabalho, além de geração de renda e emprego para mulheres em situação de vulnerabilidade. O público-alvo deste projeto são mulheres que possuem renda mensal de até 1,5 SM, que estejam cursando ou tenham concluído o ensino fundamental e médio, ou que não tenham escolaridade. Sem grandes inovações em relação a outros projetos de qualificação profissional, como o Mulheres Mil, instituído em 2011, o Qualifica Mulher disponibilizou vagas ao longo de 2021, de forma que ainda não foram divulgadas as adesões e o número total de participantes.

Por sua vez, o projeto Mais Mulheres no Poder foi instituído pela Portaria nº 2.027, de 26 de agosto de 2020, com previsão de duração de dez meses, como uma estratégia de conscientização sobre a participação política das mulheres em cargos eletivos, de poder e de decisão para fomentar e fortalecer a participação política, democrática e igualitária de mulheres em espaços de poder e decisão. O plano de ações do projeto, entre outras coisas, estabelece a realização de cursos de capacitação, conferências, seminários, palestras, eventos e fóruns de debate. De acordo com informações disponíveis sobre o programa no *site* institucional do MMFDH, foram realizadas oito oficinas intituladas *Mais Mulheres na Política*, disponíveis pelo YouTube. A iniciativa não apenas não inova, em relação ao que já vinha sendo feito em gestões anteriores, como tem exatamente o mesmo nome do programa lançado em 2008, pela SPM, e vinculado por meio do *site* Mais Mulheres no Poder Brasil, que foi retirado do ar.

---

88. Para mais informações, acesse: <<https://bit.ly/3G3Q00H>>.

O programa *Meninas nas Ciências Exatas, Engenharias e Computação* visa dar continuidade ao edital realizado em 2018 para a Chamada Pública CNPq/MCTI nº 31/2018, firmada com o objetivo de apoiar projetos que visem estimular a formação de mulheres para as carreiras de ciências exatas, engenharias e computação, bem como para despertar o interesse vocacional de alunas da educação básica e do ensino superior para essas profissões e para a pesquisa científica e tecnológica. O programa é resultado de parcerias firmadas entre a SNPM, a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), para combater a evasão de estudantes nos primeiros anos dos cursos de graduação nessas áreas. Apesar da ampla divulgação do programa como uma das ações voltadas para ações de igualdade de gênero na ciência, não consta a divulgação de nenhum outro edital após o início da nova gestão no governo federal, período no qual também foram anunciadas severas medidas de cortes de verbas destinadas ao incentivo e fomento de pesquisas no país.

Assim como outros programas aqui mencionados, é interessante notar como esse programa se assemelha a iniciativas de gestões anteriores que possuíam, contudo, nomes distintos. Nesse caso, porém, o projeto parece ser uma redução do que foi o Programa Mulher e Ciência,<sup>89</sup> lançado em 2005, com o objetivo de fomentar a participação das mulheres no campo da ciência e nas carreiras acadêmicas e estimular a produção acadêmica sobre as relações de gênero, as mulheres e os feminismos nas ciências e no país. As principais ações do programa, que se encerrou em 2017, após onze edições, consistiam na criação do Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero, nos editais Relações de Gênero, Mulheres e Feminismos – que tinham por objetivo estimular e fortalecer a produção de pesquisas e estudos sobre o tema – e no encontro Pensando Gênero e Ciências.

Por fim, destaca-se o programa *Mães Unidas*, ainda em fase piloto, que tem o objetivo de promover a saúde e o bem-estar relacional de mães e filhos durante a gestação e os dois primeiros anos de vida da criança por meio do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários das mulheres no contexto da gestação e da maternidade. Também pretende promover “a integração social das mulheres de primeira gestação em relação à nova identidade social, além do exercício da parentalidade a fim de fortalecer os vínculos e o papel da família no cuidado e proteção da criança, garantindo o direito ao nascimento seguro” (Ministério..., 2020). A primeira turma do programa teve início em abril de 2021 em Goiânia, Anápolis e Aparecida de Goiânia, direcionada a mães voluntárias que deverão acompanhar quatro mulheres que estejam na primeira gestação, compartilhando orientações sobre os direitos, benefícios e serviços. O conteúdo dos cursos contempla a preparação para o voluntariado, formação e fortalecimento de vínculos familiares, noções

---

89. Ver: <<https://bit.ly/332S00a>>.

de direitos humanos, cidadania, saúde, bem-estar materno e do bebê, além de assistência jurídica e social. Em julho de 2021, a SNPM e a primeira-dama de Goiânia participaram da solenidade de formação da primeira turma do projeto, composta por 64 voluntárias que foram capacitadas para atender mães em vulnerabilidade social.<sup>90</sup> O curso também foi oferecido pela Enap com carga horária de 150 horas na modalidade de ensino a distância,<sup>91</sup> ainda sem divulgação de informações detalhadas a respeito do número de participantes. A redefinição política ideológica do termo mulher atrelada ao cuidado da família e ao fortalecimento de vínculos familiares, logo necessariamente ligada a uma noção específica de maternidade, está presente neste e em outros programas propostos e executados pelo ministério, representando riscos para a articulação institucional e também para a formulação, implementação e execução de políticas públicas voltadas para todas as mulheres e comprometidas, portanto, com a redução das desigualdades de gênero.

A análise desse conjunto de iniciativas permite pontuar algumas questões. A primeira delas refere-se ao caráter quase experimental dos projetos e programas, seja pela pequena escala da iniciativa, seja pelo pouco tempo de implementação ou de vigência prevista. Também salta aos olhos o recurso de alterar nomes de programas já de certa forma consolidados, provavelmente como estratégia de desvinculação das gestões anteriores e do que estas gestões representaram em termos da moral a qual se deseja “aderir”, de proximidade com as pautas do feminismo e de abrangência das mulheres e de suas famílias. Ainda que esta estratégia possa encobrir uma certa continuidade de políticas de gestões anteriores, é importante considerar que esta “certa continuidade” se dá mais no nível do discurso do que na implementação, de fato, de ações para as mulheres. Isso porque, como se verá na subseção seguinte, a execução do orçamento destas ações é baixa e limitada, impossibilitando que resultados efetivos sejam alcançados. Finalmente, é importante destacar como inexistente na atual gestão um planejamento coeso e de longo prazo, como o consubstanciado no PNPMM, cuja última edição teve a vigência encerrada em 2015. As ações do ministério são, ao contrário, esparsas, desconectadas e de baixa sustentabilidade, deixando essa agenda cada vez menos fortalecida e relevante no cenário nacional.

### 3.2 Financiamento das políticas para as mulheres em 2019-2020

A efetivação das ações e programas propostos pela nova SNPM passa, necessariamente, pela disponibilidade e execução dos recursos orçamentários e financeiros. Ainda que boa parte das ações descritas na subseção anterior envolvam atividades do tipo *workshops*, grupos de trabalho e elaboração de protocolos e cartilhas – cuja

---

90. As informações referentes aos resultados e a implementação de cursos sobre o referido projeto não constam no site oficial do MMFDH e estão disponíveis em outros endereços eletrônicos que, contudo, não estão em consenso quanto ao número de vagas oferecidas e às mulheres formadas. A exemplo ver: <<https://bit.ly/3tQpF3y>> e <<https://bit.ly/3q5el17>>.

91. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3JcY5T1>>.

demanda de recursos é menos vultuosa –, ações como a implementação da Casa da Mulher Brasileira, programas de qualificação profissional e a manutenção do Ligue 180 são iniciativas que necessitam de orçamentos mais expressivos, para que possam produzir resultados capazes de afetar a realidade das mulheres brasileiras.

Com a nova gestão presidencial iniciada em 2019, os recursos destinados às políticas para as mulheres passam a ser disputados entre um conjunto grande de outras secretarias nacionais, uma vez que o novo ministério engloba, como mencionado anteriormente, políticas voltadas para diferentes públicos, além de abarcar também as ações voltadas para promoção dos direitos humanos. Divide também, de forma inédita, recursos de toda ordem com um conjunto de políticas que posicionam a família como objeto central das ações. O *Relatório de Gestão* do MMFDH resume a nova missão desta instituição e os valores que passam a guiar o governo nesta seara, definindo que cabe ao ministério “Proteger a vida, fortalecer a família e defender os direitos humanos para todos” (Casa..., 2021, p. 3) e que a pessoa humana, nesta nova gestão, é

compreendida em sua integralidade, observando a universalidade, a objetividade e a não seletividade de direitos, e se reconhece o dever do Estado de proteger direitos essenciais que permitam aos indivíduos usufruí-los em sua totalidade, a começar pelo direito à vida, desde o momento da concepção (Casa..., 2021, p. 3).

A inclusão deste trecho final, que qualifica a que vida nos remetemos, não se dá por acaso, mas representa de forma muito nítida a incorporação da matriz religiosa às políticas – uma vez que não há consenso científico de quando a vida se inicia, sendo a definição da concepção como marco um exercício de fé – e o enfrentamento ao discurso feminista de autonomia das mulheres em relação aos seus corpos e suas vidas, incorporando, como missão de uma gestão, a maternidade como destino inexorável das mulheres.

É importante trazer estes elementos – já discutidos anteriormente neste texto – para a análise orçamentária, pois não é um mero acaso o fato de que, entre 2019 e 2020, os valores efetivamente executados em políticas direcionadas às mulheres tenham sido os menores desde 2004, quando a SPM, com *status* ministerial, era um órgão recém-criado (Mostafa *et al.*, 2019). Em 2019 e 2020 foram investidos, em ações especificamente voltadas para as mulheres, pouco menos de R\$ 29 milhões em cada exercício. Em 2004, esse valor foi de R\$ 22,3 milhões, tendo atingido valores superiores a R\$ 100 milhões por ano, ao longo do período 2009-2014, com o “recorde” cabendo ao ano de 2013, quando foram investidos mais de R\$ 190 milhões.<sup>92</sup> Nota-se, portanto, que a despeito da divulgação de um conjunto significativo de ações para as mulheres, tal como apontado na subseção anterior, na prática, poucos recursos têm sido direcionados para tornar concretas tais iniciativas, especialmente quando se comparam os montantes do período 2019-2020 com os de anos anteriores.

92. Valores reais, deflacionados para 2020 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) médio.

Cabe destacar que, diante das mudanças no Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 analisadas em detalhes na edição 28 deste periódico (Tokarski *et al.*, 2021), houve uma redução expressiva da transparência das ações executadas nos órgãos. O MMFDH, a despeito da abrangência temática de sua missão, organizou o seu planejamento plurianual e, conseqüentemente, o seu orçamento a partir de um único programa denominado *Proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos para todos*. Assim, diferentemente do que existia desde 2004, a partir de 2020 não é mais possível identificar no orçamento da União um programa especificamente voltado para as mulheres ou para a igualdade de gênero. No PPA vigente, de forma diversa, é necessário navegar pelas ações ou mesmo pelos planos orçamentários (POs) para identificar de onde saíram os recursos direcionados a estas políticas. Na tabela A.2 do apêndice A estão listadas as cinco ações que incorporam esta temática e os respectivos POs de onde efetivamente saíram os recursos executados em 2020. Estas ações incluem basicamente as iniciativas voltadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres e ao Ligue 180, aparecendo, de forma residual, a manutenção do CNDM e as ações para igualdade e autonomia femininas.

Por sua vez, em 2019, primeiro ano da gestão da ministra Damares, a metodologia de elaboração do PPA e do orçamento da União era diversa da atual, e ainda foi possível identificar um programa específico para as mulheres, denominado *Políticas para as Mulheres: promoção da igualdade e enfrentamento da violência*, cujo conteúdo não era muito diverso do que hoje se encontra espalhado pelo programa guarda-chuva do MMFDH, tal como se pode ver na tabela A.1 do apêndice A.

De modo a possibilitar uma comparação entre os dois primeiros anos da atual gestão, realizamos um esforço de identificação e equivalência das ações e programas dos dois PPAs (PPA 2016-2019, para 2019, e PPA 2020-2023, para 2020). Este exercício está apresentado na tabela 1, na qual se compara o programa próprio para as mulheres em 2019 com o somatório dos POs que, em diferentes ações, direcionaram recursos específicos para as mulheres em 2020. A equivalência entre as ações é quase direta, sendo relativamente simples estabelecer uma análise comparativa da execução orçamentária entre os dois anos.

Inicialmente, chama atenção o crescimento dos valores direcionados para as políticas para as mulheres entre 2019 e 2020. Enquanto no primeiro ano foram disponibilizados para estas iniciativas um montante de R\$ 62,5 milhões, no ano seguinte o valor dobrou, alcançando R\$ 116 milhões. Esta ampliação se deu basicamente em função do orçamento crescente destinado às políticas voltadas para o enfrentamento da violência, seja para a construção das CMBs (ampliação de 300% dos recursos autorizados), seja para outras políticas voltadas para o tema, a exemplo daquelas listadas na subseção anterior (crescimento de 168%). A Central de Atendimento à Mulher, contudo, que também integra a rede de atendimento às mulheres em situação de violência, viu seu orçamento autorizado se reduzir em R\$ 3 milhões de um ano para o outro.

**TABELA 1**  
**Execução orçamentária das ações específicas para as mulheres, agregada por temas<sup>1</sup> – Brasil (2019 e 2020)**

Temas	2019					2020				
	Autorizado (A) (R\$ 1 mil)	Liquidado (B) (R\$ 1 mil)	Pago (R\$ 1 mil)	B/A (%)	Autorizado (C) (R\$ 1 mil)	Liquidado (D) (R\$ 1 mil)	Pago (R\$ 1 mil)	D/C (%)	Variação autorizado (C/A) (%)	Variação liquidado (D/B) (%)
Implementação da Casa da Mulher Brasileira e de centros de atendimento à mulher	20.828	64	64	0,3	62.473	133	133	0,2	299,9	207,2
Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres	9.179	-	-	0,0	24.650	7.341	7.291	29,8	268,5	-
Promoção de políticas de igualdade e de direitos das mulheres	791	618	618	78,2	-	-	-	0,0	0,0	0,0
Incentivo a políticas de autonomia das mulheres	492	395	395	80,2	-	-	-	0,0	0,0	0,0
Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180	31.241	27.418	27.418	87,8	28.390	21.523	21.523	75,8	90,9	78,5
Funcionamento do CNDM	-	-	-	-	523	-	-	0,0	-	-
Total de ações específicas para as mulheres	62.530	28.494	28.494	45,6	116.036	28.997	28.947	25,0	185,6	101,8

Fonte: Siop/ME. Disponível em: <<https://bit.ly/3J5UGZV>>.

Elaboração das autoras.

Obs: Valores deflacionados pelo INPC médio de 2020.

Nota: <sup>1</sup> A identificação dos POs, ações e programas que compõem cada um dos temas elencados nesta tabela estão dispostos nas tabelas A.1 e A.2 do apêndice A.

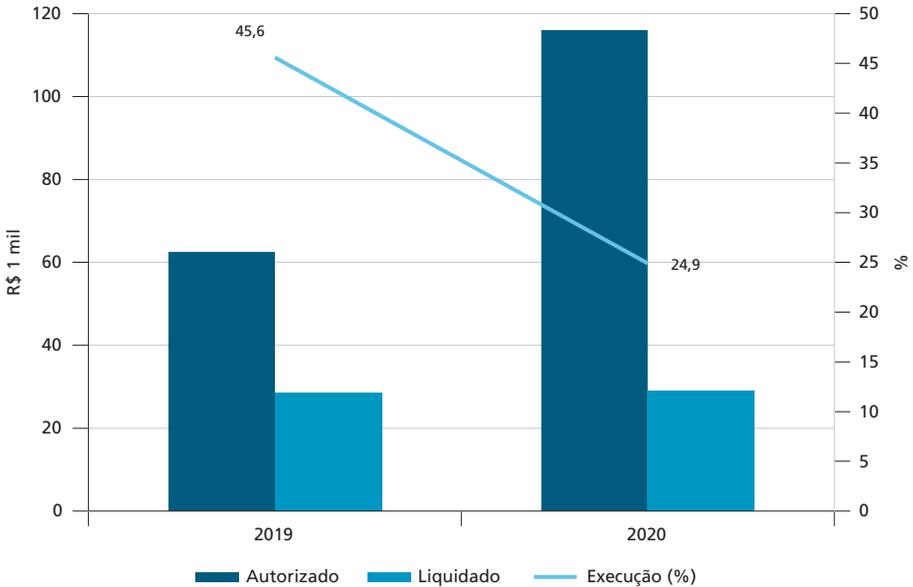
Ainda que o orçamento da SNPM tenha crescido em 2020, este valor não apenas segue sendo insuficiente, mas também revela-se muito inferior aos orçamentos alocados para a SPM nos anos em que esta alcançou maior capacidade de atuação institucional: entre 2008 e 2017, o orçamento autorizado para a secretaria foi superior a R\$ 100 milhões, tendo ultrapassado os R\$ 200 milhões entre 2013 e 2015. Não há dúvidas, porém, que mesmo os quase R\$ 300 milhões de 2015 correspondem ainda a montantes muito pouco expressivos em relação ao conjunto do orçamento da União, evidenciando que, mesmo em seus “melhores dias”, a SPM e as políticas para as mulheres estiveram muito longe de se constituírem em prioridade de qualquer governo central. No entanto, a queda para os atuais R\$ 116 milhões de 2020 indicam uma redução ainda maior dessa já baixa priorização, o que é especialmente importante quando se nota a redução do escopo das ações dos órgãos gestores das políticas para as mulheres ao longo dos anos. Se em gestões anteriores as ações voltadas para as mulheres incluíam, além daquelas voltadas ao enfrentamento da violência, iniciativas no campo da ciência e da produção de conhecimento, do mercado de trabalho, da participação política institucional e não institucional, do fomento à igualdade no âmbito das instituições públicas e privadas, da formação e qualificação de servidores públicos em temas relacionados à igualdade e à promoção da diversidade, em 2019 e 2020, as ações são basicamente direcionadas à violência, remontando ao final dos anos 1990 e início dos anos 2000, quando a incipiente “política para as mulheres” conduzida pelo CNDM tinha apenas este foco de ação.

Se a ampliação do orçamento autorizado entre 2019 e 2020 poderia se constituir em uma “boa notícia” para o campo em análise, quando se consideram os valores que foram efetivamente gastos, o cenário torna-se igualmente desalentador nos dois anos, uma vez que foram liquidados menos de R\$ 29 milhões nos dois anos. Considerando que o autorizado dobrou nesse período, é possível notar que, enquanto em 2019 a execução das políticas para as mulheres foi de 45,6%, em 2020 ela caiu para apenas 25% (gráfico 5). Ou seja, ainda que os recursos tenham crescido de um ano para o outro, o mesmo montante foi executado nos dois anos, evidenciando uma maior dificuldade na execução orçamentária do órgão, que parece encontrar um teto que não ultrapassa os R\$ 30 milhões. A baixa execução de 2020 só não foi pior que a de 2003, ano em que a SPM foi criada, e a de 2015, ano de intensa crise política e de mudanças institucionais importantes que impactaram a atuação da secretaria (Mostafa *et al.*, 2019). Entretanto, está próxima à execução dos anos da gestão Temer (que giraram em torno de 30%), sabidamente gestões nas quais as políticas para as mulheres perderam importância política, de agenda e de recursos diversos (Mostafa *et al.*, 2019). Mesmo diante destes números, o MMFDH defende, em seu relatório de gestão de 2020, que “o total de recursos investidos dedicados à mulher em 2020 foi o maior dos

últimos 5 anos” (Brasil, 2021b, p. 42), havendo aqui, talvez, uma imprecisão nos conceitos, pois não somente o orçamento autorizado de 2020 não foi o maior dos últimos cinco anos, como o orçamento liquidado ou pago (que equivaleria ao efetivamente investido) foi o menor desde 2004.

GRÁFICO 5

**Orçamento autorizado e liquidado das políticas específicas para as mulheres no MMFDH – Brasil (2019 e 2020)**



Fonte: Siop/ME. Disponível em: <<https://bit.ly/3JSUGZV>>.  
Elaboração das autoras.  
Obs.: Valores deflacionados pelo INPC médio de 2020.

A baixa execução orçamentária da SNPM nos dois anos em análise advém, paradoxalmente, das ações direcionadas para o enfrentamento à violência contra as mulheres. Tal como se pode ver na tabela 1, se parte expressiva dos recursos foram alocados para a construção das CMBs e dos centros de atendimento à mulher, bem como para as políticas de enfrentamento à violência, são exatamente estas iniciativas as que apresentaram menor nível de execução do orçamento autorizado. Cabe destacar aqui o caso das CMBs, cuja execução foi de zero tanto em 2019 quanto em 2020, repetindo comportamento já identificado em 2017 (Mostafa *et al.*, 2019).

Pela própria complexidade da CMB e da necessidade de recursos de toda ordem para seu funcionamento, em seu plano original, as casas estariam concentradas nas capitais, onde há maior circulação e demanda pelo serviço e onde poderia haver maior capacidade de manutenção do serviço em funcionamento pelos governos locais, uma vez que o governo federal garantisse a construção e aparelhamento das casas. A nova gestão que assume a SNPM em 2019, contudo, altera essa organização, estabelecendo metas de construção de CMBs em outras cidades para além das capitais, buscando, assim, uma capilaridade destes serviços que talvez seja difícil de efetivar, não apenas pelas necessárias articulações com os governos locais, mas pelo próprio comportamento do governo federal, que, ano após ano, não aloca recursos para a implementação destes serviços. É curioso, contudo, que o MMFDH venha ao longo dos anos conferindo destaque para as CMBs nos discursos e documentos divulgados. O relatório de gestão do órgão de 2019, por exemplo, estabelecia como meta que seriam implementadas CMBs em 25 municípios brasileiros em 2020. No relatório de gestão de 2020, por sua vez, o ministério estabeleceu um conjunto de indicadores estratégicos, entre os quais um deles se refere à implementação das CMBs. As metas incluem a implementação de 11 casas em 2020, 18 casas em 2021 e 23 casas em 2022. O ministério, portanto, confere destaque e prioridade aos serviços de atendimento à mulher nos discursos, ao mesmo tempo em que tal discurso não só não se efetiva na prática, como é soterrado por um orçamento de execução nula.

Essa dissociação entre discurso e prática não acontece, porém, apenas no caso da CMB, uma vez que a execução de todo o orçamento das políticas para as mulheres do MMFDH foi de apenas 45%, em 2019, e 25%, em 2020. Ainda que seja possível encontrar uma ampla quantidade de notícias e relatórios informando sobre as realizações do ministério para as mulheres, o baixo orçamento direcionado a estas ações coloca à prova a efetividade do trabalho da SNPM para além da realização de encontros de trabalhos, seminários e *workshops*, que, ainda que importantes, são insuficientes para garantir a proteção das mulheres ou a promoção da igualdade de gênero, especialmente em tempos de pandemia, em que as condições de vida culminaram com o aumento da violência.

O orçamento executado pela SNPM só não foi menor nesses dois anos porque o funcionamento da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, serviço para orientação e denúncia de casos de violência contra as mulheres, demanda investimentos permanentes e contínuos, de modo a manter o contrato de prestação de serviços adimplente e os atendimentos em execução. Os recursos financeiros direcionados para a manutenção da central representaram 96% do total do orçamento liquidado (ou pago) em 2019 e 74% do liquidado em 2020. Ou seja, em 2019 os recursos executados em políticas para as mulheres foram

basicamente voltados para a manutenção da central e, em 2020, abriu-se espaço para um pouco mais de investimentos em outras ações de enfrentamento da violência (a exemplo da compra de veículos para Patrulha Maria da Penha), ainda que três quartos do orçamento destinado às mulheres no ministério tenha sido para o funcionamento do Ligue 180.

A central é um dos mais importantes serviços ofertados diretamente pela SNPM desde 2005. Até 2018, o serviço funcionava de forma independente dos demais serviços de atendimento telefônico do ministério, que se encontravam reunidos no Disque 100 – Disque Direitos Humanos. A partir daquele ano, contudo, a central passou a integrar o Disque 100, ainda que mantendo o número telefônico 180, e, em 2020, esta unificação passou a se expressar também no orçamento do MMFDH. Algumas questões merecem destaque aqui. A primeira delas refere-se ao fato de que a unificação, tal como apontado na edição 26 deste periódico (Mostafa *et al.*, 2019), significou uma perda de ingerência da SNPM sobre a central, cuja coordenação, desde 2018, passou a ser responsabilidade da ouvidoria do ministério e não mais da SNPM. Isso significa que o planejamento da capacitação das atendentes, o acompanhamento das denúncias e notificações e a garantia de outros aspectos essenciais para assegurar a qualidade do atendimento prestado pela central e sua conexão com as especificidades de uma questão tão sensível e particular como a violência contra as mulheres deixaram de estar nas mãos da SNPM e se deslocaram para outros setores do MMFDH, com menor capacidade e qualificação para tanto. A central também tem perdido relevância e espaço ao longo dos últimos anos, não apenas por ter sido fagocitada pelo Disque Direitos Humanos, mas também pela perda de espaço do tema na agenda pública e dos cada vez mais escassos recursos investidos no tema. Como resultado, a pesquisa *Visíveis e invisíveis* (FBSP, 2019), conduzida pelo FBSP em 2019, mostrou que apenas 1% das mulheres procuraram a central no caso mais grave de violência física sofrida nos últimos doze meses.

Finalmente, cabe destacar que o grande peso da central no orçamento direcionado para as políticas para as mulheres evidencia não apenas como o foco de atuação se restringe ao tema da violência, mas também como o olhar para a violência se restringe ao campo da segurança pública, ainda que o fenômeno seja complexo e demande um conjunto muito mais amplo de ações de prevenção, assistência e combate, a exemplo do que era pensado à época do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (Bonetti, Pinheiro e Fontoura, 2008). Como apontado anteriormente, a central respondeu por 96% do orçamento liquidado em políticas para as mulheres em 2019 e por 74% desta execução em 2020. No entanto, ao se considerar que este serviço, ainda que direcionado para as mulheres, deixou de estar sob coordenação da SNPM – tanto formalmente quanto em termos práticos –, é possível concluir que o orçamento que sobra para a secretaria é praticamente nulo. Retirando-se a central, o orçamento executado pela SNPM em

todas as demais áreas temáticas e nas demais ações voltadas para o enfrentamento da violência foi de pouco mais de R\$ 1 milhão, em 2019, e R\$ 7 milhões, em 2020.

De forma geral, o que se pode concluir é que os orçamentos destinados às políticas para as mulheres foram, em 2019 e 2020, bastante insuficientes, remontando, como já mencionado anteriormente, aos valores encontrados nos anos 2000, o que parece corroborar a ideia de que está em curso um processo de desmonte do investimento feito nessa área ao longo de duas décadas. Não apenas os valores liberados são baixos, mas eles não são integralmente investidos e se concentram em poucas áreas, deixando de fora das políticas públicas uma gama de temas imprescindíveis para a vida das mulheres. A baixa execução coloca em risco a destinação de recursos futuros para a pasta, uma vez que, “em tempos de escassez, a lógica dos planejadores do orçamento seria alocar em áreas com gestão mais efetiva” (Silva, 2021).

A baixa prioridade conferida ao tema, seja na alocação de recursos, na sua execução ou na restrição temática, tem sido, portanto, a tônica dos dois primeiros anos da gestão Damares Alves à frente do MMFDH, que incluem o ano em que a pandemia de covid-19 se instala no Brasil, mas não se limita a ele. Se não é possível atribuir os problemas orçamentários ao contexto da covid-19, não há como negar também que, por conta da pandemia, a implementação das políticas foi fortemente impactada, especialmente no caso do MMFDH, em função da necessidade de realocação de recursos para ações emergenciais de apoio às famílias em situação de maior vulnerabilidade. Em 2020, o ministério investiu cerca de R\$ 210 milhões nessas ações, o que equivale a 57% do orçamento finalístico total do órgão. De acordo com o *Relatório de Gestão* do ministério, foram lançados sete planos de contingenciamento direcionados a grupos socialmente “sensíveis” (nos termos do MMFDH), quais sejam: povos e comunidades tradicionais, idosos, mulheres em situação de violência, pessoas em situação de rua, famílias vulneráveis, pessoas com deficiência, crianças e adolescentes. Os recursos para a efetivação destes planos saíram das seguintes ações do orçamento do órgão: i) auxílio emergencial às instituições de longa permanência para idosos – ILPIs, devido à pandemia de covid-19; ii) promoção e defesa de direito para todos; iii) fortalecimento da família; iv) enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus; e v) promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa. Cerca de 85% do “orçamento covid-19” do ministério foi destinado às ações voltadas aos idosos, sendo os demais 15% alocados em ações direcionadas a públicos mais abrangentes.

Ainda que as mulheres sejam fortemente impactadas pela pandemia, tal como demonstrado na seção 2 deste capítulo e em diversos outros estudos, é possível supor que os recursos orçamentários destinados às políticas para as mulheres tenham sido pouco afetados pelo contexto pandêmico; ou seja, a baixa execução não seria resultado direto da conjuntura da pandemia de covid-19, mas refletiria aspectos

estruturais e valorativos sobre a posição destas ações no conjunto de ações do ministério ou do governo de forma geral. Isso não apenas porque os planos de contingenciamento são direcionados somente às mulheres em situação de violência – enquanto os inúmeros impactos da pandemia alcançam um conjunto muito mais amplo da população feminina no país –, mas também porque os recursos do “orçamento covid-19” do ministério não saem de ações direcionadas especificamente para as mulheres. Além disso, poucas são as informações sobre ações do ministério para as mulheres durante a pandemia disponíveis no relatório de gestão do órgão, cabendo destacar, para além do projeto piloto de qualificação profissional, a “distribuição de cestas básicas para mulheres em situação de vulnerabilidade e ações de comunicação para ampla divulgação dos canais de denúncia de violência contra a mulher” (Brasil, 2021b, p. 39). Em realidade, dada a priorização do público de mulheres em situação de violência como alvo das ações de contingenciamento do ministério, seria de se esperar que os gastos voltados a este público fossem mais expressivos do que os efetivamente verificados, uma vez que houve aumento dos casos de violência no contexto da pandemia.

Como a pandemia não se encerrou em 2020, torna-se de grande importância analisar a gestão dessa crise em seu segundo ano, incluindo a gestão dos orçamentos, em um contexto onde a programação orçamentária foi elaborada já na vigência da pandemia. É importante avançar, inclusive, para entender como eventos conjunturais e inesperados podem impactar os contextos estruturais e como os governos se organizam para respondê-los não apenas no momento em que irrompem nas sociedades, mas também quando se tornam eventos em alguma medida conhecidos e controláveis sobre os quais já se pode planejar formas de intervenção e suporte.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises apresentadas neste capítulo priorizaram os impactos da pandemia da covid-19 na vida das mulheres, aprofundando algumas reflexões já apresentadas na edição anterior deste periódico, bem como incorporaram questões relacionadas à implementação das políticas para as mulheres no primeiro biênio da nova gestão presidencial. Diante de tudo aqui exposto, é possível notar como a crise sanitária oriunda do novo coronavírus, além de atingir de forma ainda mais severa as mulheres, também aprofundou problemas estruturais já vivenciados por elas no Brasil. Mais desafiador é notar que, ao mesmo tempo, as políticas para as mulheres passam por um processo de desmonte, com o retorno a patamares da década de 1990, quando as políticas para as mulheres reduziam-se a ações de enfrentamento à violência doméstica baseadas em um viés da segurança pública.

Alguns efeitos da pandemia sobre o trabalho remunerado das mulheres foram registrados na edição 28 deste periódico (Tokarski *et al.*, 2021) e incluem o fato de serem as mulheres a maioria das trabalhadoras da saúde na linha de frente de combate à pandemia, além de terem sido também elas as que viveram maior queda na renda do trabalho, bem como as que primeiro perderam seus postos de trabalho por estarem sobrerrepresentadas nos setores mais afetados pela covid-19. Nesta edição, além de todo este quadro, demonstrou-se que a conjuntura pandêmica – somada à crise econômica e política – alargou um problema estrutural para a igualdade de gênero e provocou um aumento, de magnitude inédita, da taxa de inatividade das mulheres. Esse efeito é explicado pela conjugação de três fatores: a persistente precariedade na inserção profissional das mulheres; o aumento da taxa de desalento entre as mulheres; e a enorme carga de trabalho doméstico e reprodutivo que recaiu sobre as famílias e, dentro delas, sobre as mulheres.

A majoração do trabalho doméstico e de cuidados, tema também tratado no boletim anterior, aqui foi retratado na diversidade como se manifestou, a depender do regime de cuidados (Faur, 2014) adotado em cada domicílio. Se, para as mulheres com filhos de famílias das classes média e alta e com acesso ao teletrabalho, a pandemia significou reunir em um único ambiente as jornadas de trabalho produtivo, reprodutivo e o acompanhamento das atividades escolares dos filhos, nas famílias pobres e periféricas, a maioria das trabalhadoras não teve acesso ao teletrabalho e, em grande medida, dado o aumento do desemprego, perdeu o acesso a uma renda proveniente de trabalho remunerado, ficando dependentes da renda incerta do auxílio emergencial para a manutenção dos domicílios. O acesso às atividades presenciais na educação também não se deu de forma homogênea: enquanto em alguns estados a autorização do retorno às atividades presenciais para as escolas privadas se deu já no segundo semestre de 2020, na rede pública de todo o país este movimento começou apenas no segundo semestre de 2021, provocando impactos distintos sobre as crianças e também sobre seus cuidadores, em especial as mulheres.

Nesta edição do *Políticas Sociais, acompanhamento e análise*, foi possível retratar com dados mais apurados como a pandemia afetou o agravamento das situações de violência doméstica contra as mulheres, fato que não foi acompanhado, na mesma velocidade, por respostas governamentais que possibilitassem o enfrentamento de tal violência e a proteção das mulheres nessa situação. Registrou-se também o aumento do total de mortes maternas no país de forma desproporcional ao resto do mundo e, da mesma forma, uma atuação débil e pouco decidida do Estado na adoção de medidas para o seu enfrentamento, seja em termos de garantias de vacinação, seja de assistência adequada no sistema de saúde. Ao tempo em que o país chegava à desastrosa marca de 77,5% das mortes

maternas do mundo, assistiu-se a uma ação desconcertada do Ministério da Saúde, que, em um primeiro momento, deixou de incluir as mulheres grávidas sem comorbidades entre as prioridades de vacinação.

Diante desse quadro deteriorado de condições materiais, sociais e sanitárias, o Estado, por meio do Executivo federal, viu surgir diante de si a imperiosa necessidade de adotar ações diversas e amplas o suficiente para garantir o enfrentamento e a mitigação dos diversos impactos da pandemia sobre a vida de toda a população brasileira e, em particular, dos grupos mais vulneráveis, como mulheres, negros e populações de mais baixa renda. No entanto, o que se assiste especificamente no caso das mulheres é não apenas a falta de um olhar atento às suas necessidades no contexto da pandemia – seja no que se refere à violência, seja ao trabalho de cuidados exercido de forma remunerada, no mercado de trabalho, ou não remunerada, no âmbito dos domicílios –, mas também o aprofundamento do desmonte das políticas diretamente direcionadas a elas, considerando-se a já frágil estrutura de políticas e programas herdados da gestão anterior.

Paralelamente, o avanço do discurso conservador na sociedade e a consolidação deste nos legislativos nos anos seguintes a 2013 (Almeida, 2017) – em especial, a partir do discurso da “ideologia de gênero” e da narrativa da “escola sem partido” – chegam finalmente ao aparelho estatal, a partir de 2019, manifestando-se por meio da atuação das(os) dirigentes e das(os) gestoras(es) nas políticas públicas e nos instrumentos da burocracia estatal. As persistentes narrativas da “preservação da família” e do enfrentamento à “ideologia de gênero” traduziram-se, nos anos aqui analisados, em um esvaziamento das políticas para as mulheres, que foram desmontadas em benefício do fortalecimento das políticas para as “famílias”. A evidência mais direta deste movimento pode ser vista:

- na inexistência de um programa específico no PPA voltado para as mulheres ou para a igualdade de gênero, algo que não acontecia há vinte anos;
- na renomeação do ministério responsável pela elaboração e execução de políticas voltadas para as mulheres, bem como nos termos escolhidos para batizar alguns dos programas lançados pela SNPM (Salve uma Mulher, Mães Unidas, Tapete Rosa, entre outros), que refletem uma redefinição política e ideológica do termo mulher atrelada a uma concepção tradicional do que significa ser mulher, bem como ao cuidado da família e ao fortalecimento de vínculos familiares, também ligada a uma noção específica de maternidade, como missão das mulheres;
- na baixa execução orçamentária da SNPM, que em 2019 e 2020 atingiu os mesmos patamares de execução orçamentária que os do ano de criação da secretaria, em 2003, e do ano de 2015, em que a pasta foi atravessada por uma crise política e mudanças institucionais;

- na concentração das políticas em ações pontuais e limitadas, a exemplo de oficinas, cursos de capacitação e qualificação que, mesmo sem informações sobre quantidade de beneficiados(as), certamente não tiveram grande magnitude diante do pouco orçamento executado nos anos analisados; e
- na inatividade e até mesmo na destruição de instrumentos burocráticos e de políticas e programas para as mulheres nos mais diversos campos, como ciência e tecnologia, autonomia econômica, equidade no mundo do trabalho, enfrentamento ao racismo e à lesbofobia, melhoria das condições de vida das mulheres do campo e da floresta, entre outros. A última Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres foi realizada em 2016 e não há previsão de nova conferência, assim como não há registros sobre a implementação das ações e compromissos firmados nos PNPMs existentes ou sobre a elaboração de um novo PNPM, a despeito das sucessivas cobranças dos órgãos de controle, em especial da Controladoria-Geral da União (Brasil, 2020b; 2021b).

Sabe-se que os efeitos da covid-19 podem ser duradouros na saúde das pessoas que são infectadas pelo vírus, em especial na vida das brasileiras. No atual momento, em que o mundo tem que lidar com o avanço da propagação de mais uma variante, o Brasil prepara-se para mais um ano eleitoral no qual o discurso sobre “ideologia de gênero” e “preservação da família” podem ser novamente agendas centrais e parecem ter como principal alvo a vida das mulheres.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, M. M. A construção das hierarquias sociais: classe, raça, gênero e etnicidade. **Cadernos de Pesquisa do CDHIS**, Uberlândia, ano 20, n. 36/37, p. 83-88, 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/3CvVvVC>>.

ALENCAR, J. *et al.* **Políticas públicas e violência baseada no gênero durante a pandemia da covid-19: ações presentes, ausentes e recomendadas**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 78).

ALMEIDA, R. de. A onda quebrada: evangélicos e conservadorismo. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 50, jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Bolsonaro presidente: conservadorismo, evangelismo e a crise brasileira. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 185-213, jan.-abr. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3KwVR14>>.

AQUINO, L.; ALENCAR, J.; STUKER, P. **A aplicação da Lei Maria da Penha em cena: atores e práticas na produção de justiça para mulheres em situação de violência**. Rio de Janeiro: Ipea, 2021.

BARBOSA, A. L. N. de H.; COSTA, J. S.; HECKSHER, M. Mercado de trabalho e pandemia da covid-19: ampliação de desigualdades já existentes? **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 69, 2020.

BAUER, M. W. *et al.* Dismantling public policy: preferences, strategies, and effects. *In*: BAUER, M. W. *et al.* (Org.). **Dismantling public policy**: preferences, strategies, and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 203-225.

BAUER, M. W.; KNILL, C. Understanding policy dismantling: an analytical framework. *In*: BAUER, M. W. *et al.* (Org.). **Dismantling public policy**: preferences, strategies, and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 30-51.

BIROLI, F. **Gênero e desigualdades**: limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.

BIROLI, F.; VAGGIONE, J.; MACHADO, M. das D. C. **Gênero, neoconservadorismo e democracia**: disputas e retrocessos na América Latina. São Paulo: Boitempo, 2020.

BONETTI, A. de L.; PINHEIRO, L. S.; FONTOURA, N. de O. Igualdade de gênero. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 16, p. 283-306, nov. 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/3LpV6rb>>.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1, 8 ago. 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/363R6gO>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.979 de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1, 7 fev. 2020a. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Relatório de Gestão 2019**. Brasília: MMFDH, 2020b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.883, de dezembro de 2021. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial**, Brasília, p. 3, 7 dez. 2021a. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Relatório de Gestão 2020**. Brasília: MMFDH, 2021b.

BRASIL assina declaração sobre defesa do acesso das mulheres a promoção da saúde. **Gov.br**, 23 out. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3Dml8J0>>.

CARVALHO, S. S. de. Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do auxílio emergencial: os resultados dos microdados da PNAD Covid-19 de julho. **Carta de Conjuntura**, Brasília, n. 48, 2020.

CASA de mãe solteira é ‘fábrica de desajustados’, diz Mourão. **IstoÉ**, 18 set. 2018.

CASA da Mulher Brasileira auxilia na autonomia das mulheres e no enfrentamento à violência. **Gov.br**, 5 mar. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3qMqQyN>>.

CEPAL – COMISSION ECONOMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Panorama Social de América Latina 2020**. Santiago: CEPAL, 2021.

CERQUEIRA, D. *et al.* **Atlas da violência 2020**. São Paulo: Ipea, 2020.

CERQUEIRA, D. *et al.* **Atlas da violência 2021**. São Paulo: Ipea; FBSP, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3IQCzTf>>.

COLLINS, P. H.; BILGE, S. **Interseccionalidade**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2021.

COOPER, M. **Family values**: between neoliberalism and the new social conservatism. New York: Zone Books, 2017.

COSTA, J. S. *et al.* **A face feminina da pobreza**: sobre-representação e feminização da pobreza no Brasil. Brasília: Ipea, 2005. (Texto para Discussão, n. 1137). Disponível em: <<https://bit.ly/3wMCs8T>>.

COSTA, J. *et al.* Emprego doméstico no Brasil: transições em contextos de crises. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 72, p. 45-57, out. 2021.

COSTA, J. S.; BARBOSA, A. L. N. de H.; HECKSHER, M. Desigualdades no mercado de trabalho e pandemia da covid-19. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 71, 2021.

CRENSHAW, K. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002. Disponível em: <<https://bit.ly/3DoZVy7>>.

DING, K. *et al.* Mental health among adults during the covid-19 pandemic lockdown: a cross-sectional multi-country comparison. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 18, n. 5, p. 2686, 2021.

FARES, L. *et al.* **As políticas econômicas implementadas no Brasil durante a pandemia sob a perspectiva de gênero**. São Paulo: Made/USP, 2021. (Nota de Política Econômica, n. 006).

FARES, L. S.; OLIVEIRA, A. L. M. de; ROLIM, L. N. Gênero, trabalho remoto e trabalho reprodutivo não remunerado no Brasil durante a pandemia de covid-19. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 72, p. 59-70, out. 2021.

FAUR, E. **El cuidado infantil en el siglo XXI**: mujeres malabaristas en una sociedad desigual. 1. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Violência doméstica durante a pandemia de covid-19**. São Paulo: FBSP, 2020. (Nota Técnica, n. 2).

\_\_\_\_\_. **Visível e invisível**: a vitimização de mulheres no Brasil. 3. ed. São Paulo: FBSP, 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/38b5l4p>>.

\_\_\_\_\_. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2021b. Ano 15.

FIGUEIREDO, I.; MARQUES, I. Panorama sobre as armas de fogo no Brasil: um retrato possível a partir dos sistemas federais. *In*: FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2021. Ano 15. p. 144-148. Disponível em: <<https://bit.ly/3J33wns>>.

FIOCRUZ – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Boletim Observatório Covid-19**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2021. (Semanas epidemiológicas 20 e 21, de 16 a 29 de maio de 2021).

FRANCISCO, R. P. V.; LACERDA, L.; RODRIGUES, A. S. Obstetric observatory Brazil – covid-19: 1.031 maternal deaths because of covid-19 and the unequal access to health care services. **Clinics**, v. 76, p. 1-4, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/34uZPIg>>.

GANEM, C. M. S. Estado laico e direitos fundamentais. *In*: DANTAS, B. *et al.* **Constituição de 1988**: o Brasil 20 anos depois (os alicerces da redemocratização). Brasília: Senado Federal, 2008. v. 1. Disponível em: <<https://bit.ly/3Dn2alN>>.

GÓES, G. S.; MARTINS, F. dos S.; NASCIMENTO, J. A. S. Trabalho remoto no Brasil em 2020 sob a pandemia do covid-19: quem, quantos e onde estão? **Carta de Conjuntura**, n. 52, jul. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3Nx4tHg>>.

GOMES, M. G. de M. Duas décadas de relevantes mudanças na proteção dada à mulher pelo direito penal brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 115, p. 141-163, jan.-dez. 2020.

HECKSHER, M. Que fração de postos de trabalho perdidos na pandemia já foi recuperada? **Carta de Conjuntura**, Brasília, n. 49, out.-dez. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PNAD Contínua**: outras formas de trabalho 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3tLDOib>>.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **O papel da arma de fogo na violência contra a mulher**: análise da violência armada no Brasil de 2012 a 2019 a partir dos dados da saúde. [s.l.]: Instituto Sou da Paz, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3pmtvxw>>.

JESUS, J. C. de; MYRRHA, L. J. D. Os afazeres domésticos antes e depois da pandemia: desigualdades sociais e de gênero. **Demografia UFRN**, 16 jul. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3DjbWft>>.

KALIL, I. Políticas antiderechos en Brasil: neoliberalismo y neoconservadorismo en el gobierno de Bolsonaro. *In*: SANTANA, A. T. (Ed.). **Derechos en riesgo en América Latina**: 11 estudios sobre grupos neoconservadores. Bogotá: Fundacion Rosa Luxemburg, 2020. p. 35-53.

LAURENTI, R.; MELLO-JORGE, M. H. P. de; GOTLIEB, S. L. D. Reflexões sobre a mensuração da mortalidade materna. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 23-30, jan.-mar. 2000.

LOBATO, A. N.; REZENDE, M.; FONTOURA, N. de O. Igualdade de gênero. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 25, p. 411-457, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3INixJq>>.

MARCONDES, M. M. **Transversalidade de gênero em políticas de cuidado**: uma análise comparada das políticas de cuidado infantil no Brasil, Argentina e Uruguai durante o giro à esquerda. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2019.

MATTEI, L.; HEINEN, V. L. Impactos da crise da covid-19 no mercado de trabalho brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 40, n. 4, p. 647-668, out.-dez. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3vWv0HR>>.

MIGUEL, L. F. Da “doutrinação marxista” à “ideologia de gênero” – Escola Sem Partido e as leis da mordça no parlamento brasileiro. **Revista Direito e Práxis**, v. 7, n. 15, p. 590-621, 2016.

MINISTÉRIO lança programa Mães Unidas. **Gov.br**, 10 mar. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3tMgD7A>>.

MIRABETE, J. F. **Manual de direito penal**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1996. v. 2.

MOLINIER, P.; LAUGIER, S.; PAPERMAN, P. **Qu'est-ce que le care?** Souci des autres, sensibilité, responsabilité. Paris: Payot, 2009.

MORAES, R. F. de. **Medidas legais de distanciamento social**: análise comparada da primeira e segunda ondas da pandemia da covid-19 no Brasil. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica Dinte, n. 33).

MOSTAFA, J. *et al.* Igualdade de gênero. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 26, 2019.

MOTTA, C. T.; MOREIRA, M. R. O Brasil cumprirá o ODS 3.1 da Agenda 2030? Uma análise sobre a mortalidade materna, de 1996 a 2018. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 10, p. 4397-4409, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3tOfdtb>>.

MUNIZ, V. **Mortalidade e letalidade materna por covid-19 no Brasil**. [s.l.]: Rede Feminista de Saúde, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3wGpz06>>.

NAKAMURA-PEREIRA, M. *et al.* Worldwide maternal deaths due to covid-19: a brief review. **International Journal of Gynecology and Obstetrics**, v. 151, n. 1, p. 148-150, 2020a.

NAKAMURA-PEREIRA, M. *et al.* Covid-19 and maternal death in Brazil: an invisible tragedy. **Revista Brasileira de Ginecologia e Obstetrícia**, v. 42, n. 8, p. 445-447, 2020b.

NASSIF-PIRES, L.; CARDOSO, L.; OLIVEIRA, A. L. M. de. **Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil**: o impacto do auxílio emergencial na pobreza e extrema pobreza. São Paulo: Made/USP, 2021. (Nota de Política Econômica, n. 010). Disponível em: <<https://bit.ly/3vSt1nW>>.

NERI, M. **Desigualdade de impactos trabalhistas na pandemia**. Rio de Janeiro: FGV Social, 2021.

OCKÉ-REI, C. O. Saúde. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, p. 109-172, 2021.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Teletrabalho durante e após a pandemia da covid-19**: guia prático. Genebra: OIT, jul. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3DmLaM8>>.

OSÓRIO, F. L. *et al.* Risk and protective factors for the mental health of Brazilian healthcare workers in the frontline of covid-19 pandemic. **Frontiers in Psychiatry**, v. 12, p. 1-9, 2021.

PARENT IN SCIENCE. **Produtividade acadêmica durante a pandemia**: efeitos de gênero, raça e parentalidade. [s.l.]: Parent in Science, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3hUmT6z>>.

PEREIRA, H.; SANTOS, F.; MANENTI, M. Saúde mental de docentes em tempos de pandemia: os impactos das atividades remotas. **BOCA: Boletim de Conjuntura**, v. 3, n. 9, p. 26-32, 2000.

PINHEIRO, L. S. **O trabalho nosso de cada dia**: determinantes do trabalho doméstico de homens e mulheres no Brasil. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

PINHEIRO, L.; GONZALEZ, R.; FONTOURA, N. **Expansão dos direitos das trabalhadoras domésticas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2012. (Nota Técnica, n. 10).

PINHEIRO, L.; TOKARSKI, C.; VASCONCELOS, M. **Vulnerabilidades das trabalhadoras domésticas no contexto da pandemia de covid-19 no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 75).

PUIGGRÓS, A. Balance del estado de la educación, en época de pandemia en América Latina: el caso de Argentina. *In*: DUSSEL, I.; FERRANTE, P.; PULFER, D. Pensar la educación en tiempos de pandemia: entre la emergencia, el compromiso y la espera. Buenos Aires: Unipe, 2020. p. 33-43. Disponível em: <<https://bit.ly/3CubqE2>>.

RODRIGUES, A. S.; LACERDA, L.; FRANCISCO, R. **Brazilian Obstetric Observatory**. [s.l.]: Obstetric Observatory Brazil Covid-19, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3Nvpt1h>>.

SALAS, P. Ansiedade, medo e exaustão: como a quarentena está abalando a saúde mental dos educadores. **Nova Escola**, 1º jul. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/36vOTvb>>.

SILVA, V. R. da. Má execução do orçamento ameaça políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres para 2022. **Gênero e Número**, 23 nov. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3vWgtMo>>. Acesso em: 1 dez. 2021.

SOF – SEMPREVIVA ORGANIZAÇÃO FEMINISTA. **Sem parar: o trabalho e a vida das mulheres na pandemia**. [s.l.]: SOF, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3No5phc>>.

SOUZA, C. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, A. S. R.; AMORIM, M. M. R. Mortalidade materna pela covid-19 no Brasil. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, Recife, v. 21, supl. 1, p. S257-S261, 2021.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**: ADPF 846 0054485-26.2021.1.00.0000. Brasília: STF, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3Eu1Lh6>>.

STUKER, P.; MATIAS, K. de A.; ALENCAR, J. L. O. Políticas públicas à violência doméstica em tempos da pandemia de covid-19: ações dos organismos estaduais de políticas para mulheres no Brasil. **O Público e o Privado**, v. 18, n. 37, p. 121-152, set.-dez. 2020. (Violência contra as mulheres, feminicídio e resistências em tempo de pandemia). Disponível em: <<https://bit.ly/3qgXmJp>>.

TAKEMOTO, M. L. S. *et al.* The tragedy of covid-19 in Brazil: 124 maternal deaths and counting. **International Journal of Gynecology and Obstetrics**, v. 151, n. 1, p. 154-156, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3tMMvsw>>.

TOKARSKI, C. P. *et al.* Igualdade de gênero. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 27, p. 311-365, 2020.

\_\_\_\_\_. Igualdade de gênero. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, p. 407-466, 2021.

UN WOMEN. **From insights to action: gender equality in the wake of covid-19**. New York: UN Women, 2020.

UNICEF – FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. **Evitemos una década perdida: hay que actuar ya para revertir los efectos de la covid-19 sobre la infancia y la juventud**. Nueva York: UNICEF, 2021.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Covid-19 and violence against women: what the health sector/system can do**. [s.l.]: WTO, 7 Apr. 2020.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AGUIAR, B. S. de; PEREIRA, M. R. O antifeminismo como *backlash* nos discursos do governo Bolsonaro. **Revista Agenda Política**, São Carlos, v. 7, n. 3, p. 8-35, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/35OPB66>>.

BRASIL. Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. **Diário Oficial**, Brasília, p. 14471, 2 ago. 1996. Seção 1.

CAPPELLIN, P. Os movimentos de trabalhadoras e a sociedade brasileira. *In*: PRIORE, M. del. **História das mulheres no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto/Editora UNESP, 1997. p. 640-666.

PIMENTEL, S.; PANDJIARJIAN, V. Direitos humanos a partir de uma perspectiva de gênero. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 53, p. 107-139, jun. 2000.

## APÊNDICE A

TABELA A.1  
**Execução orçamentária das ações específicas para mulheres do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos – Brasil (2019)**

Programa, ação e plano orçamentário	Autorizado (R\$ 1 mil)	Liquidado (R\$ 1 mil)	Pago (R\$ 1 mil)	Liquidado/ autorizado (%)
2016 – Políticas para as mulheres: promoção da igualdade e enfrentamento à violência	62.531	28.494	28.494	45,6
14XS – Construção da Casa da Mulher Brasileira e de centros de atendimento às mulheres nas regiões de fronteira seca	19.926	-	-	0,0
0000 – Construção da Casa da Mulher Brasileira e de centros de atendimento às mulheres nas regiões de fronteira seca – despesas diversas	8.005	-	-	0,0
Emendas	11.922	-	-	0,0
218B – Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres	42.604	28.494	28.494	66,9
0000 – Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres – despesas diversas	104	-	-	0,0
0001 – Promoção de políticas de igualdade e de direitos das mulheres	791	618	618	78,2
0002 – Atendimento às mulheres em situação de violência	123	-	-	0,0
0003 – Programa Mulher: viver sem violência – manutenção da Casa da Mulher Brasileira	622	64	64	10,2
0004 – Incentivo a políticas de autonomia das mulheres	492	395	395	80,2
0005 – Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180	31.241	27.418	27.418	87,8
0006 – Equipagem da Casa da Mulher Brasileira e de órgãos de enfrentamento da violência contra a mulher	280	-	-	0,0
Emendas	8.952	-	-	0,0

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Ministério da Economia (Siop/ME). Disponível em: <<https://bit.ly/3JSUGZV>>.

Elaboração das autoras.

TABELA A.2

**Execução orçamentária das ações específicas para mulheres do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos – Brasil (2020)**

Programa, ação e plano orçamentário	Autorizado (R\$ 1 mil)	Liquidado (R\$ 1 mil)	Pago (R\$ 1 mil)	Liquidado/ autorizado (%)
5034 – Proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos para todos <sup>1</sup>	558.878	289.221	285.037	51,8
14XS – Implementação da Casa da Mulher Brasileira e de centros de atendimento às mulheres (A)	62.473	66	66	0,1
0000 – Implementação da Casa da Mulher Brasileira e de centros de atendimento às mulheres – despesas diversas	61.595	66	66	0,1
Emendas	484	-	-	0,0
Implementação da Casa da Mulher Brasileira e de centros de atendimento às mulheres – despesas diversas – regra de ouro	394	-	-	0,0
21AR – Promoção e defesa de direitos para todos (B) <sup>1</sup>	173.034	25.542	25.078	14,8
000F – Promoção de políticas de igualdade e de direitos das mulheres (B1)	-	-	-	-
000G – Atendimento às mulheres em situação de violência (B2)	-	-	-	-
000H – Incentivo a políticas de autonomia das mulheres (B3)	-	-	-	-
21AT – Funcionamento dos conselhos e comissões de direitos (C) <sup>1</sup>	2.562	364	364	14,2
0000 – Funcionamento dos conselhos e comissões de direitos – despesas diversas (C1)	500	-	-	0,0
0008 – Funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (C2)	23	-	-	0,0
21AU – Operacionalização e aperfeiçoamento do Sistema Integrado Nacional de Direitos Humanos – SINDH (D) <sup>1</sup>	30.757	23.528	23.528	76,5
0003 – Central de Atendimento de Direitos Humanos e à Mulher – Disque 100/Ligue 180 (D1)	28.390	21.523	21.523	75,8
218B – Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres (E)	24.650	7.341	7.291	29,8
0000 – Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres – despesas diversas	24.650	7.341	7.291	29,8
Subtotal de ações específicas para mulheres (A + B1 + B2 + B3 + C1 + C2 + D1 + E)	116.036	21.530	21.530	18,6

Fonte: Siop/ME. Disponível em: <<https://bit.ly/3JSUGZV>>.  
Elaboração das autoras.

Nota: <sup>1</sup> Este programa/ação é formado por um subconjunto maior de ações do que as aqui apresentadas, por isso o valor total não equivale à soma de seus componentes.

## POVOS INDÍGENAS<sup>1</sup>

### 1 APRESENTAÇÃO

Em geral, com o início de cada novo mandato presidencial, a discussão em torno do Plano Plurianual (PPA) mobiliza atores sociais e instituições setoriais especializadas. O PPA adequa o plano de ação – que surge a partir das promessas eleitorais – e vincula a atuação governamental. É esse instrumento que expressa intenções e possibilidades de implementação das políticas públicas e no qual se alinham informações a respeito da organização da gestão governamental, seus planos, programas e ações, bem como objetivos, metas e indicadores, além de outros componentes formais da estruturação da ação pública.<sup>2</sup>

Os processos de planejamento no Brasil ainda guardam uma série de insuficiências que se retratam no PPA e em seu alcance limitado como parte do conjunto de instrumentos de política pública, tanto do ponto de vista técnico quanto do organizacional. Entretanto, é a precisão de objetivos e metas, bem como o monitoramento e a avaliação, elementos constituintes dos PPAs, que permitem colocar na agenda das políticas um olhar crítico direcionado à ação governamental, oferecendo, assim, a qualidade *accountability* aos processos da administração pública.<sup>3</sup>

O acompanhamento da execução do PPA expressa opções alocativas, estrutura de ações, definição de responsabilidades, objetivos e êxitos governamentais. São a construção do PPA 2020-2023 e a formulação da política indigenista estatal para o período, assim como os processos que com o plano se relacionam, os temas deste capítulo.

Em estudos anteriores (Barbosa da Silva e Lunelli, 2020a; 2020b), a política indigenista estatal foi apresentada como um conjunto de programas de ações governamentais que, ao coordenar atores diversos e formas jurídicas distintas, vincula o Estado à realização de objetivos públicos sociais pertinentes e constitucionalizados,

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps29/povosindigenas>

2. Enquanto os planos se relacionam ao planejamento governamental, os programas são relacionados à gestão (“mobilizar, treinar, elaborar processos, obter orçamento, monitorar e avaliar resultados” – Alencar, 2021, p. 6-7). Os planos estariam na dimensão operacional.

3. O PPA 2020-2023 foi instituído pela Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, estando os planos estratégicos institucionais a ele submetidos. Para contornar alguns dos problemas já apontados, os PPAs foram objeto de reformulações graduais, especialmente para que se tornassem passíveis de real acompanhamento e seletividade. Como as mudanças entre PPAs podem ser significativas, esta pesquisa se concentra na metodologia do PPA 2012-2015 e do seguinte, para dar sentido aos PPAs anteriores e ao PPA vigente (PPA 2020-2023).

conferindo efetividade aos direitos dos povos indígenas. Também pode ser compreendida como o conjunto das manifestações discursivas e práticas do Estado em relação aos povos indígenas, aduzindo a maneira com que o Estado define sua atuação diante da diversidade cultural e materializa o respeito e a valorização dos povos, dos conhecimentos e das culturas indígenas. Essa política indigenista brasileira é responsável pela proteção e promoção de direitos (e suas garantias) a cerca de 1 milhão de indígenas – que compõem a diversidade de 305 povos indígenas, falantes de 274 línguas, presentes em 80% dos municípios, tanto em área rural quanto urbana (IBGE, 2010).

Não obstante toda a complexidade que envolve o desenho e a implementação da política indigenista no PPA vigente para o período 2020–2023, este ainda guarda uma singularidade: a superveniência da pandemia de covid-19 logo nos primeiros meses de sua implementação;<sup>4</sup> situação essa que perdurou até abril de 2022 no âmbito nacional. Da pandemia, as consequências são inúmeras, e todas em processo de captura e descrição. Em relação às políticas públicas, esse contexto traz consequências e tem desdobramentos sobre a políticas indigenista estatal.

Nesse contexto, a preocupação manifestada pelos diversos segmentos da sociedade civil com a situação sanitária e epidemiológica dos povos indígenas foi imediata, uma vez que é notória, histórica e reconhecida a vulnerabilidade desses grupos. Dois anos após o início da pandemia, chega-se à conclusão de que esta impactou os povos indígenas de maneira específica, dadas as configurações sociais e culturais, além do perfil dos serviços de política pública (sobretudo saúde) que os alcança (Santos, Pontes e Coimbra Júnior, 2020). São inequívocas as implicações da pandemia sobre as políticas sociais como um todo, situação na qual ainda se verifica o desenrolar das crises – por ela geradas ou intensificadas –, ao mesmo tempo em que se depara com os desafios de se reduzirem a termo seus complexos desdobramentos.

Antes de passar para a apresentação da conjuntura que cinge a atual política indigenista brasileira, projetando-se sobre o PPA, cabem considerações gerais. Tendo-se em conta que a atuação do Estado para o cumprimento das políticas públicas depende de suas capacidades institucionais, serão assinaladas três de suas dimensões: recursos financeiros, capacidades de ação planejada e recursos humanos. Trata-se, como insinua Gomide e Pires (2014), de verificar as capacidades técnicas e políticas estruturadas em arranjos institucionais (burocracia) permeáveis a processos participativos que potencializam conhecimentos e alternativas de construção pública

---

4. A declaração de emergência em saúde pública de importância internacional (ESPII), decorrente do novo coronavírus, foi publicada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 30 de janeiro de 2020 e, em nível nacional, em 3 de fevereiro de 2020, com a publicação da Portaria nº 188 pelo Ministério da Saúde (MS). Em ato seguinte, ao se declarar a emergência em saúde pública de importância nacional (Espin), o Congresso Nacional promulgou a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro (regulamentada pela Portaria MS nº 356/2020), e o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, que dispõe sobre as medidas de enfrentamento da emergência, além de reconhecer a ocorrência de estado de calamidade pública no âmbito nacional, situação que perdurou até abril de 2022 (Brasil, 2022).

de problema, de sequenciamento de ações para seu enfrentamento, de ação seletiva entre atores, de possibilidades de prestação de contas públicas e de aprendizado social a respeito da ação pública.

A ação pública é multinível e se desdobra em diferentes escalas de análise, atravessando as controvérsias e complexidades. As escalas da ação pública se movem entre o macro e o micro, entre políticas nacionais e implementação local, entre a escala institucional formal e os mundos sociais efetivamente vividos. A análise do orçamento também pode expressar uma visão forte, isto é, de que há um subfinanciamento das políticas indigenistas, ou uma visão mais técnica, orientada para a análise e descrição de padrões alocativos (orçamentários). Também é capaz de revelar umas tantas ações mitigadas em seu alcance e desenhos que chamam a atenção para a necessidade de um melhor uso de recursos. Mesmo sendo considerado difícil traçar um limite claro entre capacidades fortes e fracas, incapacidades e necessidades, aceitam-se como ponto de partida as dificuldades das políticas indigenistas para a proteção e a garantia de direitos sociais mínimos, como a proteção territorial, a minimização de agravos de saúde, a segurança alimentar e a educação inclusiva pautada na qualidade e diversidade.

A questão dos recursos humanos também é central para se pensar capacidades de ação. Os arranjos institucionais fazem a diferença, mas a necessidade de profissionalização da administração pública é inquestionável. A descrição desses elementos em conjunto traz, certamente, uma dimensão ético-normativa, mas sobretudo de eficácia social, uma vez que a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) foi um marco na garantia de direitos territoriais e de direitos amplos de cidadania em favor dos indígenas, com reconhecimento de suas culturas tradicionais enquanto povos originários, impulsionando toda uma transformação na ação estatal que depende de mecanismos institucionais para seu cumprimento efetivo (Barroso, 1993).

Este capítulo tem como objeto a análise do processo pelo qual se desenhou a atual política indigenista, consistindo em um mapeamento dos dispositivos que guardam relação entre a promoção dos direitos, as políticas relacionadas às populações e povos indígenas e o PPA 2020-2023. A análise que se segue mostra as tensões entre os princípios constitucionalizados de proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas e as orientações da atual gestão governamental durante o primeiro biênio de mandato presidencial (2019-2020).

Para tanto, este capítulo interpreta um conjunto de fatos e seus desdobramentos na atuação estatal, contrastando-os com as orientações manifestadas nas esferas públicas, especialmente na Constituição, que reconhece direitos dos povos indígenas, bem como garante sua participação em processos decisórios e na implementação de questões que os afetam.

Em sua estrutura, o texto se organiza em três partes. A partir desta apresentação, na primeira parte (seção 2), interpretam-se as orientações para a ação governamental em contraste com outros referenciais de política indigenista que estão em tensão com os limites constitucionais. A segunda parte (seção 3), ao focalizar esse plano de ação governamental e interseccionando com a configuração do PPA 2020-2023, propõe-se a demonstrar como distintos referenciais da política indigenista são incorporados à administração pública, sem deixar de expressar suas consequências e as resistências enfrentadas. Essa parte busca evidenciar como as orientações governamentais são contraditórias e ambíguas; avançam e sofrem resistências, tanto administrativas quanto jurídicas e, sobretudo, sociais, como os movimentos indígenas. A terceira parte (seção 4) apresenta a “prova dos nove”, que, ao correlacionar dados que se vinculam à análise das capacidades institucionais, descreve a inequívoca fragilização do órgão estatal indigenista e, por consequência, a inconsistência e desestabilização das políticas públicas relativas aos direitos e às garantias constitucionalizadas dos povos indígenas no Brasil. Ao final, têm-se as conclusões e as referências.

## 2 A REINVENÇÃO DO INTEGRACIONISMO PELO GOVERNO FEDERAL E AS FRONTEIRAS CONSTITUCIONAIS

A orientação do governo Bolsonaro nas questões relacionadas à política indigenista brasileira é clara. Seu plano de ação é coerente e, mesmo que não tenha havido um plano documentado e formalizado, segue uma linha de ação específica e caracterizada como contrária aos anseios constituintes. Por essa razão, como opção metodológica, interpreta-se e sistematiza-se seu *modus operandi* a partir de falas públicas e práticas institucionais.

A orientação é explícita e pode ser sintetizada em enunciados de suas falas públicas: “Não terá mais um centímetro para terra indígena”, “Vou dar uma foçada na Funai”, “Quero que se integrem à nossa sociedade”. São essas declarações que organizam esta seção e traduzem a orientação governamental. Esta se volta para sustar os processos – ou a falta deles – de reconhecimento de territórios indígenas originários,<sup>5</sup> expressos na Constituição, posição amplamente corroborada pelas declarações presidenciais à tese do marco temporal, pelo enfraquecimento do órgão indigenista responsável pela garantia administrativa do reconhecimento e proteção dos direitos dos povos indígenas (sobretudo territoriais) e, finalmente, pelo seu ideário de desconstrução das diferenças culturais e sociais por meio da integração.

---

5. O atual governo caracteriza-se por ser o único, entre todos os mandatos presidenciais pós-1988, a não finalizar ao menos um processo de demarcação de terra indígena. Em 11 de fevereiro de 2022, entre seus apoiadores, Jair M. Bolsonaro afirmou: “no meu governo, não foi demarcada nenhuma terra indígena. No meu governo, nenhuma terra indígena foi demarcada. Já temos 14% do Brasil demarcado. (...) Em conversa com apoiadores, o presidente também celebrou ter retirado dinheiro de ‘ONGs do MST’. ‘Não tem mais MST’, afirmou” (Teófilo, 2022).

Uma das características do atual governo é a utilização massiva das mídias sociais para divulgação de propostas e ações. Por isso, ainda que não se tenha feito constar em nenhum documento formal as propostas de ação governamental relativas ao tema, tal qual no documento *O caminho da prosperidade: proposta de plano de governo*, pode-se afirmar que o respectivo plano de ação vinha sendo anunciado nos meios de comunicação e nas mídias sociais, ecoando sobre a gestão da política indigenista estatal atual. É partindo de tais propostas que se busca relacionar a concordância entre determinadas opções de gestão ao se fixarem referenciais para a ação governamental que se projetava.

Para entender essa orientação, optou-se por organizá-la a partir de três referenciais de política pública indigenista, presentes nos processos históricos de construção institucional: demarcação e proteção de terras indígenas; capacidades institucionais do órgão indigenista estatal; e, diretriz de atuação do Estado perante os povos indígenas.

### 2.1 “Não terá mais um centímetro para terra indígena”

As políticas de demarcação e proteção territorial das terras indígenas são, nos termos da política indigenista brasileira, a principal área de ação estatal. Não somente porque delas depende a própria continuidade existencial dos povos indígenas, enquanto indivíduos e coletivos, mas porque nelas estão o epicentro das disputas políticas, jurídicas e econômicas entre indígenas e não indígenas. Por essas e outras razões, tais políticas demandam ações urgentes e necessárias do Estado e requerem especial atenção.

Nas promessas expressas em frases durante a campanha eleitoral – tais como “se eu assumir [a Presidência do Brasil] não terá mais um centímetro para terra indígena” (O que Jair..., s.d.) ou nas afirmações em que deixava “bem claro que ninguém é contra dar devida proteção e terra aos nossos irmãos índios, mas, da forma como foi feito, e hoje em dia reflete 14% do território nacional demarcado como terra indígena, é um tanto quanto abusivo” (Soares, 2020) –, definia-se o rumo de uma das principais políticas indigenistas promovidas pelo governo federal pelos próximos anos.

Ao se buscar a materialização dos anseios de atuação governamental, no tocante à demarcação de terras indígenas, uma das medidas adotadas (Brasil, 2019a, art. 21, inciso XIV; § 2º, inciso I) foi a tentativa de transferir a responsabilidade das ações sobre as terras indígenas (a identificação, a delimitação, a demarcação e os registros das terras tradicionalmente ocupadas por indígenas) para a área de competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) – uma responsabilidade até então vinculada à Fundação Nacional do Índio (Funai), por sua vez subordinada à pasta do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP).

A mudança na gestão da política de demarcação das terras indígenas para o Mapa (mais especificamente para a Secretaria Especial de Assuntos Fundiários) colocava a solução de disputas agrárias em uma instituição que tem objetivos e abriga interesses potencialmente contrários aos direitos dos povos indígenas. O conflito de interesses se tornou visível, e a medida foi compreendida como um meio de paralisar os processos de demarcação das terras indígenas. Ainda que as disposições da Medida Provisória (MP) nº 870/2019, como aqui retratadas, não tenham sido aprovadas no Congresso Nacional, acompanham-se efeitos ressoantes que permanecem.<sup>6</sup>

Cabe relembrar que a CF/1988, alicerce estruturante de toda a legitimidade do Estado de direito – assim como do Poder Executivo – reconheceu expressamente os direitos originários sobre as terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas (Brasil, 1988, art. 231) e havia estabelecido expressamente, quando da sua promulgação, um prazo de cinco anos para que a União concluísse as demarcações (*op. cit.*, art. 67).<sup>7</sup> De fato, até então, todos os presidentes eleitos no período pós-constituente de 1988 de alguma forma cumpriram com o dever constitucional de “homologar” a demarcação de terras indígenas. Diante, sobretudo, de um expressivo passivo demarcatório ainda em aberto, não seria essa uma obrigação a qual o chefe da União poderia dispor perante a ordem democrática estabelecida que busca reparar os efeitos das heranças coloniais.

Contrariando toda a organização e resistência daqueles que atuaram na constitucionalização das garantias aos povos indígenas, a demarcação de terras indígenas nunca foi compreendida como um dever negociável ou capaz de eximir o governo federal diante das obrigações estatais. “Não é questão de ‘querer ou não querer’, é um dever do presidente demarcar as terras indígenas” (Valente, 2020), como afirmou outrora a coordenadora executiva da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib), Sônia Guajajara.

Aliás, conforme o Instituto do Indigenato em vigência – categoria jurídica cunhada pelo jurista João Mendes Júnior, no início do século XX –, os direitos territoriais dos povos indígenas são considerados de ordem anterior à constituição do Estado e, portanto, não derivam da vontade desse. Os direitos territoriais dos povos indígenas são reconhecidos constitucionalmente como “direitos originários”. Em outras palavras, por ser um direito original e anterior à própria existência do

6. Um dos efeitos que ressoam dessa tentativa de mudança institucional da política de demarcação de terras indígenas é a Instrução Normativa (IN) nº 09, de 22 de abril de 2020, que, em resumo, considera apenas as terras indígenas já homologadas pelo presidente da República como impedimento para o cadastro de imóveis privados no Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) do governo federal. É dizer, todas as áreas consideradas terras indígenas não homologadas, incluindo aquelas em processo de demarcação ainda inconcluso, não restringem o cadastramento de imóveis privados no mesmo território ante o Ministério da Agricultura.

7. Esse prazo reafirmava uma obrigação normativa já prevista anteriormente no Estatuto do Índio. A Lei nº 6.001, de 19 de dezembro 1973, em seu art. 65, estabelecia que “o Poder Executivo” faria, “no prazo de cinco anos, a demarcação das terras indígenas, ainda não demarcadas” (Brasil, 1973).

ente estatal, não caberia a este constituir esses direitos, mas apenas declará-los por meio de um procedimento interno, o qual se conhece como processo de demarcação.

No Brasil, estão previstas quatro modalidades de terras indígenas: as tradicionalmente ocupadas; as reservas indígenas; as terras domaniais; e as interditas. Embora chamadas de *terras indígenas*, conforme dispõe a CF/1988, as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios são bens da União (Brasil, 1988, art. 20, inciso XI), competindo ao respectivo ente federativo demarcar, proteger e fazer respeitar todos os bens que ali se encontrem (*op. cit.*, art. 231, *caput*). Aos indígenas que estão ocupando essas terras tradicionais é destinada a posse permanente da área, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes (*op. cit.*, art. 231, § 2º). É sobre as terras indígenas tradicionalmente ocupadas que incide a demarcação de terras indígenas prevista no Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996, principal procedimento administrativo realizado pelo Poder Executivo federal para garantir terras aos povos indígenas, não existindo um procedimento legal que desvincule as terras da União já demarcadas com presença indígena inconteste.

Não há respaldo normativo e doutrinário para viabilizar a restrição de direitos territoriais indígenas. Nos primeiros anos de governo Bolsonaro, dois foram os caminhos adotados nessa reorientação da ação estatal de demarcação de terras indígenas. O primeiro associa-se à sedimentação da tese do marco temporal no âmbito da administração pública federal; o segundo, à redução das capacidades institucionais da Funai – este último, tratado com mais profundidade na seção 3.

O fundamento da tese do marco temporal parte da interpretação de uma decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que buscava dirimir o conflito gerado na demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol (Petição nº 3.388/RR), ainda em 2009. A tese do marco temporal busca ampliar, a toda e qualquer situação, uma interpretação dos preceitos constitucionais inicialmente aplicável expressamente ao caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. Mesmo tendo afirmado na ocasião que a interpretação dos dispositivos constitucionais se limitava a esse caso específico – confirmando-a também posteriormente –, o voto do então ministro relator Ayres Britto serviu para fundamentar essa doutrina. Na ocasião, fez-se constar no voto do ministro relator algumas “condicionantes”, entre elas o marco temporal da ocupação, compreendido aqui como um marco regulatório do conteúdo positivo dos processos de demarcação.

Em contraposição à tese do indigenato, incorporada ao texto constitucional, aplicou-se a teoria do “fato indígena”, na qual a presença indígena (leia-se ocupação territorial indígena) deve ser verificada pela presença no território ou por litígio judicial no momento de promulgação da CF/1988. Na prática, essa teorização

buscava tornar desnecessária a investigação imemorial da ocupação indígena, simplificando sua comprovação.

No entanto, opostamente às supostas intenções iniciais, o que se seguiu foi a aplicação dessa doutrina para legitimar o esbulho de terras indígenas, dispensando o histórico de ocupação, e uma clara tentativa de deslegitimar a teoria do indigenato.<sup>8</sup> A tese do marco temporal, a partir dessa sua dissimulação, fixa a data de promulgação da Constituição Federal, 5 de outubro de 1988, como parâmetro para se avaliar se os indígenas estariam exercendo ou não a posse direta (diz, se “ocupando”) ou em estado de litigância jurídica das terras indígenas reivindicadas. Nesse contexto é que o Parecer nº 001/2017, da Advocacia-Geral da União (AGU), buscou estender os efeitos do julgamento do caso Raposa Serra do Sol a todo e qualquer processo demarcatório, vinculando toda a administração pública, sob justificativa de se atribuir segurança jurídica à questão.<sup>9</sup>

Criticada por ignorar toda a violência histórica sobre essa população (massacres, contaminação dolosa por doenças infectocontagiosas, deslocamentos forçados etc.) em períodos anteriores à CF/1988 – assim como as condições limitadas para prová-la –, a tese do marco temporal traz como consequência prática a anulação dos processos de demarcação em andamento e a potencial revisão das terras já demarcadas, além de ser objeto de contundente questionamento da sua constitucionalidade.<sup>10</sup>

Essa interpretação específica acerca das condicionantes proferidas no âmbito da ação judicial que contestava a demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol tem se desdobrado na atuação de diferentes órgãos da administração pública. Com a divulgação do Parecer nº 01/2017, da AGU – que reeditava parte da Portaria nº 303/2012 da AGU –, seguida da publicação da IN nº 09/2020, da Funai, sujeitou-se a administração pública federal à chamada “tese do marco temporal”. A judicialização perante o STF e inúmeros tribunais regionais federais tem colocado em suspenso a aplicação dessas normativas, até que se chegue a um veredito final, como dever constitucional de demarcação. Nesse momento, enquanto a IN nº 09/2020 já foi declarada nula em diversas ações judiciais que tratam de casos específicos de demarcação territorial, a validade da tese do marco temporal está em julgamento no STF, por meio do Recurso Extraordinário (RE) 1.017.365.

É necessário enfatizar que as atuais orientações são coerentes e alinhadas com as novas diretrizes econômico-financeiras em implementação pela gestão do governo federal. Enquanto suspendem – ou na medida do possível, procrastinam – a demarcação de novas terras indígenas, às terras já demarcadas são atribuídos

8. Ver Ação Popular nº 3388, disponível em: <<https://bit.ly/3pBJJUb>>. Ver, também, Nóbrega (2011).

9. Para mais informações, ver matéria AGU *defende no STF parecer que dá segurança jurídica a demarcação de terras indígenas*, disponível em: <<https://bit.ly/3PN1LxD>>.

10. Ver parecer de José Afonso da Silva, disponível em: <<https://bit.ly/3K3wcy1>>.

novos propósitos utilitários. Ao se qualificar as terras indígenas como improdutivas, paralisam os processos de demarcação e relativizam a ideia de riqueza. Com isso, o dever de proteção das terras indígenas é repensado, vinculando às terras indígenas ideais de monetização e de rendimentos financeiros com a exploração dos recursos naturais da terra, em detrimento de propósitos sociais ou de proteção ambiental como a biodiversidade, a exemplo.

Desde o início do atual governo, acompanham-se os esforços para que a venda de imóveis da União se consolidasse como uma estratégia<sup>11</sup> para contornar o *deficit* do financiamento de despesas públicas. Verificou-se, ao longo desses últimos anos, a dedicação para acelerar e facilitar os procedimentos de alienação desses bens. Em suas justificativas, essas iniciativas visam tanto à economia de recursos com sua gestão quanto à arrecadação de novas receitas.<sup>12</sup> Ainda que seja vedada a alienação de parte dos bens públicos, uma vez que há categorias caracterizadas como indisponíveis, nada obsta que sejam inventariados em termos monetários, como vem ocorrendo com as terras indígenas.

Na gestão do patrimônio público da União, por exemplo, a importância das terras indígenas é destacada pelo *Balanço Geral da União* (Tesouro Nacional, 2021), o qual descreve que a Funai detém a segunda maior parte dos bens imóveis de uso especial, entre o patrimônio imobilizado da União – este último avaliado em R\$ 1,817 trilhão.

Os bens imóveis considerados *bens de uso especial* representam 63,87% do valor bruto contábil de todos os bens imóveis da União, no final do exercício de 2021, totalizando R\$ 1.068 trilhões – um incremento do patrimônio fundiário de 25,34 (R\$ 215,8 bilhões) em comparação ao exercício encerrado de 2020. Na composição dos bens de uso especial, entre os mais significativos estão as *fazendas, parques e reservas* (R\$ 419,2 bilhões) e os *terrenos e glebas* (R\$ 215.889 bilhões) – Tesouro Nacional (2021).

Em relação à distribuição dos bens de uso especial entre os órgãos, a Funai se projeta como aquele com o maior montante de bens de uso especial na categoria *fazendas, parques e reservas*. Conforme o *Balanço Geral da União* (Tesouro Nacional, 2021, p. 122), do total de *fazendas, parques e reservas*, 61,22% são valores registrados pela Funai, em um montante de R\$ 256,7 bilhões, em dezembro de 2021. Mesmo reconhecendo a dificuldade de valorização monetária das terras indígenas, decorrente

---

11. Sobre a mudança nas diretrizes econômico-financeiras valorizando a privatização dos bens públicos da União, cabe lembrar que, em 2017, foi publicada a Lei nº 13.465, e, em setembro de 2018, a poucas semanas das eleições presidenciais, o então presidente Michel Temer editou a MP nº 852/2018, que disponibilizou imóveis públicos da União para alienação. Tal medida recebeu amplo apoio do ministro Paulo Guedes na época que defendeu o “voto programático de bancada”, sugerindo “a venda de todas as terras públicas da União em apenas um ato” (Terras..., 2018).

12. Como exemplo, cita-se a Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020, que aprimorou os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União, alterando diversos dispositivos normativos, entre outras providências. Outra medida foi o lançamento da Proposta de Aquisição de Imóveis (PAI), um programa do governo federal de alienação de imóveis.

inclusive da *ausência de uma metodologia matemática própria da Funai*, os valores patrimoniais do órgão referentes às 655 terras indígenas nos Registros Imobiliários Patrimoniais (RIP) foram atualizados. Essa estimativa abrange uma área equivalente a algo próximo de 13,7% do território nacional (117.041.361,7000 ha), a maior parte localizada nas regiões Norte (54%) e Centro-Oeste (19%)”.

Independentemente de estarem ou não esses ativos imobiliários disponíveis à comercialização, ao se avaliarem pecuniariamente as terras indígenas, atribuindo-lhes um valor, fomentam confusão entre a concepção de terra indígena e o conceito de propriedade privada, desvirtuando a própria natureza daquelas. Consequentemente, como uma reação em cadeia, desperta-se o potencial especulativo de terceiros sobre as áreas, que ilegalmente avançam sobre seus limites, e deturpa-se a concepção de função social a elas atribuída.<sup>13</sup> O resultado que se observa, na prática, é uma deslegitimação da posse das terras pelos indígenas, consolidando uma imagem de incapazes de explorarem economicamente grandes extensões de áreas. Ao final, relativiza-se a importância da proteção das terras indígenas e dos povos indígenas, relacionando-a à incapacidade de tais povos de gerar retornos financeiros diante das despesas geradas com políticas públicas e do seu potencial especulativo imobiliário ou de produção de *commodities* ao mercado internacional.

Aliás, a orientação política que se materializa em não reconhecer ou demarcar “nem mais um centímetro para terra indígenas” e busca “tornar” produtivas as já demarcadas também se pauta na defesa da ampliação das terras disponíveis à mineração e à expansão das fronteiras agrícolas exportadoras como solução. São inúmeras as iniciativas que se avolumam crescentemente em projetos de lei (PLs) no Congresso Nacional e pedidos de lavras ante a Agência Nacional de Mineração (ANM), orientadas à desregulamentação do usufruto exclusivo das riquezas naturais e à simplificação sobre os processos de licenciamento ambiental. Seja para construção de grandes obras de infraestrutura, seja para implementação do extrativismo mineral em larga escala, a exemplo, perfazem uma série de iniciativas que se contrapõem aos direitos territoriais indígenas e de desregulamentação de direitos ambientais em diferentes órgãos da administração pública federal, entre elas o PL nº 191/2020. Esse PL é hoje uma das questões mais sensíveis nessa área, ao propor a regulamentação do § 1º do art. 176 e o § 3º do art. 231 da CF/1988, com a intenção de “estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas e instituir a indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas” (Brasil, 1988).

---

13. Sobre a distinção da função social da propriedade e a função social da terra, ver Marés (2003).

Esse conjunto de iniciativas, parte dele passível ou já questionada quanto à sua constitucionalidade, como já se viu, dá sentido à lógica de atuação governamental<sup>14</sup> e contrasta com a ampla contestação social.<sup>15</sup> Todavia, as iniciativas não se limitaram ao campo normativo e jurídico, tendo diferentes desdobramentos no funcionamento das instituições, dando coerência às orientações programáticas.

## 2.2 “Vou dar uma foçada na Funai”

A institucionalização de um órgão dentro da estrutura estatal capaz de lidar especificamente com as questões indígenas surge apenas no início do século XX, com a criação do Serviço de Proteção aos Índios (SPI) em 1910.<sup>16</sup> Seu surgimento se deu após sucessivas denúncias, sobretudo no âmbito internacional, de violências praticadas contra povos indígenas. Com seu primeiro diretor, marechal Cândido Rondon, tem-se a primeira orientação indigenista estatal: “Morrer se preciso for. Matar nunca”.

Ainda que previsse garantir a sobrevivência física da população indígena, competia ao SPI fazer com que esta adotasse gradualmente hábitos “civilizados”, fixando-a à terra e permitindo o acesso à produção de bens econômicos, segundo modelo de pequenos produtores camponeses. Com essa estratégia, propunha-se acelerar os processos de integração dos indígenas à comunhão nacional, homogeneizando identidades e comportamentos. Com os sucessivos escândalos de corrupção, como estão relatados no Relatório Figueiredo,<sup>17</sup> o SPI é extinto e, em seguida, é criada a Funai, em 1967, que passou a ser, a partir de então até os dias atuais, o órgão estatal indigenista “por excelência” (Lima, 1995).

Ao longo da história da política indigenista brasileira, coube à Funai se adequar às mudanças que se sucederam, especialmente no âmbito jurídico; isso porque, durante as décadas de 1970 e 1980, houve a emergência de movimentos sociais e organizações indígenas que acabaram por influenciar a ordem jurídica internacional e, conseqüentemente, a nacional. Entre as principais transformações

14. Conforme dispõe o art. 102, da CF/1988, “compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I – processar e julgar, originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal” (Brasil, 1988). Quanto ao Parecer nº 01/2017, o STF suspendeu sua aplicação em caráter liminar no RE nº 1.017.365, estando o julgamento definitivo sobre a questão ainda pendente.

15. Verifica-se a divulgação de uma série de notas públicas de repúdio às ações normativas relacionadas. Para mais detalhes, ver, por exemplo, a *Nota Técnica nº 02/2018-6CCR* (disponível em: <<https://bit.ly/3A4Im59>>); e a nota de repúdio do Conselho Nacional de Direitos Humanos – CNDH (disponível em: <<https://bit.ly/3PyTEEs>>).

16. Em 1910, é criado o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPI/LTN), por meio do Decreto nº 8.072/1910 (substituído, no ano seguinte, pelo Decreto nº 9.214/1911). Em sua história, o SPI passou do Ministério da Agricultura para o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1930. Em seguida, para o Ministério da Guerra, em 1934, voltando ao Ministério da Agricultura em 1939, no qual ficaria até sua extinção em 1966, “em meio a uma série de escândalos de corrupção” (Cunha, 1987, p. 80).

17. “A divulgação em 2013 do chamado *Relatório Figueiredo* (...) contribuiu para a construção da memória dos povos indígenas, ao resgatar ações discriminatórias e racistas perpetradas contra eles durante a década de 1960, sob tutela do Serviço de Proteção aos Índios (SPI), extinto em 1967” (Ipea, 2019, p. 40).

que incidiram nas relações entre o Estado e os povos indígenas, estão a superação da ideia de integração como diretriz de atuação indigenista estatal e o reconhecimento de direitos coletivos dos povos indígenas, entre eles, o direito de autodeterminação. Essas mudanças trouxeram implicações diretas sobre a gestão territorial das terras indígenas e o dever estatal de vincular a participação direta dos povos sempre que afetados por medidas legislativas e administrativas adotadas. Essa pressão por uma resposta institucional (seja estrutural, seja nos resultados da ação) não afastou o órgão de incessantes críticas quanto à sua ineficácia na promoção e garantia de direitos individuais e coletivos dos povos indígenas, bem como de denúncias de corrupção por parte de seus servidores.<sup>18</sup>

Com efeito, a extinção do SPI e sua substituição pela Funai não foram capazes de romper com algumas tradições estatais na relação com os povos indígenas, tampouco de superar velhas práticas ilegais. Assim como o SPI, que “padecera de uma penúria orçamentária crônica” e se configurou como um órgão “extremamente vulnerável às ingerências políticas locais e regionais”, ao lado de práticas assistencialistas e clientelistas que “envolvia[m] a criação de dependência entre os índios, o apadrinhamento e a cooptação de lideranças” (Pozzobon, 1999, p. 283), a Funai também se viu envolvida em diversos momentos nessas mesmas situações. Se é verdade que, em suas primeiras décadas, a Funai encontrava-se ainda polarizada entre os que permaneceram na instituição a praticar as heranças do SPI, respaldadas pelo governo militar em vigência, também o é que o período de redemocratização não foi suficiente para romper com determinadas práticas que permaneceram em voga e que se reverterem, em determinadas circunstâncias, na própria deterioração atual do órgão.

A década de 1990 é reconhecida como o período em que historicamente mais terras indígenas foram demarcadas, seja decorrente da pressão internacional em face dos acordos estabelecidos desde a ECO-92, seja resultante da própria orientação constitucional que vinculou os governos ao dever de demarcar as terras indígenas. Esse momento também é marcado pela progressiva perda salarial do funcionalismo público e por práticas administrativas que acirraram disputas e fragilizaram a Funai, como a desestabilização das suas capacidades funcionais e os recorrentes cortes orçamentários (Barbosa da Silva e Lunelli, 2022); mas o padecimento institucional não se deu somente no âmbito interno.

A viabilidade das pretensões políticas e econômicas sobre territórios indígenas depende também das capacidades do órgão indigenista estatal, ou melhor, da redução das capacidades institucionais da Funai. Entre 2015 e 2017, a Funai e o Incra foram objeto de uma investigação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). Duramente

---

18. A exemplo, menciona-se o recebimento de propinas por servidores para viabilizarem o arrendamento de terras indígenas, atividade esta considerada ilegal, segundo legislação vigente, como se verifica em: <<https://bit.ly/3KdhYej>>.

criticada pela sociedade civil diante das tentativas de criminalização de indígenas e indigenistas, incluindo servidores públicos, e da realização de uma investigação de cunho “unilateral”, a CPI da Funai e do Incra promoveu tentativas de retirar o Poder Executivo federal da competência exclusiva da demarcação de terras indígenas, transferindo-a ao Congresso Nacional.<sup>19</sup> Mesmo sendo uma intenção expressa pelo relator da CPI, a recomendação de extinção da Funai acabou sendo retirada pouco antes da aprovação do relatório final, ainda em meados de 2017, o que não inibiu a proliferação posterior dessa crença na ação política governamental atual.

É nesse contexto que, em agosto de 2018, durante a campanha eleitoral, o então candidato Jair Bolsonaro reproduzia essa perspectiva, afirmando que “se eleito, eu vou dar uma foçada na Funai, mas uma foçada no pescoço. Não tem outro caminho. Não serve mais” (Kotscho, 2022). Era o anúncio de uma política para o órgão indigenista estatal. Como consequência, o plano de governo anunciado retratava os anseios de minimização das funções da Funai e a dissolução da pauta indígena em outras pastas ministeriais, que atuavam sob diferentes prioridades.

A retirada da Funai da pasta do Ministério da Justiça já era dada como certa antes mesmo da posse do presidente eleito. Além da adequação às novas diretrizes econômico-financeiras, sobre a pasta também se conjecturava a retribuição dos apoios políticos recebidos, pairando uma forte expectativa da destinação do seu controle político à base de apoio governamental e seus interesses econômicos. Logo após os resultados da eleição, apresentavam-se indicativos de que a Funai seria incorporada à pasta do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) – embora, inicialmente, tenha se especulado incorporá-la ao Ministério da Cidadania.<sup>20</sup>

Por meio da MP nº 870, de 1º de janeiro de 2019, que estabeleceu a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios, a Funai foi realocada na pasta do MMFDH, e as ações de identificação e demarcação das terras indígenas foram delegadas ao Ministério da Agricultura. Ainda que a parte da MP relativa a essa questão tenha sido rejeitada pelo Congresso, no mês seguinte, como já mencionado, o presidente editou nova MP (MP nº 886/2019), que acabou sendo declarada inconstitucional pelo STF. Ao final, a Funai permaneceu subordinada ao MJSP. Mesmo esse contexto não inibiu que fossem mantidas ações de intersecção

---

19. Menciona-se aqui, também, a Proposta de Ementa à Constituição (PEC) nº 215/2000, que buscava transferir ao Congresso Nacional a competência exclusiva para a aprovação de demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios e a ratificação das demarcações já homologadas, estabelecendo que os critérios e procedimentos de demarcação serão regulamentados por lei. Para acompanhamento da PEC nº 215/2000, ver: <<https://bit.ly/2GOP198>>. 20. O presidente Bolsonaro havia anunciado que “a Funai vai para algum lugar. Para a Agricultura, acho que não, pode ir lá para a Ação Social [em referência ao Ministério da Cidadania]” (Vilela, 2018).

ministeriais, como o MS, o Ministério da Educação (MEC) e o próprio MMFDH, a exemplo, muitas das quais já vinham sendo desenvolvidas.<sup>21</sup>

Como se pode constatar, os instrumentos normativos, assim como a doutrina construída na tentativa de atribuir-lhes legalidade, não foram gestados propriamente nesse governo.<sup>22</sup> Entretanto, não se pode omitir uma mobilização de referenciais políticos e jurídicos que se traduzem na atuação governamental a partir dos métodos de governo característicos dessa gestão.

O uso recorrente do discurso e das possibilidades de atuação do agente público para produzir efeitos de poder direcionados à paralisia institucional e a sua incapacitação para agir não apenas na defesa de direitos dos povos indígenas, mas também na defesa de direitos dos próprios servidores e demais funcionários da Funai são algumas das características dessa gestão (Barbosa da Silva e Lunelli, 2021b, p. 20). Essa ação é caracterizada a partir de situações de ameaças, perseguições ou mesmo constrangimentos e punições a servidores públicos, que estariam cumprindo seus deveres institucionais (Barbosa da Silva e Lunelli, 2021a) – como mudanças injustificadas na conduta de políticas pela instituição; cerceamento ao trabalho com determinados temas e à liberdade de expressão; clima organizacional autoritário, desrespeitoso e pautado no medo; posturas de dirigentes que vão de encontro com as normas das instituições por eles geridas (Andeps e Afipea, 2020, p. 7). Além disso, também se materializa pela desvinculação da política indigenista estatal em conformidade com os parâmetros constitucionais e internacionais. Sua operacionalização envolve a nomeação em cargos de confiança de pessoal sem qualificação ou experiência técnica e administrativa na área – ou com experiência ou interesses ideológicos claramente contrários aos interesses dos povos indígenas –, bem como a desconstrução de programas e alternativas capazes de trazer soluções a velhos problemas conhecidos. Muitos dos exemplos relacionados foram recentemente descritos no relatório *Fundação anti-indígena: um retrato da Funai sob o governo Bolsonaro* (INA e Inesc, 2022), elaborado com a participação de uma das associações de servidores da Funai hoje existentes.<sup>23</sup>

No início de 2019, a substituição do presidente da Funai levou à denúncia da pretensão política e das elites rurais presentes na troca de cargos e à destituição das capacidades da Funai.<sup>24</sup> Atualmente, a Funai é presidida por um delegado da Polícia Federal, Marcelo Xavier, com atuação na CPI da Funai e do Incra, nomeado

21. O estado brasileiro tradicionalmente tem se organizado, de forma institucional, para enfrentar os problemas relacionados aos povos indígenas, acomodando uma gestão centralizada, primeiro, no SPI e, posteriormente, com a extinção do órgão, na Funai, criada em 1967. Com as reformas administrativas que decorreram a partir da mudança do texto constitucional na década de 1980, as estratégias em torno da construção de programas e planos de governos foram modificadas, desconcentrando e descentralizando as ações estatais.

22. Há exceções, como a IN nº 09/2020, da Funai.

23. O dossiê foi elaborado pela Indigenista Associados (INA), com o apoio do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc).  
24. "O que menos sobra na Funai é foco no índio" (Borges, 2019) – entrevista de Franklimgberg de Freitas ao jornal *Estadão*.

em junho de 2019.<sup>25</sup> Essa nomeação relaciona-se com o desafio do governo de atuar como mediador das tensões advindas da “guerra fundiária” em curso entre fazendeiros e diversos povos indígenas.

A troca de comando da instituição, afastando um representante do Exército da presidência da instituição, substituindo-o por um delegado da Polícia Federal, trouxe mudanças que, mesmo sendo algumas esperadas, causaram a desestruturação das ações em curso. Como consequência, houve a redução da capacidade institucional de atuação em níveis mais efetivos. Quanto à nomeação de pessoal para cargos de coordenações e técnicos, muitos sem comprovada experiência prévia, foi editado o Decreto nº 9.727/2019,<sup>26</sup> prevendo requisitos mínimos de qualificação para ocupar funções de confiança no novo governo. Mesmo assim, não inibiu aqueles que tenham litigado contra a defesa dos direitos dos povos indígenas de compor os quadros de pessoal da instituição.<sup>27</sup>

As críticas sinalizando o método de governo aplicado, por vezes, partiam de dentro da própria organização. Assinada pelo coordenador-geral de gestão de pessoas (CGGP) substituto, a Nota Técnica nº 7/2019/CGGP/Dages-Funai concluiu que a atuação do gabinete da Diretoria de Administração e Gestão (Dages) estava trazendo prejuízos aos gestores da CGGP, provocando

ansiedade, insegurança, queda no rendimento, pois a ameaça de “dispensa/exoneração” prejudica o planejamento familiar dos servidores, além do aumento dos pedidos antecipados de exoneração, redução de carga horária, licenças e afastamentos regulares, afastamentos médicos, etc. (Funai, 2019, p. 5).

Concluiu-se também que, “se fosse mantida esta estratégia inadequada, os prejuízos seriam maiores, abarcando todos os servidores da Funai e a própria execução da política indigenista” (Funai, 2019, p. 5). De fato, em 2019, durante os primeiros vinte dias de governo, chegaram a ser computadas 112 mudanças no quadro de pessoal, entre nomeações, exonerações e trocas entre funções de confiança, conforme levantamento do Programa de Monitoramento de Áreas Protegidas do Instituto Socioambiental a partir de informações no Diário Oficial da União – DOU

25. A relação entre a Funai e Polícia Federal foi estreitada após a CF/1988. Com a Funai sem um poder de polícia regulamentado, a Polícia Federal se tornou uma instituição essencial na mediação dos conflitos oriundos das invasões de terras indígenas e, também, das chamadas ações de retomada pelos indígenas (reocupações de áreas tradicionais sobre as quais permanece pendente a finalização dos processos demarcatórios). O próprio presidente da Funai teria, em 2014, quando exercia o cargo de delegado da Polícia Federal, sido afastado a pedido dos procuradores federais da operação de retirada de não índios da Terra Indígena Marãiwatsédé (MT). Segundo os procuradores envolvidos, Xavier estaria colaborando com os invasores da terra. Ver Shalders (2019).

26. “A redação da norma, às vezes genérica, no entanto, abre brechas para indicações meramente políticas. Ela determina o mínimo de cinco anos de experiência, inclusive em cargo de confiança de direção e assessoramento superior (DAS) 3, ‘em atividades correlatas’ ou ‘em áreas relacionadas às atribuições e às competências do cargo ou da função’, no caso das diretorias da Funai (DAS 5). Para coordenação-geral (DAS 4), as exigências são o mínimo de três anos e uma função de qualquer nível no serviço público” (O que mudou..., 2019).

27. Por exemplo, a nomeada para o cargo de diretora de proteção territorial já havia atuado outrora como advogada contestando administrativamente a demarcação da Terra Indígena Ka’aguy Hovy, em Iguape (SP), mas não foram apresentados óbices para o exercício da função (O que mudou..., 2019).

(O que mudou..., 2019). Alguns dias depois, inclusive o próprio coordenador da CGGP seria exonerado, refletindo o contexto de grande instabilidade institucional.

Outro componente que se vinculou à administração pública federal foi o redirecionamento da própria atuação da instituição na defesa direta das terras indígenas. A exemplo, por determinação do presidente da Funai, solicitou-se à AGU a desistência de ações judiciais em curso nas quais a AGU atuava como representante da instituição, como na defesa da Terra Indígena Palmas (SC/PR).<sup>28</sup> A Procuradoria da Funai havia protocolado uma ação rescisória no Tribunal Regional da 4ª Região para impedir a retirada da comunidade, após uma fazendeira ter ingressado em juízo reivindicando uma parte da terra indígena demarcada em 2007.

Há também denúncias de interferência política sobre a atuação institucional, como a realizada pelo então presidente da Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur), que teria solicitado ao presidente da Funai, por meio de documentação oficial do governo (Audi, 2019), a extinção do procedimento demarcatório da Terra Indígena Tupinambá de Olivença (BA), para viabilizar a construção de um hotel de luxo.

É inquestionável que o enfraquecimento institucional da Funai, de suas competências relativas à fiscalização e proteção, contribui potencialmente para a exploração econômica, muitas vezes ilegais, de territórios indígenas, de seus recursos naturais e, mais amplamente, da sua biodiversidade, mas não somente. O órgão que deveria atuar como um mediador entre as necessidades e reivindicações dos indígenas e a estrutura estatal, consideradas a partir da autodeterminação de cada povo, ceifa a própria atuação constitucional da fundação. E assim se reinventa a “nova Funai”.<sup>29</sup>

### 2.3 “Quero que se integrem à nossa sociedade”

Paralelamente às revisões da política de demarcação e proteção de terras indígenas e da diminuição das capacidades de atuação da Funai, uma outra proposta também estava sendo anunciada na atual gestão governamental para as políticas indigenistas, qual seja, o retorno ao paradigma do integracionismo nacionalista.

O integracionismo nacionalista dispõe sobre uma forma específica de se governar a partir de uma gestão das diferenças – ou, mais precisamente, da desconstrução das diferenças culturais – e se aplica às formas com que o Estado se relaciona com elas. Essa perspectiva no Brasil é instituída oficialmente em 1910, com o SPI, superando uma política indigenista declarada de extermínio dos povos indígenas e instituindo uma política de proteção e tutela; alcança seu ápice na década de 1970 e permanece como orientador da ação indigenista do Estado até o último quarto do século XX.

28. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3dKAJte>>.

29. A expressão “nova Funai” faz referência a como o atual presidente da Funai e Bolsonaro referem-se à gestão do órgão durante o mandato presidencial.

Até a CF/1988, perdurando a ideia de proteção de indígenas organizada por nível de contato com a sociedade nacional, os indígenas eram classificados em quatro categorias, ou “graus de integração”, entendidas como “etapas sucessivas e necessárias”: isolados, contato intermitente, contato permanente e integrado (Ribeiro, 2017, p. 376-377). Sobre a categoria do integrado, especificamente, é relevante esclarecer que, cientificamente, não se trata de sinônimo de uma suposta fusão dos grupos indígenas na sociedade nacional, mas, sim, uma conciliação entre a identificação étnica com a “crescente participação na vida econômica e nas esferas de comportamento institucionalizado da sociedade nacional” (*op. cit.*, p. 378). A integração dos povos indígenas mirava, sobretudo, uma adaptação à política econômica nacional, incapaz de reconhecer e levar devidamente a sério as diferenças culturais e os modos de vida tradicionais em outras esferas da vida.

Do ponto de vista histórico, pouco a pouco, com a emergência dos movimentos indígenas na esfera pública internacional, o paradigma do multiculturalismo operou como uma fissura no integracionismo nacionalista. A ação organizada de movimentos sociais indígenas e indigenistas no início da década de 1980 trouxe inúmeros impactos na luta pelo reconhecimento da diferença no âmbito político-normativo. Ademais, ainda que não se tenha logrado desconstituir o integracionismo nacionalista por completo, o multiculturalismo pautou sua superação, lançando-o a um processo de reestruturação que permitiu avançar em projetos alternativos concretos, como a interculturalidade.

Um marco considerado decisivo na superação do integracionismo nacionalista foi a promulgação da CF/1988,<sup>30</sup> que reconheceu formalmente aos povos indígenas “sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens” (Brasil, 1988, art. 231). Ao enunciar constitucionalmente essas garantias, reconhecendo a existência de organizações sociais próprias e de formas de manifestações culturais específicas, a cultura estatal dava claras demonstrações de “prescindir daquele conjunto de pré-requisitos herdados da Europa, qual seja, um território, uma língua e uma religião, sem perder a soberania” (Ramos, 2012, p. 7). Mais do que isso, declarava o respeito à diferença, sem objetivar sua aniquilação, uma vez que o fim da diferença representa o próprio fim das culturas a serem respeitadas e protegidas.

Integração, multiculturalismo e interculturalidade devem ser elucidados a partir de sua historicidade sociológica e dos desvios de interpretação que alguns deles receberam nesse processo. Integração passou a significar a redução de determinadas formas de vida social a outra, como se suas complexas relações históricas estruturadas pudessem ser apagadas ou como se as complexas formas de vida social

---

30. A sobrevivência da CF/1988 também influenciou forte impacto aos movimentos indígenas que continuavam a combater tanto os resquícios do integracionismo, que se perpetuavam em legislações obsoletas, como o Estatuto do Índio.

não fizessem parte de relações e processos material e simbolicamente ligados. Na verdade, as relações entre culturas são estruturadas e respondem a processos de dominação e imposição simbólica, o que acontece do ponto de vista linguístico, institucional e material – isto é, econômico e tecnológico.

A aceitação do multiculturalismo traduziu-se, com a aderência aos princípios organizadores da administração pública, na tolerância diante da diversidade. Aceita-se a presença de culturas diferentes no mesmo espaço territorial e político; no entanto, deixa-se de perceber essas diversidades na relação entre si. É dizer, compreendendo as relações como múltiplas, o multiculturalismo propõe-se a considerá-las como se estivessem gravitando, sem se tocar, tolerando a existência desde que essa não se transforme em um obstáculo às práticas culturais hegemônicas.

A interculturalidade, por sua vez, como proposta de superar as imperfeições do multiculturalismo, considera a historicidade das relações e a possibilidade da dialogia, enxergando as diferentes culturas na relação entre si. Versa, nesse contexto, como a própria significante sugere, uma etapa em que o foco não é mais uma cultura ou outra, mas o resultado da interação entre essas culturas. Dessa forma, a redução de um fenômeno cultural a outro, a anulação dos aspectos relacionais aos processos identitários ou a utópica redescritção da democracia como reconhecimento transformador das diferenças culturais caracterizam cada uma das formas seguidamente (Lunelli, 2019).

As ideias de diversidade e de interculturalidade mobilizam diferentes concepções e imagens do que é a presença de povos e comunidades nos territórios nacionais, das suas dinâmicas, das relações com processos de formação e estabilização dos Estados nacionais. Por consequência, aquelas imagens configuram diferentes esforços de reconhecimento da autonomia política ou da centralidade do Estado na produção de ações de garantia de direitos interculturais.

No entanto, afastando-se de todos esses avanços na forma de se compreender e se relacionar com a diferença, a questão envolta na orientação político-ideológica governamental atual é a de propor declaradamente um resgate ao velho e superado – ao menos nos discursos e nas orientações indigenistas nacionais e internacionais adequados aos direitos humanos – paradigma integracionista.

No plano de governo apresentado ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), como bem esclarecido, “qualquer forma de diferenciação entre os brasileiros não será admitida”.<sup>31</sup> Isso se explica em diversas afirmações presidenciais que perpetuarão nos anos de gestão da política indigenista analisados neste estudo, algumas delas citadas a seguir.

Índio é nosso irmão, quer ser reintegrado à sociedade. Índio já tem terra demais, vamos tratá-los como seres humanos, tem índio tenente do Exército, presidente da Bolívia, não quer viver em um zoológico (Neris e Freitas, 2018) – fevereiro de 2018.

31. Disponível em: <<https://bit.ly/3QB8hZe>>.

Vamos integrá-los à sociedade. Como o Exército faz um trabalho maravilhoso tocante a isso, incorporando índios, tá certo, às Forças Armadas (Neris e Freitas, 2018) – agosto de 2018.

Nosso projeto para o índio é fazê-lo igual a nós (Neris e Freitas, 2018) – dezembro de 2018.

[a Raposa Serra do Sol, em Roraima] é a área mais rica do mundo. Você tem como explorar de forma racional. E, no lado do índio, dando *royalty* e integrando o índio à sociedade (Sakamoto, 2018) – dezembro de 2018.

Por que no Brasil o índio deve ser pré-histórico? Quero que se integrem à nossa sociedade. Tem índios que falam nossa língua muito bem, que tem nossos costumes. Isso que queremos, não queremos que atrapalhem o desenvolvimento da nação (Em vídeo..., 2018) – dezembro de 2018.

Qual o sentido de deixar o índio recluso, abandonado se é ser humano igual a nós? Vamos buscar integração dentro e fora do Brasil (Bolsonaro..., 2018) – abril de 2018.

Os índios querem se integrar à sociedade, que também falam a verdade e são por vezes latifundiários, porém em cima de terras ricas<sup>32</sup> – outubro de 2019.

O índio mudou. Tá evoluindo. Cada vez mais o índio é um ser humano igual a nós. Então, fazer com que o índio cada vez mais se integre à sociedade e seja realmente dono da sua terra indígena. É isso que nós queremos aqui<sup>33</sup> – janeiro de 2020.

Nós queremos integrar. Não admitimos aqueles que querem que o índio permaneça como homem pré-histórico, preso em seu território. (...) Apresentamos um projeto que não quer apenas dar direito a que se garimpe em terra indígena. Nós queremos que o índio tenha o mesmo direito que seu irmão ao lado, fazendeiro, tem, de garimpar, cultivar, arrendar sua terra, se for o caso construir PCH, construir hidrelétricas. O índio é nosso irmão e estamos buscando integrá-lo à sociedade<sup>34</sup> – fevereiro de 2020.

O índio é igualzinho a você, igualzinho eu. Não tem diferença entre nós. Agora, eles querem liberdade, querem dignidade, (...) não fazer como os governos anteriores sempre fizeram: manter o índio num espaço aí delimitado, como se fosse um cerco num jardim zoológico. É injusto você fazer isso com eles. E tem índio que você conversa com ele, tá? Que está tão evoluído que é igualzinho a nós. Isso tem que chegar nas comunidades. Nós estamos fazendo o possível para que isso aconteça. Nós temos hoje em dia o presidente da Funai, o Xavier, que é policial federal, que está fazendo um trabalho excepcional nessa área<sup>35</sup> – julho de 2021.

32. Transcrição da fala presidencial durante o Fórum de Investimento Brasil 2019, em 10 de outubro de 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3KeWGg9>>.

33. As falas do presidente foram veiculadas em sua *live* semanal. Parte desse conteúdo pode ser encontrado em: <<https://bit.ly/3PjrPJE>>.

34. Fala transcrita do presidente durante a inauguração de trecho pavimentado da BR-163, em Altamira, em 14 de fevereiro de 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3ABY911>>.

35. Entrevista exclusiva concedida por Bolsonaro à TV Brasil, em 19 de julho de 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3QGkAUr>>.

Retrocedendo a décadas de avanços científicos, políticos, jurídicos e sociais, a proposta resgata parte da ideologia vigente nas décadas anteriores à CF/1988, especialmente no período dos governos militares, impactando diretamente os programas e as políticas sociais para os povos indígenas nesse governo, muitos dos quais já se encontravam em adequação à interculturalidade. Assim, compreendendo que “índio não é só terra” (Jucá e Coletta, 2018), como afirmou a ex-ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos Damares Alves, retomam-se as discussões sobre uma atuação essencialmente assistencialista do estado. Não por menos, a principal ação estatal divulgada nas mídias oficiais aos indígenas durante a pandemia foi a distribuição de cestas básicas.<sup>36</sup>

Na prática, o retorno das políticas de viés integracionista serve para resgatar os ideários da tutela estatal no tocante aos direitos sociais. Do ponto de vista econômico, o integracionismo reinventado busca descaracterizar a intrínseca relação terra-povos indígenas, rompendo com a necessidade de um espaço físico para a sobrevivência cultural coletiva. Sustentada em um discurso discriminatório, permanece com o mesmo objetivo: o de liberar as terras indígenas para exploração econômica sem tomar em consideração a prática e os conhecimentos tradicionais; as formas de vida e a organização coletiva; e as necessidades locais. A utilização de conceitos atuais, como autonomia indígena, não é capaz de dissimular esses objetivos. Esse discurso também se impõe sobre a revisão das políticas de isolamento, com o retorno das frentes de contato forçado – esta última, ceifando as possibilidades de diversidade religiosa e a liberdade de pensamento de indivíduos e grupos isolados.

Quanto ao PPA 2020-2023, vale recordar que, inicialmente, a proposta enviada ao Congresso não previa nenhum programa que contemplasse especificidades amplas dos povos indígenas, fazendo alusão apenas ao Programa de Saúde Indígena. Esse é o plano sobre o qual se discorre a seguir.

### **3 A FUNAI: ENTRE INVISIBILIZAÇÃO, DESINSTITUCIONALIZAÇÃO E RESISTÊNCIAS**

A partir de pesquisa com servidores e ex-servidores da Funai (Barbosa da Silva e Lunelli, 2022), foram sistematizados dois paradigmas com seus referenciais de política pública no campo do indigenismo no período pós-constitucional.<sup>37</sup> A eles se soma o reinventado e anacrônico integracionismo que caracteriza o atual governo. Portanto, chega-se a três referenciais: no primeiro, a política indigenista é monopolizada por um diálogo oficial; no segundo, o órgão se coordena e se articula com outros de forma transversal e com a participação dos povos indígenas; e, finalmente, no terceiro, recessivo e contrário à autonomia e autodeterminação, o paradigma integracionista é reinventado, como já vimos, e é caracterizador da orientação política do governo Bolsonaro (Barbosa da Silva e Lunelli, 2022).

36. Para mais detalhes, ver: <<https://bit.ly/3QI78iR>>.

37. Para a história da Funai, consultar Bigio (2007). Para as mudanças e tensões recentes em relação às orientações e formas organizativas da fundação, ver Stibich (2019).

Para uma síntese bastante econômica a respeito dos planos das políticas como paradigma, cite-se Surel (1995, p. 129, tradução nossa): “Definir uma política pública como paradigma ou matriz setorial supõe considerar quatro elementos fundamentais: princípios metafísicos gerais, hipóteses práticas, metodologias de ação e instrumentos específicos”. Em sentido específico, da mesma forma que para Kuhn – e, ainda por analogia, apenas há verdadeira ciência “normal” em presença de um paradigma –, apenas há política pública normal quando os quatro elementos formam um sistema. O conjunto formado por estes quatro componentes é que fará sentido para os atores, que concordam sobre a legitimidade dessa matriz setorial ou paradigma.<sup>38</sup>

Como se depreende da citação, não basta uma visão geral de mundo, e em muitos casos bem cuidada, a respeito do que é o Estado e a administração pública em termos de uma retórica elegante e normativa. A ação pública desdobra-se em hipóteses práticas, metodologias e instrumentos de ação. Obviamente que a retórica, os fóruns de atores e os debates são métodos e instrumentos próprios da ação, mas, para ela, são necessárias capacidades institucionais e recursos. Assinale-se que as dimensões ou camadas de significação da política indigenista, sintetizadas no quadro 1, têm densidades institucionais diferentes, penetram nas comunidades de políticas e têm diferentes maleabilidades.

**QUADRO 1**  
**Dimensões das políticas públicas, sentidos do Estado ou paradigmas das políticas indigenistas**

Dimensões analíticas das políticas públicas como paradigma	Estado centrado (proteção)	Estado em rede (promoção)
Princípios gerais ou referenciais (mapa cognitivo: visão de mundo que forma o horizonte de compreensão)	O Estado é o ator central e tem instrumentos de monopolização e tutela de direitos.	O Estado é promotor e indutor de programas e ações implementados no contexto de uma pluralidade de atores que devem ser coordenados e cujas ações devem ser mediadas pelo poder público.
Hipóteses práticas – normativo: conjunto de axiomas e raciocínios que estabelece uma tradução dos princípios para a ação concreta, permitindo a operacionalização dos princípios	Recursos institucionais para a implementação direta de ações no território étnico.	Pactuação de desenhos de ação e coordenação de atores para efetivação de objetivos em cada situação étnica e territorial singulares.
Metodologias: procedimentos e protocolos de ação aplicados à resolução de problemas	Mapeamento de necessidades e atuação direta no território.	Descentralização e implementação de políticas em rede de atores públicos e sociais.
Instrumentos: dispositivos técnicos (jurídicos ou tecnológicos) documentos, cartilhas, procedimentos etc. que permitem traduzir princípios de ação e ações coordenadas entre atores de diferentes tipos	Agenciamento de ações institucionais próprias no território.	Coordenação de ações entre múltiplos atores.

Elaboração dos autores.

38. “Nesse sentido, um paradigma não é apenas uma imagem social, mas uma configuração de elementos cognitivos e práticos que estruturam a atividade de um conjunto de atores, que os fazem coerente e duradouros” (Kuhn, 1996, p. 137).

Os referenciais de política mobilizam discursos e narrativas produzindo atores, alianças e oposições que se aplicam aos processos de ação, hipóteses práticas, metodologias e instrumentos de política. Mais importante é que as ideias, as narrativas e os discursos devem ser levados a sério nos processos de subjetivação e instituição do social, isto é, das classes, grupos, dos campos, das instituições e dos projetos políticos.

No contexto democrático, os referenciais são constitutivos das interações políticas interpessoais e pressupõem o reconhecimento do outro e de suas adesões políticas e coletivas. A não coação, a disposição para a resolução de problemas e a liberdade igual para a fundamentação discursiva e participativa das normas de ação fazem parte do funcionamento normal das instituições no contexto democrático. A legitimação democrática não é realizada *a posteriori*, pelos resultados, seja por quais medidas forem tomados, seja por suas utilidades. O discurso democrático envolve a *procedimentalização* e formação de conteúdos, ou seja, acomodação de valores e referenciais, não podendo ser mero qualificador retórico.

Em geral, há uma grande confusão conceitual entre a política das políticas públicas, que está associada a governos e que, embora articulada à administração e ao Estado, deles difere, e as políticas públicas, espaço da ação da burocracia, da administração e do Estado. Entre política e burocracia existem diferenças conceituais e práticas importantes. Dessa maneira, a interpretação daquelas relações implica responder a uma questão nada trivial: como é possível a ordem em sociedades complexas, policêntricas, plurais e pluriétnicas nas quais os Estados desenvolvem políticas setoriais articuladas por múltiplos atores? Como as políticas públicas enfrentam o desafio de produção da ordem social, ou seja, da construção de padrões normativos e de legitimidade?

A questão das estruturas institucionais é central e está acoplada ao problema da mobilização de valores, justificativas, argumentos, discursos, simbolizações, imagens que são recursos em processos de legitimação e controvérsias entre valores incomensuráveis mobilizados nos processos das políticas públicas.<sup>39</sup> As tecnologias de governo e de suas práticas administrativas dão significações aos processos de legitimação e deslegitimação de valores constitucionais.

Entretanto, como se viu no quadro 1, o próprio Estado pode ser descrito como um decisor central e implementador direto das ações ou como uma agência que conecta rede de atores em ação, ou seja, como coordenador, indutor e implementador de ações de terreno, localizadas e interdependentes com a ação de inúmeros outros atores. A rigor, no primeiro caso, o sentido é o de marcar um regime estabilizado de políticas monopolizadas pela burocracia, com jurisdição administrativa e competências bem definidas; e, no segundo, o de um regime de políticas públicas

39. As políticas públicas podem ser definidas como um conjunto de ações e programas que se articulam em torno de princípios, valores, diretrizes, normas, sequências de ações específicas (metodologias) e instrumentos que são estabelecidos pelo Estado em suas múltiplas camadas institucionais e em relação a diferentes níveis de governo.

transversais, interseccionais e em rede. O núcleo semântico do primeiro paradigma é a proteção (territorial e de direitos), e o do segundo, a promoção (da autonomia dos povos indígenas). Embora ambos sejam interdependentes, sua hierarquização estratégica oferece diferentes sentidos para as práticas. Por fim, o terceiro paradigma, como já se escreveu, é o integracionismo.

Sabe-se que as estruturas da ação pública são mediadas por referenciais, por construções simbólicas, crenças e imagens, mas também por instrumentos de políticas públicas, como programas de ação, instituições de planejamento e estruturação de recursos humanos. Por isso, o objetivo desta parte do estudo é demonstrar como essas representações se vinculam à proposta do PPA 2020-2023, influenciando na trajetória atual da política indigenista estatal. Seguindo-se a ela, na seção 4, o intuito é dimensionar as capacidades institucionais, sob enfoque dos recursos orçamentário-financeiros e humanos.

Sobre o plano de ação governamental e sua intersecção com o PL enviado ao Congresso Nacional do PPA 2020-2023, não se pode afirmar que a busca de soluções para os problemas dos povos indígenas, tematizados em um conjunto de metas à gestão pública, era uma questão prioritizada. Aliás, como outrora afirmou o presidente, “índio quer poder arrendar a terra, quer poder fazer negócio (...). Não quer ser usado para políticas” (Resende, 2018). Como resultado imediato, não constava nas propostas do PPA 2020-2023 do governo federal enviadas ao Congresso Nacional um programa específico aos povos indígenas sob responsabilidade da Funai.

Existindo, nesse primeiro momento, apenas um programa finalístico sob responsabilidade do MS, o programa 5022 – Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena, que invisibiliza as especificidades indígenas em diversas dimensões (territoriais, socioambientais, de cidadania etc.).<sup>40</sup> Concomitantemente, sem objetivos, metas, indicadores definidos, a própria missão institucional da Funai perde em visibilidade e possibilidade de controle social, ficando à mercê da discricionariedade administrativa e com uma reduzida participação diante de outros ministérios.

A criação de um programa finalístico sob responsabilidade da Funai somente se daria por meio de emenda parlamentar, aprovada pelo Congresso Nacional. Diante disso, em sua aprovação, a Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019 (que instituiu o PPA 2020-2023), acabaria por conter um programa finalístico sob responsabilidade da Funai: o programa 0617 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas.

Ao final, quanto à participação da Funai nos programas do PPA 2020-2023, a fundação consta como unidade responsável do programa 0617, além de manter também uma participação com enfoque transversal nos programas 1040 – Governança Fundiária e 6014 – Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios nos Biomas. Ademais, configura-se como “agente envolvido” em

40. Ver *A política indigenista no PPA e na LOA*, disponível em: <<https://bit.ly/3R3VgHu>>.

outros dois programas (5011 – Educação Básica de Qualidade e 5033 – Segurança Alimentar) e como “ente vinculado” à articulação federativa no programa 5022 – Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena, como sintetizado a seguir.<sup>41</sup>

## QUADRO 2

### Participação da Funai nos programas do PPA 2020-2023

Responsável	Participação transversal	Agente coparticipante	Articulador federativo
Programa 0617 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas	Programa 1040 – Governança Fundiária Programa 6014 – Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios nos Biomas	Programa 5011 – Educação Básica de Qualidade Programa 5033 – Segurança Alimentar e Nutricional	Programa 5022 – Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena

Elaboração dos autores.

A compreensão sobre os rumos que tomou a inserção da política indigenista no PPA 2020-2023 tem particularidades. É que paralelamente a esse contexto, em outras áreas estruturais da administração pública federal, vinha-se discutindo um novo modelo de avaliação de políticas públicas a partir de uma metodologia que viesse a contribuir com o sistema de governança pública. Além disso, embora os trabalhos tenham se iniciado ainda em 2015,<sup>42</sup> foi sobretudo a partir de 2019 que a organização administrativa passou a reunir atores e competências para o fortalecimento de uma nova gestão estratégica de governança pública,<sup>43</sup> surtindo

41. As categorias aqui citadas – unidade responsável, enfoque transversal, agente envolvido e articulação federativa – referem-se às utilizadas no próprio PPA, assim descritas: i) unidade responsável: órgão ou entidade da administração pública federal direta ou indireta, responsável pela gestão de programa finalístico (Brasil, 2019b, art. 2º, inciso XIII); ii) enfoque transversal: possíveis articulações das políticas públicas retratadas no programa com outras políticas públicas em curso, destacando, conforme o caso, aspectos multissetoriais e/ou transversais implicados neste e em outros programas do PPA; iii) agente envolvido: agentes públicos e privados envolvidos e como atuarão na execução do programa proposto, dando ênfase a arranjos institucionais e de financiamento; e iv) articulação federativa: relacionamento entre os entes federativos no campo das políticas públicas retratadas no programa, enfocando a repartição de competências constitucionais e legais, além da repercussão disso sobre o enfrentamento do problema (Brasil, 2019c).

42. Como descreve Miranda *et al.* (2021, p. 37-38): “Um dos primeiros marcos do processo de avaliação de políticas públicas foi a criação do Grupo de Trabalho Interministerial para Acompanhamento de Gastos Públicos do Governo Federal (GTAG), com caráter temporário e instituído pelo Decreto S/N, de 28 de janeiro de 2015. Esse grupo era constituído, à época, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) – que o coordenou e secretariou –, Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), Ministério da Fazenda (MF) e Controladoria-Geral da União (CGU). (...), após a conclusão de seus trabalhos, o GTAG foi sucedido, por meio da Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016 (...), pelo Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), com a mesma composição do antigo grupo de trabalho”. Além disso, dois são os principais decretos que implementam essa mudança: o Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017 – que estabelece que os atos normativos submetidos pelos diversos órgãos ao presidente da República deverão apresentar, além da exposição de motivos, pareceres de mérito que contemplem elementos da análise *ex ante*, tais como a análise do problema que visa solucionar e os objetivos que se pretende alcançar – e o Decreto nº 9.203, de 2 de novembro de 2017 – que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, bem como destaca, entre as diretrizes da boa governança pública: “avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios” (Brasil, 2017a). Para tanto, foi criado o Comitê Interministerial de Governança (CIG), com a finalidade de assessorar o presidente da República na condução dessa política de governança. Ao CIG compete a aprovação de “manuais e guias com medidas, mecanismos e práticas organizacionais que contribuam para a implementação dos princípios e das diretrizes de governança pública”. Disponível em: <<https://bit.ly/3wmuuLS>>. Acesso em: 17 jan. 2022.

43. A exemplo, citam-se as novas atribuições do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), que, de acordo com Miranda *et al.* (2021), encontra sua finalidade atual nas seguintes normativas: MP nº 870, de 1º de janeiro de 2019; Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019; Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019; Decreto nº 10.321, de 15 de abril de 2020.

consequências à elaboração do planejamento estratégico para os anos de 2020 a 2023 e, por conseguinte, ao PPA 2020-2023. A justificativa para essa mudança vincula-se, portanto, em torno do Novo Regime Fiscal – ou seja, o “teto de gastos” estabelecido com a Emenda Constitucional nº 95/2016 – e da necessidade de fundamentar de forma qualificada as decisões alocativas do orçamento nas políticas públicas (Casa Civil e Ipea, 2018, p. 11).

Objetivando instrumentalizar o conhecimento, a sistematização, a transparência das políticas públicas do Poder Executivo federal nessa fase de implementação de nova metodologia de avaliação, acompanha-se, nesses últimos anos, a execução de um projeto de mapeamento das políticas nacionais e de programas governamentais. Sintetizados na forma de um “catálogo de políticas públicas”, no qual as políticas públicas são apresentadas de forma padronizada e taxativa, propõe-se subsidiar o monitoramento e a tomada de decisões no âmbito do governo federal, ampliando a governabilidade pública. Nesse sentido, o catálogo ou Carteira de Políticas Públicas é uma proposta de mapeamento e qualificação das políticas públicas, alinhando-as ao planejamento orçamentário.

Desde 2019, tem sido implementado um sistema de governança relativo às políticas públicas no âmbito do MJSP.<sup>44</sup> Ao se constituir uma Carteira de Políticas Públicas do MJSP, contempla-se uma lista exaustiva de todas as políticas sob as quais o órgão mantém atuação, organizadas de forma setorial.<sup>45</sup> Por sua vez, as políticas transversais, envolvendo a participação de mais de uma unidade (órgão/instituição) dentro do MJSP, foram tratadas como políticas separadas, “de forma que cada unidade terá a sua própria política, mesmo que o tema seja semelhante”.<sup>46</sup>

A Funai é órgão integrante do MJSP e teve sua participação registrada apenas a partir da 4ª Reunião da Comissão Técnica do Comitê de Governança Estratégica,<sup>47</sup> enviando uma primeira relação das políticas da unidade no final de dezembro de 2019.<sup>48</sup> As discussões sobre o detalhamento da Carteira de Política Pública do MJSP, com início ainda no final de 2019, previa inicialmente um total de 62 políticas, sem

44. O sistema de governança foi instituído formalmente por meio da Portaria nº 86, de 30 de janeiro de 2019. A Portaria SPO nº 09, de 28 de outubro de 2020 alterou a Resolução CGE nº 6, de 1ª de agosto de 2019, atualizando a Carteira de Políticas Públicas do MJSP, revogando a Portaria SPO nº 12, de 18 de dezembro de 2019, e a Portaria SPO nº 08, de 26 de outubro de 2020.

45. Informações disponíveis em: <<https://bit.ly/3PIK6qG>>. Acesso em: 9 jan. 2022. Embora o *Guia prático de análise ex ante de avaliação de políticas públicas* (ou *Manual ex ante*, como é tratado nos documentos oficiais) tenha traçado as principais diretrizes de planejamento, monitoramento e otimização das políticas públicas, no processo de identificação e elaboração da Carteira de Políticas Públicas do MJSP, algumas questões se destacaram. Entre elas, cabe enfatizar a sobreposição de metodologias entre as adotadas pelas instituições/órgãos e pela Comissão Técnica do Comitê de Governança Estratégica (CT-CGE), a periodicidade de relatórios de monitoramento, a divergência entre modelos de riscos, os impactos do modelo proposto no planejamento orçamentário de políticas em execução e a própria variabilidade de conceituações em torno do termo “política pública”.

46. Ata da 3ª Reunião da CT-CGE, realizada em 21 de maio de 2019, no âmbito do MJSP. Documento disponível em: <<https://bit.ly/3CqZjd4>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

47. Ata da 4ª Reunião CT-CGE, realizada em 18 de junho de 2019, no âmbito do MJSP. Documento disponível em: <<https://bit.ly/3ccsrKb>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

48. Ata da 1ª reunião da CT-CGE, realizada em 21 de janeiro de 2020, no âmbito do MJSP. Documento disponível em: <<https://bit.ly/3AGZn7e>>. Acesso em: 11 jan. 2022.

contar com as quinze políticas que foram propostas pela Funai posteriormente. No entanto, a chamada Carteira de Políticas Públicas do MJSP,<sup>49</sup> consolidada no segundo semestre de 2020 por meio da Portaria SPO nº 09, de 28 de outubro de 2020,<sup>50</sup> apresentou onze políticas públicas em que a Funai aparece como unidade finalística.

Nesse contexto, a Carteira de Política Pública da Funai se constitui a partir das seguintes políticas públicas: i) promoção e proteção dos direitos sociais e dos povos indígenas; ii) promoção à cidadania; iii) infraestrutura comunitária; iv) gestão sustentável dos recursos naturais; v) etnodesenvolvimento; vi) licenciamento ambiental; vii) proteção territorial de terras indígenas; viii) delimitação, demarcação e regularização fundiária de terras indígenas; ix) proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas isolados e de recente contato; x) preservação de bens culturais e documentação de línguas, culturas e acervos indígenas – Museu do Índio; e, por fim, xi) preservação e divulgação de acervos documentais sobre os povos indígenas e a política indigenista – Política de Gestão Documental da Funai.

É importante destacar que, em paralelo a certa orientação governamental, cada uma dessas políticas manteve-se relacionada a problemas reconhecidos pela esfera pública – e a cada problema foi alinhada uma meta:

- superação do caráter universalizante das políticas públicas da assistência social, previdência e documentação civil;
- demanda das mulheres e jovens indígenas por maior participação nas instâncias de governança, em diálogo intersetorial e interinstitucional;
- ameaça de extinção das línguas e dos processos de repasse de conhecimento dos povos indígenas; perda do conhecimento tradicional;
- escassez de matéria-prima para a infraestrutura local devido à degradação do entorno das comunidades pela ocupação humana não indígena; falta de infraestrutura nas comunidades indígenas (postos de saúde, escolas, estradas, praças, parques, prédios públicos, *decks*, energia elétrica, água encanada, coleta de esgoto, comunicação, habitação, mobilidade, energia solar, energia eólica, biodigestores etc.);
- risco de degradação ambiental, de exaurimento dos recursos naturais e ameaça a espécies da fauna e flora;
- conflitos socioambientais diante da ausência de segurança jurídica na garantia das terras indígenas e do uso legal ou ilegal de recursos naturais;
- necessidade de manejo desses territórios para minimizar os impactos negativos do entorno (desmatamentos ilegais, caças predatórias, queimadas

49. O núcleo da Carteira de Políticas Públicas do MJSP, com documentos disponíveis referentes, pode ser acessado em: <<https://bit.ly/3QLGo0S>>. Acesso em: 22 dez. 2021.

50. Disponível em: <<https://bit.ly/3pEsEJk>>. Acesso em: 22 dez. 2021.

descontroladas, pressão de empreendimentos), demandando ações coordenadas e integradas na execução das políticas ambientais e indigenistas em diferentes níveis da administração pública;

- ausência de segurança alimentar e geração de renda, a partir do uso sustentável de recursos naturais de suas terras, bem como de suas formas próprias de tomada de decisão e de organização para o trabalho;
- desconhecimento da população em geral sobre o que são terras indígenas e quem são os povos indígenas no Brasil, bem como sobre o papel do Estado e da política indigenista, conduzida pelo órgão indigenista – Funai – na arbitragem e mediação de conflitos de interesse, entre os diferentes e diversos atores envolvidos nos processos de licenciamento ambiental;
- vulnerabilidade social (cultural, epidemiológica, territorial) dos povos indígenas isolados e de recente contato; risco de genocídio; riscos de violência;
- descumprimento dos normativos legais que determinam ser “dever do poder público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação” (Brasil, 1991, art. 1º).

A mudança no projeto inicial do PPA trouxe impactos à Funai e consequências ao planejamento estratégico do órgão e, desse modo, à avaliação das políticas públicas ali dispostas. O programa 0617 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas, por exemplo, acabou tendo aprovada uma meta bem definida, embora de difícil operacionalização no contexto dos recursos institucionais vigentes, qual seja, a de “garantir o atendimento a 100% das comunidades indígenas do país nas ações de competência da Funai e da Sesai/MS”.

Como se depreende do relatório *Monitoramento dos programas finalísticos*, é possível acompanhar que

Durante o exercício de 2020, o MJSP e a Funai realizaram reuniões técnicas com a Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap), do Ministério da Economia, para fins de ajustes na meta e inclusão de indicador para mensuração do seu resultado. Diante desse cenário, a Funai propôs a revisão dos atributos de meta e indicador do objetivo finalístico sugerindo uma redação supostamente mais adequada a sua realidade e construída a partir do alinhamento com o planejamento estratégico institucional em todos os seus níveis, a fim de permitir a realização das ações e dos projetos propostos, bem como o seu monitoramento de forma contínua e tempestiva, entremeadada por processos de avaliação específicos para contribuição do aperfeiçoamento da política pública (Brasil, 2020, p. 2).<sup>51</sup>

51. Isso porque, na prática, há uma inconsistência entre a meta do objetivo 0525 do PPA 2020-2023 com os resultados intermediários e as metas fixadas no plano estratégico da Funai.

Ao final, adequando-se ao planejamento estratégico da Funai para o período de 2020 a 2023 – aprovado pela Portaria nº 1025/PRES, de 8 de setembro de 2020,<sup>52</sup> com seu conteúdo revisto com a publicação da Resolução nº 03, de 17 de dezembro de 2021, ao tratar do Plano de Ação Anual (PAA) 2022–, o programa 0617 fixou como meta “atender 100% das terras indígenas com ações ou projetos voltados à proteção e promoção dos direitos indígenas”.<sup>53</sup>

#### BOX 1

#### Síntese do programa 0617 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas, com alterações recentes<sup>54</sup>

Órgão responsável: MJSP (alteração atual)

\* Órgão responsável: Funai (órgão responsável original)

Objetivo 1246 – Promover e proteger os direitos sociais e culturais e o direito à cidadania dos povos indígenas, asseguradas suas especificidades nas políticas públicas.

Meta 0525 – Atender 100% das terras indígenas com ações ou projetos voltados à proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas (alteração da meta).

\* Garantir o atendimento a 100% das comunidades indígenas do país nas ações de competência da Funai e da Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai)/MS (meta original).

Indicador: Índice de Atuação em Terras Indígenas (indicador incluído).

Resultados intermediários:

- 0285 – Atendimento da população indígena nacional em projetos de promoção ao etnodesenvolvimento;
- 0286 – Atendimento da população indígena nacional em projetos de gestão sustentável dos recursos naturais;
- 0287 – Atendimento da população indígena nacional em projetos de proteção territorial;
- 0288 – Atendimento da população indígena nacional em projetos de direitos dos povos indígenas isolados e de recente contato;
- 0289 – Atendimento da população indígena nacional em projetos de cidadania;
- 0290 – Atendimento da população indígena nacional em projetos de direitos sociais.

Ações:

- 155L – Aprimoramento da Infraestrutura da Fundação Nacional do Índio;
- 20UF – Regularização, Demarcação e Fiscalização de Terras Indígenas e Proteção dos Povos Indígenas Isolados;
- 30202 21BO – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas;
- 93364 21BO – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas.

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

Elaboração dos autores.

52. Fixou, como elemento estratégico básico, a missão de “Proteger e promover os direitos dos povos indígenas, coordenando o processo de formulação e implementação da política indigenista do Estado brasileiro, com vistas à melhoria da qualidade de vida dos povos indígenas e à valorização de suas culturas” (Funai, 2020, art. 2º, inciso I). Nele estavam previstos cinco objetivos estratégicos relacionados a indicadores e metas –promover e proteger os direitos sociais e culturais e o direito à cidadania dos povos indígenas, asseguradas suas especificidades nas políticas públicas; gerir políticas referentes aos povos indígenas; aprimorar a gestão de contratos da fundação; fortalecer o sistema de monitoramento institucional; e fomentar a qualificação dos servidores para a atuação na área finalística – e outros três relacionados a carteira de projetos – aprimorar a sistemática de governança da fundação; aprimorar a gestão dos recursos da renda do patrimônio indígena; e gerir políticas referentes aos povos indígenas –, cada qual relacionando a unidade responsável, indicadores, metas, finalidades, projetos e objetivos (Funai, 2020).

53. Disponível em: <<https://bit.ly/3dUHau0>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

54. Alterações advindas da portaria, do Ministério da Economia, publicada em 14 de maio de 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3CnJJPI>>.

Como se pode observar, é nesse programa 0617 que se encontra o compromisso governamental de “promover e proteger os direitos sociais e culturais e o direito à cidadania dos povos indígenas, asseguradas suas especificidades nas políticas públicas” (Brasil, 2021), um dos deveres do Estado em relação aos direitos dos povos indígenas. Acontece que o governo tem custos na garantia de direitos, devendo atuar no âmbito da proteção dos povos indígenas, considerando o tratamento jurisdicional adequado, dos seus territórios – demarcação, reconhecimento e gestão ambiental – e em relação às políticas públicas prestacionais (saúde, educação e segurança alimentar). Considerando-se as funções e os objetivos constitucionalizados e por meio de um acompanhamento da execução financeira que tem o órgão indigenista estatal como uma de suas unidades finalísticas para a execução dos programas governamentais, além de outras unidades administrativas como o MS, por meio da Sesai, pode-se perguntar se as capacidades das instituições na proteção e promoção dos povos indígenas foram fortalecidas com a alocação de recursos e desenvolvimento de capacidades e se estes foram feitos em níveis e intensidade adequada.

#### 4 CAPACIDADES INSTITUCIONAIS: A PROVA DOS NOVE

As despesas relacionadas às políticas indigenistas podem ser analisadas sob diferentes perspectivas: despesas do órgão indigenista, despesas dos seus programas finalísticos, despesas organizadas em torno de programas e até mesmo dos programas organizados no contexto da metodologia dos PPAs, conjunto de ações cujo público beneficiário são os povos indígenas ou os indivíduos que se autodeclararam como indígenas.

A proteção dos direitos dos povos indígenas, no entanto, não pode ser realizada sem órgãos burocráticos relativamente capacitados e efetivos. Os arranjos institucionais são múltiplos e partem desde a ação centralizada até a coordenação de ações descentralizadas e transversais. As composições e relações internas também são importantes, pois revelam prioridades alocativas e padrões gerais relacionados da programação orçamentária que se relacionam com a gestão fiscal e com orientações governamentais para certos tipos de despesas em detrimento de outros.

Ao longo dos PPAs, verifica-se que o principal programa indigenista<sup>55</sup> passou por muitas mudanças na composição das ações e na expressão das transversalidades, isto é, da coordenação de ações com outros órgãos setoriais. Os desafios relacionados à coordenação, cooperação e transversalidade intersetorial são imensos e não se pode dizer que tenham acontecido esforços institucionalizados nesse sentido.

As ações indigenistas abrangem ações sob responsabilidade direta da Funai, ações transversais, coordenadas ou não pelo órgão indigenista, e ações realizadas por outros órgãos, caso da Sesai (vinculada ao MS), do MEC, dos ministérios da Cidadania e do Meio Ambiente.

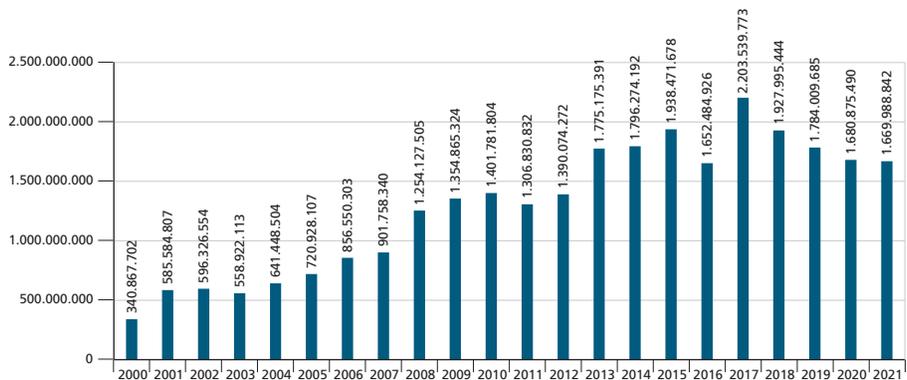
55. Consideraram-se os programas 0150 (PPA 2000-2003, PPA 2004-2007 e PPA 2008-2011), 0151 (PPA 2000-2003 e PPA 2004-2007), 2065 (PPA 2012-2015) e 0617 (PPA 2016-2019).

As ações da Funai e da Sesai/MS expressaram, juntas, praticamente a totalidade do orçamento dos programas indigenistas, embora com composições variadas no período. A participação dos recursos da saúde indígena do MS era de 63%, em 2000, e chegou a 95%, em 2019. A metodologia de construção de programas do PPA muda a partir de 2020, e os recursos da saúde não aparecem mais no programa, mas, se somarmos a ação 20YP – Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena, do MS, aos recursos do programa 0617 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas, eles representariam algo em torno de 92%, em 2021. O gráfico 1 mostra o quanto o conjunto de outros programas, incluídas aquelas ações e programas, impactam positivamente os recursos financeiros disponíveis.

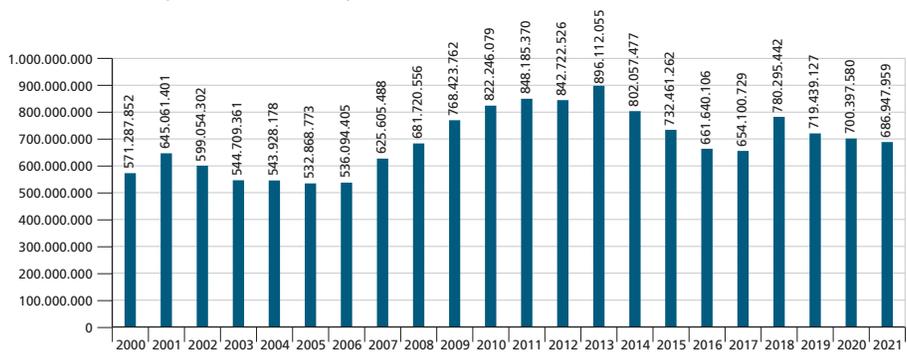
### GRÁFICO 1

#### Recursos empenhados dos programas indigenistas e da Funai (2000-2021)<sup>1</sup> (Em R\$)

##### 1A – Totais dos programas indigenistas e da Funai



##### 1B – Evolução dos recursos empenhados da Funai



Fonte: Siop. Disponível em: <<https://bit.ly/3Cvue89>>. Acesso em: 6 abr. 2022.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Parte dos recursos da Funai são também alocados nos programas e, portanto, há sobreposição de recursos. Os recursos da ação 20YP foram somados aos programas em 2020 e 2021, embora não mais os componha formalmente na estrutura do PPA.

Obs.: Valores deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) médio de 2021.

Os recursos do conjunto de programas são quase cinco vezes maiores em 2021 em relação aos verificados em 2000. Desde 2017, os recursos do conjunto de programas indigenistas declinaram em termos de recursos financeiros. Em 2021, já avançando para além da metade do governo Bolsonaro, foram 13,3% menores em relação a 2018, último ano do governo Temer.

Os recursos da Funai resumem-se às funções e objetivos do órgão indigenista e respondem a diferentes pressões, como as prioridades do MJSP e as dinâmicas políticas, econômicas e administrativas. Os recursos da fundação são apenas 20% maiores em 2021 em relação a 2000 e responderam à mesma tendência de diminuição entre 2018 e 2021, com redução de 12%.

No que se refere diretamente à própria Funai, destaque-se que a fundação teve seus recursos aumentados de forma gradual nas décadas anteriores e atingiu seu maior montante, nesta última década, em 2013 (com R\$ 896 milhões). À recomposição de recursos financeiros verificada entre 2007 e 2013, período de reformas e de esforços de recomposição da força de trabalho na fundação, seguiu-se a diminuição dos recursos. As crises política e econômica implicaram a redução de recursos nos anos seguintes. Em 2016, os recursos já haviam declinado para R\$ 661,6 milhões, níveis próximos aos de 2007 e 2008. Apesar das oscilações para valor maior nos anos seguintes, as perdas no final do ciclo são significativas. As perdas (nos recursos empenhados) de 2019 em relação a 2018 foram de R\$ 55,4 milhões; em 2020, em relação a 2019, a redução de recursos foi da ordem de R\$ 19 milhões; e, em 2021, de R\$ 13,4 milhões em relação a 2020, sendo que o autorizado de 2022 prevê uma contração de 10% em relação ao de 2021.

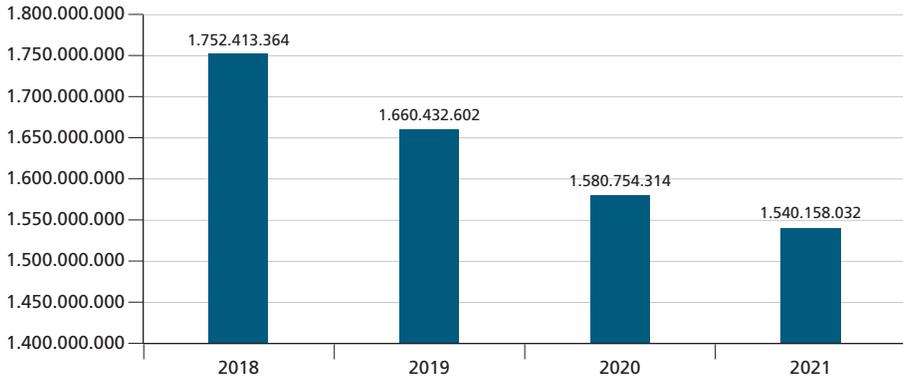
Em 2021, os recursos da Funai haviam declinado em 23% em relação a 2013. Chegaram à ordem de R\$ 896 milhões em 2013 e declinam a R\$ 687 milhões em 2021, uma diminuição de R\$ 208 milhões.

Considerando 2018, o último ano do governo Temer, 2019, o último ano do PPA elaborado pelo governo Dilma Rousseff/Michel Temer e primeiro do governo de Jair Bolsonaro, até 2021, pode-se interpretar os desdobramentos da política fiscal e das prioridades governamentais no orçamento. O gráfico 1B mostra o comportamento dos recursos da Funai, com diminuição dos montantes conforme já se viu. Os recursos da Funai diminuíram R\$ 93,3 milhões (12%) em quatro anos.

Os recursos da ação 20YP – Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena são maiores que os da própria Funai e foram importantes na organização de ações de saúde e na consolidação e estruturação dos distritos sanitários de saúde. Atingiram seus valores máximos em R\$ 2,2 bilhões em 2017 e caíram em plena pandemia para R\$ 1,669 bilhão em 2021, uma diminuição de R\$ 553 milhões, portanto, menor em 25%. O comportamento dos recursos no novo ciclo governamental está representado no gráfico 2. A diminuição é significativa, atingindo o valor de R\$ 212,2 milhões dos recursos empenhados no período de quatro anos.

GRÁFICO 2

**Evolução do orçamento empenhado da ação 20YP – Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena (2018-2021)**  
(Em R\$)



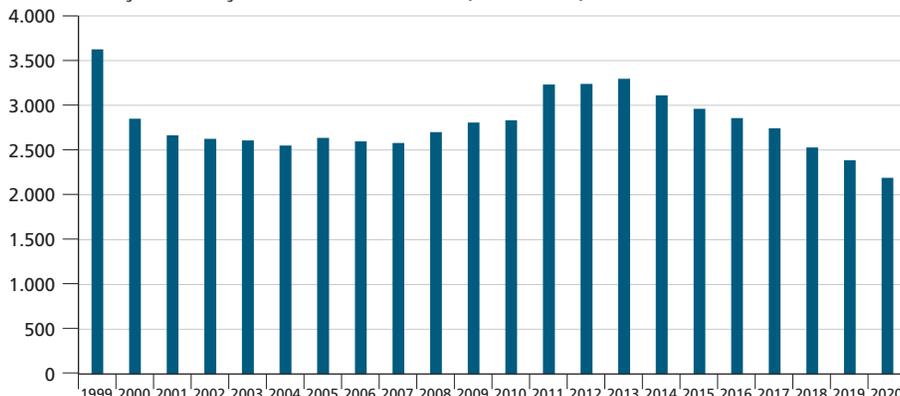
Fonte: Siop. Disponível em: <<https://bit.ly/3KgN5Fv>>.

Obs.: Valores corrigidos para 2021 (INPC médio).

Outra questão importante no que se refere às capacidades institucionais é a força de trabalho. Assim, elaboramos uma pequena descrição do quantitativo da força de trabalho da Funai, algumas de suas características e composição. Assinale-se que o quadro funcional é insuficiente para lidar com a dimensão dos territórios indígenas e com importantes questões relacionadas à intersectorialidade. Como já vimos, trata-se de um orçamento de pouco mais de R\$ 600 milhões, pouco mais 2 mil funcionários para lidar com demandas de aproximadamente 900 mil indígenas (IBGE, 2010), 13% do território e pressões econômicas sobre florestas, mineração e águas.

Os recursos humanos totais da Funai evoluíram ao longo das últimas décadas. O maior contingente da força de trabalho da Funai ocorreu em 1999 (3.629 funcionários) e, a partir daí, houve declínio até 2004 (2.552), retomada lenta até 2011 (3.231) e, em seguida, uma recomposição até 2013, quando a força de trabalho chega a 3.298, ano a partir do qual começa a sofrer perdas importantes até chegar ao seu mínimo em 2020, com 2.190 pessoas.

GRÁFICO 3  
Evolução da força de trabalho da Funai (1999-2020)



Fonte: Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape).

Os funcionários concursados respondem por mais de 80% da composição da força de trabalho até 2007. Nos anos seguintes, ficam abaixo dessa média, declinando depois de crescimento entre 2010 e 2013. Em 2020, esses funcionários correspondem a 77,4% da força. O número é menor em 1.407 em relação a 1999, menor em 820 em relação a 2013 e em 316 em relação a 2018. Como se vê, a instabilidade é enorme e decorre de múltiplas causas, entre elas administrativas e políticas, como a atratividade de outras funções públicas e empregos privados e as condições políticas para a atuação funcional. Nos últimos anos, observa-se uma crescente tensão funcional ou situações de assédio institucional, o que levou a afastamentos e exonerações (Barbosa da Silva e Lunelli, 2021b).

Para contornar dificuldades e minimizar problemas de carência de recursos humanos, há diferentes expedientes, entre eles os concursos e as requisições de pessoal. O número de pessoas requisitadas é crescente a partir de 2004 e chega a se constituir em 91 requisições em 2020. O número de cedidos chega a 68 em 2011 e declina para 42 em 2020. A participação de estagiários a partir de 2008 é de 5,8% e de 8,2% no ano seguinte, mingando para 3,9% em 2020. A participação da cooperação técnica é de 57 pessoas em 2010, cai para 4 em 2016 e não aparece mais nos anos seguintes.

Para se falar de capacidades tem-se que olhar também para as condições de atuação da administração. A instabilidade funcional pode ser comprovada pelo número dos que entraram a partir de 2011 e que já deixaram a Funai – próximo a 15% –, por causas administrativas e políticas, mas também pelos processos naturais de aposentação. Além disso, nos próximos 5 a 10 anos, aproximadamente 11% dos funcionários estarão em idade mínima de aposentadoria.

Outro ponto a ser lembrado é que as atividades podem ser exercidas por atores com situações funcionais diversas, inclusive por meio de incentivos formais, a exemplo dos cargos de DAS. Os nomeados em cargos comissionados, que têm participação percentual relativamente estável (variação de 11% a 19% da composição total da força de trabalho), começam o período, em termos absolutos, em 1999, com 698. Tal participação mantém-se, embora com variações, significativa em 2012, quando atinge o maior número de DAS (de 702), e logo depois declina para menos da metade em 2018 e anos seguintes.

Em 2020, o número de DAS era de 307. O de DAS 1 é, em 2020, 35% daquele verificado em 2012; o de DAS 2, 57%; o de DAS 3, 72%; e o de DAS 4, 54%, aproximadamente, em relação ao ano de 2012.<sup>56</sup>

É interessante notar também que o número de DAS para funcionários ativos permanentes também caiu significativamente no período; era 322 em 1999 e caiu para 63 em 2020. O número caiu também para os DAS oferecidos para aqueles que não têm vínculos com o serviço público; de 368 caiu para 229 (1999) em 2020. A interpretação nesse caso não é fácil, pois as movimentações internas às funções, as estratégias administrativas internas e as regras de organização da administração em geral devem ser consideradas. No entanto, pode-se seguramente afirmar que o número de DAS caiu, deixando de se constituir em incentivos de recomposição salarial para os funcionários permanentes e fazendo com que a Funai perdesse a capacidade de atrair força de trabalho externa a ela. Não se trata de afirmar que o uso de DAS deva ser defendido como solução para *deficit* no que se refere a recursos humanos. A solução é limitada e frágil, como se viu no período. Esses pontos convergem para a interpretação de redução de capacidades estatais.

Não há como negar que os governos brasileiros têm envidado esforços, mesmo que insuficientes, para garantir compromissos constitucionais de respeito aos modos de vida, justiça e dignidade dos povos indígenas e, mais importante, têm falhado no compromisso de demarcar e proteger as terras indígenas, conforme previsto no art. 231 da CF/1988. Por fim, resta enfatizar a obrigatoriedade dos governos não apenas para atuar conforme a Constituição e a legalidade, mas também na realização de princípios, como o da participação e da efetividade das políticas. Uma das suas formas é a consulta e consentimento livres, prévios e informados aos povos indígenas em todos os atos administrativos que os possam afetar, segundo a Convenção nº 169/1989 da Organização Internacional do Trabalho – OIT (Brasil, 2019d).

Entretanto, a participação se constitui em algo mais. A participação social dos povos indígenas na elaboração de políticas públicas nos processos de implementação

56. A análise não considera o número de cargos em que houve permuta em função comissionada do Poder Executivo (FCPE) ou função gratificada (FG), como se observa no anexo II, da Portaria nº 666/PRES, de 17 de julho de 2017 (Brasil, 2017b).

em seus contextos culturais deve ser assegurada não apenas no âmbito das participações individuais, mas também, sobretudo, no das coletivas. A formulação conjunta, baseada em métodos interculturais, é um caminho a ser trilhado na superação de políticas indigenistas integracionistas ou assistencialistas. A consequente adequação governamental aos atuais ditames de direitos humanos internacionais implica um balanço entre princípios de reconhecimento de direitos à diferença cultural e à diversidade, além de operações concretas de coordenação e cooperação de culturas na preservação do patrimônio cultural e ambiental de forma solidária. As capacidades para dialogar, ouvir, convencer e deliberar são pontos fulcrais no processo de implementação de direitos, tanto nos processos político-administrativos mais amplos de nível nacional quanto na implementação em cada situação.

## 5 CONCLUSÃO

Em estudos anteriores (Barbosa da Silva e Lunelli, 2020a; 2020b), a partir de uma análise sobre a evolução histórica das estruturas do PPA indigenista, demonstrou-se haver uma diminuição no número dos programas e das ações direcionados de forma específica à questão indígena, apontando para a estrutura difusa de implementação de ações no campo do indigenismo, o que tem dificultado o monitoramento e a avaliação. Ao se acompanhar a série histórica dos PPAs, verificou-se, por um lado, uma gradual diminuição do número de programas em termos metodológicos; e, por outro, a perda da atenção política. A discussão se centrava nos limites da discricionariedade da administração pública federal, sobre até onde sucessivas decisões alocativas a respeito da destinação de recursos financeiros podem minimizar recursos ante os deveres constitucionais. Considerava-se a existência de direitos sociais e fundamentais indígenas irredutíveis, detinha-se nos instrumentos de organização financeira do Estado e no subfinanciamento das políticas indigenistas, o que limita a efetividade dos direitos fundamentais.

Neste boletim, verifica-se de forma complementar que a tentativa de supressão do programa indigenista tornaria ainda mais acentuadas a invisibilização e a perda do foco na política indigenista. Ou seja, a ausência de continuidade de um programa indigenista específico no PPA e de mecanismos de coordenação de ações transversais, multissetoriais e descentralizadas teria o potencial de dar causa, por um lado, a uma maior invisibilidade, com perda de foco e de possibilidade de acompanhamento (accountability); e, por outro lado, mostra que os processos de implementação de garantias dos direitos sociais dos povos indígenas, estão sendo gradualmente fragilizados com perdas contínuas de capacidades institucionais.

O que se verificou também foi uma mudança de trajetória na política indigenista estatal, que se reconfigura a partir de uma acentuada fragilização das capacidades funcionais e financeiras da Funai.

O esforço para a reformulação das diretrizes de atuação indigenista estatal e todo um desenho de políticas públicas adequadas aos povos indígenas, embora vigorosa em alguns momentos históricos, não ensejou o fortalecimento das capacidades institucionais da Funai a favor da promoção dos direitos constitucionalizados, nem a institucionalização de políticas participativas no nível decisório e na implementação de ações públicas duradouras e efetivas. A partir do levantamento de informações atuais, pode-se verificar uma clara tentativa de fragilização das instituições com a tentativa de exclusão do do programa PPA, a releitura dos direitos territoriais pelo marco temporal e a consequente perda de orçamento e de recursos humanos. E, mesmo com a aplicação de novas metodologias de análises de políticas públicas, com a consequente criação de uma carteira específica à Funai, esta não se mostra exequível em termos de capacidades institucionais.

Há uma lógica nisso. A desconstrução da interconexão entre planejamento e orçamentação da ação administrativa tem como resultado mais uma camada simbólica, dessa vez com o ocultamento do dever de fazer e garantir os direitos fundamentais dos povos indígenas pelo Estado. Por mais que se possa criticar os processos orçamentários e as metodologias do PPA, juntos são dispositivos de prestação de contas e planejamento da ação voltados às garantias de direitos.

As mudanças dos referenciais de políticas públicas e a perda de recursos financeiros da Funai indicam a desconstitucionalização não apenas dos objetivos e do imaginário das políticas pós-constitucionais – ambos ancorados no reconhecimento dos direitos fundamentais indígenas –, mas, sobretudo, da própria capacidade de garantia desses direitos. Revelam também a adoção de uma política indigenista que alinha o integracionismo nacionalista ao uso das terras indígenas para a “grandeza nacional”, no sentido de grande fornecedor de *commodities* ao mercado internacional, aliando desenvolvimento à extração das riquezas do meio ambiente. Na prática, essa mudança na trajetória política indigenista não apenas desconstituiu uma progressiva adequação aos ideais constitucionais de 1988 como dissimula a própria ideia de riqueza das terras indígenas.

O período que percorre essa pesquisa traz à tona todas essas imagens distorcidas, estigmas e estereótipos que persistem submersos, mesmo diante de singulares avanços “civilizatórios” observados. O integracionismo estimula, sobretudo, perdas de direitos coletivos e deterioração de garantias mínimas que foram conquistadas nesses últimos trinta anos.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, J. **Elementos conceituais para o catálogo de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica Diest, n. 50). Disponível em: <<https://bit.ly/3dFaCnF>>.

ANDEPS – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DA CARREIRA DE DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS SOCIAIS; AFIPEA – ASSOCIAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS DO IPEA. **Assédio institucional: o que é? Como enfrentar?** Brasília: Andeps; Afipea, 2020. p. 7.

AUDI, A. Documento revela pressão da Embratur sobre a Funai para transformar terra indígena em hotel de luxo na Bahia. **The Intercept Brasil**, 28 out. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3CowMos>>.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ABREU, L. E. (Org.). **As políticas públicas e suas narrativas: o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura**. Brasília: Ipea, 2011.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; LUNELLI, I. C. **Estudo sobre orçamento indigenista federal: desafios e limitações aos direitos e políticas públicas voltadas aos povos indígenas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020a. (Texto para Discussão, n. 2583). Disponível em: <<https://bit.ly/3A8CHuX>>.

\_\_\_\_\_. Povos indígenas. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 27, p. 151-204, 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/3K7zLU3>>.

\_\_\_\_\_. **O Estado indigenista: entre a Constituição Cidadã e a desconstrução institucional como método de governo**. Brasília: Afipea, 2021a. (Nota Técnica, n. 19).

\_\_\_\_\_. **Etnografia do assédio institucional na Funai**. Brasília: Afipea, 2021b. (Nota Técnica, n. 18).

\_\_\_\_\_. Etnografia do assédio institucional na Funai. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. *et al.* **Assédio institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do estado**. Brasília: Afipea; EDUEPB, 2022. p. 726-763.

BARROSO, L. R. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

BIGIO, E. dos S. **Programa(s) de índio(s): falas, contradições, ações interinstitucionais e representações sobre índios no Brasil e na Venezuela (1960-1992)**. 2007. Tese (Doutorado) – Departamento de História, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

BOLSONARO: “Se eu fosse rei de Roraima, estado teria economia igual a do Japão”. **Folha BV**, 13 abr. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3ACjMKC>>.

BORGES, A. “O que menos sobra na Funai é foco no índio”. **Estadão**, 1º jul. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2YrlngC>>.

BRASIL. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. **Diário Oficial**, 21 dez. 1973.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/3f88SDZ>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 455, 9 jan. 1991.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a Política de Governança da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional. **Diário Oficial**, Brasília, p. 3, 23 nov. 2017a. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 666, de 17 de julho de 2017. **Diário Oficial**, Brasília, p. 31, 19 jul. 2017b. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1, 1º jan. 2019a.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1, 30 dez. 2019b. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. **Manual do usuário: captação qualitativa – PPA 2020-2023**. Brasília: ME, 2019c. Disponível em: <<https://bit.ly/3AhbJBj>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT) ratificadas pela República Federativa do Brasil. **Diário Oficial**, Brasília, p. 12, 6 nov. 2019d.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Monitoramento dos Programas Finalísticos**. v. 1. Brasília: Secap, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3cCmSF3>>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. **Espelho de Programa do Plano Plurianual 2020-2023**. Brasília: ME, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3wouNg4>>. Acesso em: 23 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. Portaria GM/MS nº 913, de 22 de abril de 2022. Declara o encerramento da emergência em saúde pública de importância nacional (Espin) em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV) e revoga a Portaria GM/MS nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1, 22 abr. 2022. Seção 1 – Extra E.

CASA CIVIL; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex ante*. Brasília: Ipea, 2018. v. 1. Disponível em: <<https://bit.ly/3CfEq4r>>. Acesso em: 17 jan. 2022.

CUNHA, M. C. da. **Os direitos do índio**: ensaios e documentos. São Paulo: Brasiliense, 1987.

EM VÍDEO, Bolsonaro ataca índios, imigrantes e Ibama. **Rede Brasil Atual**, 12 dez. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3QOQFcM>>.

FUNAI – FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. **Nota Técnica nº 7/2019/CGGP/Dages-Funai**. Brasília: Funai, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3QJn7wO>>.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 1025/PRES, de 8 de setembro de 2020. Aprova o planejamento estratégico da Fundação Nacional do Índio para o período de 2020 a 2023. **Boletim de Serviço da Funai**, Brasília, n. 173, p. 1, 10 set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3pEwK4a>>. Acesso em: 11 jan. 2021.

GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**: características gerais dos indígenas – resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2InEG2J>>.

INA – INDIGENISTAS ASSOCIADOS; INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Fundação anti-indígena**: um retrato da Funai sobre o governo Bolsonaro. Brasília: INA; Inesc, jul. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3QXfkvm>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Subsídio ao Relatório Brasil sobre o cumprimento da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (2003-2017)**: povos indígenas. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3CgaXap>>.

JOBERT, B. Une approche dialectique des politiques publiques: l'héritage de l'État en action. **Pôle Sud**, n. 21, p. 43-54, 2004.

JUCÁ, B.; COLETTA, R. D. Mudança da Funai alimenta temor de política “integracionista” sob Bolsonaro. **El País**, 7 dez. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3woS2Xn>>.

KOTSCHO, R. Política de governo: o que Bolsonaro já disse sobre povos indígenas e Funai. **UOL**, 17 jun. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3LfZ4Uu>>.

KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1996.

LIMA, A. C. S. **Um grande cerco de paz**: poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1995.

LUNELLI, I. C. **Estado intercultural de direito**: contribuições da antropologia jurídica latino-americana para o direito à autonomia indígena. 2019. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

MARÉS, C. F. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio A. Fabris, 2003.

MIRANDA, P. C. de *et al.* O CMAP e a institucionalização da avaliação de políticas públicas no governo federal. **Cadernos Aslegis**, n. 61, p. 35-56, 2021.

NERIS, G.; FREITAS, H. de. Em Dourados, Bolsonaro volta a atacar demarcação de terras indígenas. **Campo Grande News**, 8 fev. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2MWg06T>>.

NÓBREGA, L. N. “**Anna Pata, Anna Yan – Nossa terra, Nossa mãe**”: a demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol e os direitos territoriais indígenas no Brasil em julgamento. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3AvQTj9>>.

O QUE JAIR Bolsonaro, presidente-eleito, disse sobre os povos indígenas do Brasil. **Survival**, [s.d.]. Disponível em: <<https://bit.ly/3wcUuQH>>.

O QUE MUDOU (ou sobrou) na Funai após 100 dias de gestão ruralista? **Instituto Socioambiental**, 4 nov. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3AevNob>>.

POZZOBON, J. O lumpen-indigenismo do estado brasileiro. **Journal de la Societé des Américanistes**, n. 85, p. 281-306, 1999.

RAMOS, A. R. (Org.). **Constituições nacionais e povos indígenas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

RESENDE, S. M. ‘No que depender de mim, não tem mais demarcação de terra indígena’, diz Bolsonaro a TV. **Folha de S.Paulo**, 5 nov. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2F7F8of>>.

RIBEIRO, D. **Os índios e a civilização**: a integração das populações indígenas no Brasil moderno. São Paulo: Editora Global, 2017.

SAKAMOTO, L. Raposa Serra do Sol: Bolsonaro mandou índio “comer capim” em debate de 2008. **UOL**, 17 dez. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3AAMgnT>>.

SANTOS, R. V.; PONTES, A. L.; COIMBRA JÚNIOR, C. E. A. Um “fato social total”: covid-19 e povos indígenas no Brasil. **Caderno de Saúde Pública**, v. 36, n. 10, p. 1-5, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3PDyyF7>>. Acesso em: 24 jan. 2022.

SHALDERS, A. Falhou no psicotécnico, investigou desafeto e atacou procurador: a trajetória do novo presidente da Funai. **BBC News**, 25 jul. 2019. Disponível em: <<https://bbc.in/2yd5Nd2>>.

SOARES, I. Para Bolsonaro, tamanho das terras indígenas no Brasil é “abusivo”. **Correio Braziliense**, 11 jan. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3KaJOb2>>.

STIBICH, I. A. **Esforços para a implantação de uma “nova política indigenista” pelas gestões petistas (2003-2016)**: etnografia de um processo com foco na Fundação Nacional do Índio (Funai). 2019. Tese (Doutorado) – Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

SUREL, Y. Les politiques publiques comme paradigmes. *In*: FAURE, A.; POLLET, G.; WARIN, P. **La construction du sens dans les politiques publiques**: débats autour de la notion de référentiel. Paris: L’Harmattan, 1995. p. 125-151. (Colección Logiques Politiques).

TEÓFILO, S. ‘No meu governo, não foi demarcada terra indígena’, comemora Bolsonaro. **R7 Brasília**, 11 jan. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3PFYY9q>>.

TERRAS da União são colocadas à disposição do capital financeiro imobiliário. **LabCidade**, 28 set. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3w8QFvN>>.

TESOURO NACIONAL. **Balço geral da União**: demonstrações contábeis consolidadas da União 2021. Brasília: Tesouro Nacional, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3VhjkKd>>.

VALENTE, R. Bolsonaro fala em ‘índio evoluído’; Apib e antropólogos repudiam declaração. **UOL**, 28 set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3CwIZri>>.

VILELA, R. Bolsonaro pretende vincular Funai ao Ministério da Cidadania. **Agência Brasil**, 4 dez. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3POOBAC>>.

## ANEXO A

## QUADRO A.1

## Programa 0617 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas, conforme Espelho de Programa do PPA 2020-2023

<p><b>Problema:</b></p> <p>Os povos indígenas, em sua grande maioria, enfrentam uma acelerada e complexa transformação social, necessitando buscar novas respostas para a sua sobrevivência física e cultural e garantir melhor qualidade de vida às próximas gerações.</p> <p>Soma-se a isso, a existência de conflitos socioambientais por conta de uso de recursos naturais em áreas de sobreposição de terras indígenas e unidades de conservação, risco de degradação ambiental, de exaurimento dos recursos naturais e ameaça a espécies da fauna e flora, desmatamento, invasões de terras indígenas.</p>
<p><b>Causa do problema:</b></p> <p>O histórico de interferências externas e adaptações no modo de vida dos povos indígenas ocasionou alterações em seus sistemas produtivos agroalimentares e aumento de aquisição de bens de consumo, gerando situações de insegurança alimentar e nutricional que demandam políticas específicas de geração de renda e de etnodesenvolvimento.</p> <p>Essas dificuldades decorrem desde processos históricos de colonização até pressões e invasões de madeireiros e mineradores em terras indígenas, de queimadas, contaminação da terra e das águas devido à ação do uso excessivo de agrotóxicos em localidades vizinhas aos territórios indígenas e da degradação ambiental.</p> <p>Além disso, as interferências culturais ocasionadas pelo processo de contato com a sociedade envolvente trazem hábitos de consumo que antes não faziam parte da realidade dos povos indígenas; em decorrência disso, surge a necessidade de obtenção de renda pelas famílias indígenas para a aquisição de bens de consumo e serviços.</p> <p>Em paralelo às causas econômicas anteriormente levantadas, existem também causas ambientais e territoriais para o problema de qualidade de vida nos territórios indígenas, que podemos citar, em síntese:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• cobiça pelos recursos naturais presentes nos territórios indígenas;</li> <li>• passivos ambientais decorrentes de esbulhos territoriais anteriores à regularização fundiária de terras indígenas;</li> <li>• aumento da geração de resíduos sólidos nas aldeias em decorrência do consumo de bens industrializados, sem que haja gerenciamento e destinação adequados;</li> <li>• crescimento demográfico nas aldeias e comunidades indígenas e falta de infraestrutura sanitária;</li> <li>• pressão sobre recursos naturais pela inserção desordenada na economia de mercado;</li> <li>• baixo acesso a conhecimentos, insumos e técnicas produtivas adequadas e sustentáveis para o contexto de confinamento territorial, adensamento demográfico e de crescente sedentarização das comunidades indígenas.</li> </ul>
<p><b>Evidências do problema:</b></p> <p>As evidências de perda de qualidade ambiental das terras indígenas podem ser aferidas por meio de fontes e metodologias diversas e complementares, como o acesso a dados oficiais de monitoramento por satélite dessas áreas e de seus entornos.</p> <p>A análise de contexto socioambiental e fundiário mediante técnicas de geoprocessamento e pesquisa; a realização de vistorias <i>in loco</i> e de diagnósticos etnoambientais e inventários botânicos e de fauna; o registro de imagens aéreas por <i>drones</i>; o acompanhamento de processos e ações judiciais relacionados a passivos ambientais; a consulta a dados secundários demográficos e socioeconômicos, bem como a instrumentos de gestão territorial e ambiental (etnomapeamentos, etnozoneamentos, PGTA, Planos de Vida etc.), RCIDs, ECIs de EIAs, RIMAs, entre outros estudos e relatórios.</p>
<p><b>Justificativa para a intervenção:</b></p> <p>O estabelecimento da meta do PPA 2020-2023 tem por objetivo a melhoria da qualidade de vida nos territórios indígenas. Para o alcance deste objetivo, a entidade priorizará os eixos relacionados à proteção territorial, ao etnodesenvolvimento e à gestão sustentável dos recursos naturais da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI).</p>
<p><b>Evolução histórica:</b></p> <p>Não se aplica.</p>
<p><b>Comparações internacionais:</b></p> <p>Não se aplica.</p>

(Continua)

(Continuação)

<p>Agentes envolvidos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Organizações e comunidades indígenas</li> <li>2. Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP)</li> <li>3. Órgãos de segurança pública</li> <li>4. Ministério do Meio Ambiente (MMA)</li> <li>5. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMbio)</li> <li>6. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)</li> <li>7. Ministério da Economia;</li> <li>8. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)</li> <li>9. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)</li> <li>10. Ministério da Cidadania</li> <li>11. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH)</li> </ol>
<p>Articulação federativa:</p> <p>Não se aplica.</p>
<p>Enfoque transversal:</p> <p>Busca-se a priorização da PNGATI no atual ciclo de gestão, alinhada ao planejamento institucional com as principais diretrizes e instrumentos de Estado, como a Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD) e os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS). Em relação à primeira, o alinhamento se dá desde sua principal diretriz, a saber: “Elevar a renda e a qualidade de vida da população brasileira, com redução das desigualdades sociais e regionais” (Brasil, 2021, p. 23). Ademais, salientam-se os seguintes eixos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eixo 1 – Economia (megatendências);</li> <li>• Eixo 4 – Meio Ambiente (megatendências);</li> <li>• Eixo 5 – Social (diagnóstico).</li> </ul> <p>Em relação aos ODS, a lista é, inclusive, mais extensa, demonstrando a acurácia da PNGATI em conectar-se ao planejamento estatal:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ODS 1 – Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares;</li> <li>• ODS 2 – Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e nutricional e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável. Com interface com o item: 2.3;</li> <li>• ODS 5 – Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. Com interface com o item: 5a;</li> <li>• ODS 6 – Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos. Com interface com os itens 6.3; 6.5; 6.6;</li> <li>• ODS 8 – Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos.</li> <li>• ODS 10 – Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles. Com interface com o item: 10.2;</li> <li>• ODS 11 – Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Com interface com o item: 11.4;</li> <li>• ODS 12 – Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis. Com interface com o item: 12.2; 12.4; 12.5;</li> <li>• ODS 13 – Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos. Com interface com os itens: 13.1; 13.2; 13.3;</li> <li>• ODS 14 – Conservação e o uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável. Com interface com os itens: 14.1; 14.2; 14.5;</li> <li>• ODS 15 – Proteger, recuperar e promover o uso dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade. Com interface com os itens: 15.1; 15.2; 15.3; 15.5; 15.6; 15.7; 15a; 15b; 15c;</li> <li>• ODS 16 – Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. Com interface com os itens: 16.1; 16.7; 16a;</li> <li>• ODS 17 – Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável. Com interface com os itens: 17.1; 17.16; 17.17.</li> </ul>
<p>Público-alvo:</p> <p>Povos indígenas no Brasil.</p>

(Continua)

(Continuação)

Marco legal:

- Constituição Federal;
- Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT);
- Lei nº 5.371/1967 – Fundação Nacional do Índio (Funai);
- Lei nº 6.001/1973 – Estatuto do Índio;
- Lei nº 11.326/2006 – Política Nacional da Agricultura Familiar;
- Lei nº 11.346/2006 – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan);
- Lei nº 11.771/2008 – Lei Geral do Turismo;
- Lei nº 11.947/2009 – Política Nacional da Alimentação Escolar;
- Lei nº 12.188/2010 – Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural;
- Lei nº 12.512/2011 – Programa Fomento Rural;
- Lei nº 12.651/2012 – Código Florestal;
- Decreto nº 7.272/2010 – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN);
- Decreto nº 7.747/2012 – Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas;
- Decreto nº 7.794/2012 – Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica;
- IN nº 003/2015/PRES/Funai – Regulamenta a visitação turística em terras indígenas;
- Lei nº 6.938/1981 – Política Nacional do Meio Ambiente;
- Lei nº 9.377/1997 – Política Nacional de Recursos Hídricos;
- Decreto nº 7.747/2012 – PNGATI;
- Lei nº 12.651/2012 – Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa;
- Decreto nº 8.972/2017 – Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa;
- Portaria Interministerial nº 230/2017 – Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg);
- Lei nº 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos;
- Portaria nº 320/PRES-Funai/2013 – Diretrizes e critérios para pagamento de auxílios financeiros pela Funai aos indígenas;
- Lei nº 9.795/1999 – Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA);
- Decreto nº 4.339/2002 – Política Nacional da Biodiversidade (PNB);

A priorização da PNGATI no atual ciclo de gestão alinha o planejamento institucional com as principais diretrizes e instrumentos de Estado, como a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes) e os ODS. Em relação à Endes, o alinhamento se dá desde sua principal diretriz, a saber: “Elevar a renda e a qualidade de vida da população brasileira, com redução das desigualdades sociais e regionais” (Brasil, 2021, p. 23). Ademais, salientam-se os seguintes eixos:

- Eixo 1 – Economia (megatendências);
- Eixo 4 – Meio Ambiente (megatendências);
- Eixo 5 – Social (diagnóstico);
- Decreto nº 6.040/2007 – Política de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT)

Planos nacionais, setoriais e regionais:

- Promoção e proteção dos direitos sociais e dos povos indígenas;
- Promoção à cidadania;
- Infraestrutura comunitária;
- Gestão sustentável dos recursos naturais;
- Etnodesenvolvimento;
- Licenciamento ambiental;
- Proteção territorial de terras indígenas;
- Delimitação, demarcação e regularização fundiária de terras indígenas;
- Proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas isolados e de recente contato;
- Preservação de bens culturais e documentação de línguas, culturas e acervos indígenas – Museu do Índio; e
- Preservação e divulgação de acervos documentais sobre os povos indígenas e a política indigenista – Política de Gestão Documental da Funai.

(Continua)

(Continuação)

Objetivo:

1246 – Promover e proteger os direitos sociais e culturais e o direito à cidadania dos povos indígenas, asseguradas suas especificidades nas políticas públicas.

Meta do objetivo:

0525 – Atender 100% das terras indígenas com ações ou projetos voltados à proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas.

Descrição:

Ações ou projetos de proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas.

*Gestão sustentável dos recursos naturais*

- Construção dos instrumentos de gestão ambiental e territorial de terras indígenas;
- Recuperação de vegetação nativa;
- Conservação e manejo de fauna e flora;
- Recuperação de vegetação nativa;
- Educação ambiental;
- Monitoramento da qualidade da água para contribuir com a gestão dos recursos hídricos;
- Mediação de conflitos e gestão integrada entre TIs e UCs; e
- Informação, prevenção e orientação acerca dos direitos decorrentes da legislação sobre acesso ao patrimônio genético e à proteção e acesso ao conhecimento tradicional associado e à repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade.

*Promoção ao etnodesenvolvimento*

- Sistemas produtivos implantados (roças, sistemas agroflorestais – SAFs, empreendimentos agropecuários ou infraestrutura associada);
- SAFs implantados, feiras de semente realizadas, banco de sementes implantados, guardiões de agrobiodiversidade apoiados, campos de reprodução de sementes implantados, planos de conservação dinâmica apoiados;
- empreendimentos de jovens e mulheres estruturados;
- cadeias de valor fortalecidas;
- produtos indígenas certificados;
- planos de visitação turística: anuências emitidas, acompanhamentos realizados relativos à produção indígena e ao etnodesenvolvimento criados e/ou adequados às especificidades indígenas;
- processos de transição para atividades sustentáveis realizados; e
- capacitações realizadas. Conhecimentos adquiridos e aplicados pelos indígenas.

*Promoção dos direitos sociais*

- Ações de acompanhamento e monitoramento da saúde indígena;
- ações de acompanhamento e auxílio ao processo de construção e implementação de ações indigenistas no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas), em articulação interinstitucional em âmbito nacional, estadual e municipal;
- ações de apoio técnico e financeiro à atuação das unidades descentralizadas da Funai, visando à garantia da segurança de equidade no acesso e acessibilidade de famílias indígenas a: ações, programas, projetos, serviços e benefícios do Suas;
- benefícios sociais financeiros (Auxílio Emergencial, Bolsa Família, previdenciários e outros); e segurança alimentar (distribuição de cestas básicas);
- distribuição de materiais e kits de higiene;
- distribuição de alimentação para segurança alimentar no contexto da pandemia do novo coronavírus (covid -19);
- distribuição de equipamentos de proteção individuais (EPIs);
- apoio na implementação e acompanhamento das redes de atenção à saúde mental e bem viver dos povos indígenas; e
- ações de apoio técnico e financeiro para a emissão de documentos civis a indígenas (registro civil de nascimento, registro geral, Cadastro de Pessoa Física, passaporte, entre outros).

*Proteção territorial*

- Ações de fiscalização;
- extrusão;

(Continua)

(Continuação)

- vigilância indígena;
- monitoramento territorial/vistoria em campo;
- manutenção de limites;
- plano de proteção territorial/empreendimento;
- gerenciamento de incêndios;
- barreiras sanitárias implantadas; e
- mapeamento/levantamento de informações.

*Proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas isolados e de recente contato*

- Barreiras sanitárias implantadas para proteção dos povos isolados e de recente contato;
- expedições realizadas;
- implantação e funcionamento de Base de Proteção Etnoambiental (Bape);
- implementação dos programas de proteção dos povos indígenas isolados; e
- implementação dos programas de promoção dos povos indígenas de recente contato.

*Promoção da cidadania*

- Ação para apoio a projetos e iniciativas de valorização e revitalização de Línguas Indígenas;
- produto: oficinas e cursos realizados e publicação de materiais didáticos e paradidáticos;
- qualificação de diferentes aspectos das políticas de educação escolar: projetos pedagógicos, uso das línguas, construção e instalações das escolas, alimentação escolar, formação de professores, materiais didáticos, gestão da escola, quantidade e qualidade da oferta;
- apoio aos processos educativos comunitários para valorização das formas próprias de transmissão de conhecimentos e valorização das práticas culturais dos povos indígenas;
- produto: oficinas, encontros ou ciclos rituais realizados;
- estímulo às comunidades indígenas para a construção/formalização de suas formas próprias de resolução de conflitos internos perante o Poder Judiciário; e
- produto: oficinas de formação temáticas realizadas com as comunidades e as unidades descentralizadas da Funai.

Indicador: Índice de Atuação em Terras Indígenas

Procedimento de cálculo:

Somatório de terras indígenas atendidas com ações ou projetos implantados, de modo que a partir de 2021 haja um incremento anual de 15%.

Até 2020: 55%.

Até 2021: 70%.

Até 2022: 85%.

Até 2023: 100%.

Obs.: Cabe ressaltar que o cálculo da meta proposto tem como escopo "terras atendidas". Ressaltamos que, caso ocorra atendimento com mais de uma política pública nessas terras, deverão ser contabilizadas para fins de apuração apenas uma vez, pois o foco da mensuração não está nas políticas implantadas. Dito isso, a fórmula de cálculo deverá ser terra atendida com pelo menos uma política/total de terras indígenas.

Resultados intermediários

0285 – Atendimento da população indígena nacional em projetos de promoção ao etnodesenvolvimento.

0286 – Atendimento da população indígena nacional em projetos de gestão sustentável dos recursos naturais.

0287 – Atendimento da população indígena nacional em projetos de proteção territorial

0288 – Atendimento da população indígena nacional em projetos de direitos dos povos indígenas isolados e de recente contato.

0289 – Atendimento da população indígena nacional em projetos de cidadania.

0290 – Atendimento da população indígena nacional em projetos de direitos sociais.

Fonte: Brasil (2021).

Elaboração dos autores.

Obs.: PPA – Plano Plurianual.

QUADRO A.2  
Carteira de Política Pública da Funai (2020)

Política pública	Descrição da política (público-alvo, objetivo, problema)
<p>Promoção e proteção dos direitos sociais e dos povos indígenas</p>	<p><i>Assistência social, previdência e documentação civil</i></p> <p><i>Objetivo:</i> Consiste na articulação e execução de projetos e ações com os órgãos dos três poderes e instituições do Suas, visando à qualificação do atendimento socioassistencial e previdenciário (como aposentadoria rural, salário-maternidade e auxílio-doença) e a promoção da acessibilidade aos programas de transferência de renda, considerando as especificidades dos povos indígenas. As atividades consistem em reuniões com representantes institucionais, elaboração de informações técnicas e outros documentos, organização e participação em eventos de formação de servidores da Funai e outros profissionais da assistência social, da previdência e da emissão de documentação civil, para o fomento a projetos e ações de fortalecimento da rede de proteção social.</p> <p>O registro civil de nascimento é crucial para o acesso aos direitos da cidadania. Ele é um direito garantido pela Constituição Federal de 1988 e pelo Código Civil (Lei nº 10.406/2002), em que, nos artigos 2º, 9º e 16 define que a personalidade civil começa quando nasce, com nome, prenome e sobrenome. É um direito de todos, e deve ser feito logo após o nascimento. É ele que garante ao indivíduo a cidadania e o acesso a seus direitos civis e políticos. O primeiro passo para o exercício da cidadania acontece logo após o nascimento de uma criança, quando é realizado seu registro civil de nascimento, resultando no documento de certidão de nascimento.</p> <p><i>Público-alvo:</i> servidoras(es) da Funai, profissionais ligados à assistência social, previdência e documentação civil, povos indígenas, incluindo os imigrantes.</p> <p><i>Problema:</i> embora a Constituição federal assegure a observância das especificidades dos povos indígenas, as políticas públicas da assistência social, previdência e documentação civil possuem, em geral, caráter universalizante. Assim, a Funai tem se empenhado em tornar essas especificidades visíveis para as políticas públicas, por meio da articulação interinstitucional, interfederativa e intersetorial.</p> <p>O acesso à documentação civil básica nem sempre está disponível. Considera-se sub-registro os casos em que não é realizado o registro em cartório. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o sub-registro é o conjunto de nascimentos não registrados no próprio ano de nascimento ou no primeiro trimestre do ano subsequente. O sub-registro é um fenômeno que ainda atinge grande número da população brasileira. Também há dificuldade de acesso dos povos indígenas à política previdenciária e de assistência social, pela falta de atenção às suas especificidades. O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) implementou canais digitais para atendimento ao público que os povos indígenas não conseguem acessar.</p> <p><i>Apoio à saúde</i></p> <p><i>Objetivo:</i> acompanhar e monitorar as políticas públicas dos órgãos de saúde, além de qualificar e subsidiar suas ações, contribuindo para o atendimento diferenciado dos povos indígenas e atuando nos “Determinantes Sociais da Saúde”. Têm importância primordial o reconhecimento e a valorização dos ritos, instituições, cosmologias, práticas e saberes indígenas, como formas próprias de promoção de saúde, especialmente em contextos de violação de direitos.</p> <p><i>Público-alvo:</i> povos indígenas, servidores da Funai e dos demais órgãos da administração pública e instituições parceiras.</p> <p><i>Problema:</i> falta de atendimento de saúde em determinados contextos de vida; quando os povos indígenas não têm respeitadas as suas especificidades na execução das políticas de saúde; surtos epidêmicos; desvalorização e tentativas de criminalização das práticas próprias de promoção de saúde.</p>

(Continua)

(Continuação)

<p>Promoção à cidadania</p>	<p><i>Mulheres, jovens, crianças e anciãos</i></p> <p><b>Objetivo:</b> apoiar, qualificar e acompanhar políticas, programas e ações referentes às dimensões de gênero e intergeracional, promovendo e protegendo os direitos das mulheres, da criança, da juventude e da velhice indígena, em especial a participação social e a governança. A política também visa acompanhar a promoção e proteção dos direitos às crianças e aos jovens indígenas nas temáticas relativas à adoção, guarda, destituição de poder familiar, atendendo a determinações judiciais, bem como auxiliando o Ministério Público e a Defensoria Pública para a instrução processual em casos que envolvam crianças e jovens indígenas. Atuar nos órgãos do Sistema de Garantias de Direitos, nas três esferas de governo, tais como conselhos tutelares, centros de referência de assistência social – Cras (proteção básica), centros de referência especializados de assistência social – Creas (proteção de média e alta complexidade), Secretaria Nacional de Assistência Social.</p> <p><b>Público-alvo:</b> povos indígenas e servidores públicos (federais, distritais, estaduais e municipais), em especial aqueles que atuam com povos indígenas.</p> <p><b>Problema:</b> situações em que crianças e jovens indígenas estejam em risco ou em condição que culmine em afastamento do convívio familiar e comunitário, violência sexual contra crianças e adolescentes e violência doméstica. Também existe uma demanda das mulheres e jovens indígenas por maior participação nas instâncias de governança, em diálogo intersetorial e interinstitucional.</p> <p><b>Apoio à educação</b></p> <p><b>Objetivo:</b> acompanhar e subsidiar tecnicamente os processos educativos comunitários tradicionais indígenas que valorizem seus conhecimentos, saberes e práticas tradicionais, assim como memórias, línguas, culturas e identidades dos diversos povos indígenas no Brasil. A Funai também objetiva acompanhar a execução das políticas de educação escolar indígena sob a responsabilidade dos órgãos governamentais federais, distrital, estaduais e municipais, colaborando tecnicamente com sua qualificação, de acordo com as especificidades dos povos indígenas, em todo o território nacional.</p> <p><b>Público-alvo:</b> povos indígenas, servidores de instituições de ensino e pesquisa parceiras, dos órgãos governamentais federais, distrital, estaduais e municipais e de instâncias de governança (conselhos).</p> <p><b>Problema:</b> ameaça de extinção das línguas e dos processos de repasse de conhecimento dos povos indígenas. Há mais de trezentos povos indígenas no Brasil, cujas culturas e processos educativos comunitários são portadores de rica diversidade. Muitos desses processos de repasse de conhecimento sofrem impactos da sociedade envolvente e se veem ameaçados, contando com o apoio da Funai para seu fortalecimento. É intenção da Funai a articulação de uma política pública que revitalize e fortaleça as línguas indígenas. Além disso, há um quadro bastante desfavorável de acesso à educação específica e diferenciada de qualidade, por parte dos povos indígenas. A política de educação escolar indígena tem extensa e robusta legislação, mas sua execução ainda é muito precária e descontínua.</p>
<p>Infraestrutura comunitária</p>	<p><b>Objetivo:</b> executar e qualificar projetos e atividades de valorização e fortalecimento do uso tradicional de técnicas, tecnologias e matérias-primas, bem como de processos bioconstrutivos para edificação de infraestruturas comunitárias indígenas; acompanhar, orientar, subsidiar e qualificar políticas de infraestrutura comunitária de outros órgãos do poder público, com vistas à ampliação do acesso diferenciado para os povos indígenas; articular a implantação, em parceria com outras instituições e com as comunidades indígenas, de projetos alternativos e sustentáveis com o uso de tecnologias sociais.</p> <p><b>Público-alvo:</b> povos indígenas, servidores da Funai e dos demais órgãos da administração pública e instituições parceiras.</p> <p><b>Problema:</b> abandono das técnicas tradicionais de construção e perda do conhecimento tradicional indígena; escassez de matéria-prima devido à degradação do entorno das comunidades pela ocupação humana não indígena. Também há falta de infraestrutura nas comunidades indígenas: postos de saúde, escolas, estradas, praças, parques, prédios públicos, decks, energia elétrica, água encanada, coleta de esgoto, comunicação, habitação, mobilidade, energia solar, energia eólica, biodigestores etc.</p>

(Continua)

(Continuação)

<p>Gestão sustentável dos recursos naturais</p>	<p><i>Objetivo:</i> garantir e promover a gestão territorial e ambiental das terras e territórios indígenas, por meio da proteção, da recuperação, da conservação e do uso sustentável dos recursos naturais, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural, respeitando sua autonomia sociocultural. Além disso, as ações visam garantir a representatividade e a participação de indígenas e de servidores da Funai nas instâncias de governança e tomada de decisão relacionadas a temas ambientais; valorizar, proteger e salvaguardar os conhecimentos e práticas tradicionais de povos indígenas associados à biodiversidade brasileira; garantir a repartição de benefícios, de forma justa e equitativa, derivados do acesso e do uso de conhecimento tradicional associado à biodiversidade.</p> <p><i>Público-alvo:</i> povos indígenas e sociedade brasileira como um todo.</p> <p><i>Problema:</i> risco de degradação ambiental, de esgotamento dos recursos naturais e ameaça a espécies da fauna e flora. Há conflitos socioambientais por conta de uso de recursos naturais em áreas de sobreposição de terras indígenas e unidades de conservação. Além disso, existe a necessidade de manejo do território, com práticas sustentáveis, que minimizem os impactos negativos do entorno, como os desmatamentos ilegais, as caças predatórias, as queimadas descontroladas, muitas vezes criminosas, e a pressão de empreendimentos dos não índios. Também há falta de ações coordenadas e integradas na execução das políticas ambientais e indigenistas em diferentes níveis da administração pública. Ainda, há a utilização indevida dos conhecimentos tradicionais dos povos indígenas, associados ao patrimônio genético, por empresas e pesquisadores, sem a devida repartição de benefícios.</p>
<p>Etnodesenvolvimento</p>	<p><i>Objetivo:</i> estruturar projetos e atividades para a garantia da segurança alimentar e geração de renda, a partir do uso sustentável de recursos naturais de suas terras, bem como de suas formas próprias de tomada de decisão e de organização para o trabalho.</p> <p><i>Público-alvo:</i> a atual população indígena brasileira, segundo resultados preliminares do Censo Demográfico realizado pelo IBGE em 2010, de 817.963 indígenas, dos quais 502.783 vivem na zona rural e 315.180 habitam as zonas urbanas, sendo 305 etnias, falando cerca de 274 línguas, distribuídos em todo o território nacional.</p> <p><i>Problema:</i> invasões e degradações ambientais estão comprometendo a sobrevivência dos povos indígenas, levando a concentração de indígenas nas cidades. Os povos indígenas, em sua grande maioria, vêm enfrentando uma acelerada e complexa transformação social, necessitando buscar novas respostas para a sua sobrevivência física e cultural e para garantir às próximas gerações melhor qualidade de vida. As comunidades indígenas vêm enfrentando problemas concretos, tais como invasões e degradações territoriais e ambientais, exploração sexual, aliciamento e uso de drogas, exploração de trabalho, inclusive infantil, mendicância e êxodo desordenado, causando concentração de indígenas nas cidades. Em contrapartida, existem populações indígenas que estruturaram atividades, a partir do uso sustentável de recursos naturais de suas terras, utilizando formas próprias de tomada de decisão e de organização para o trabalho, com resultados positivos na garantia da segurança alimentar, na ocupação de sua força de trabalho e na geração de renda.</p>
<p>Licenciamento ambiental</p>	<p><i>Objetivo:</i> articular, mediar e acompanhar processos de licenciamento ambiental que apresentam componente indígena, ou seja, que podem afetar e impactar povos e terras indígenas. Com os instrumentos de gestão ambiental e territorial, a exemplo do licenciamento ambiental, busca-se (re)estabelecer articulações com órgãos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, local, estadual e federal, e com empresas, empreendedores e povos indígenas. Busca-se eleger territórios prioritários para a execução de infraestrutura para o crescimento do Brasil, respeitando os povos indígenas. A Funai atua para que os impactos socioambientais dos empreendimentos sejam mitigados e compensados.</p> <p><i>Público-alvo:</i> povos indígenas, empreendedores, sociedade civil como um todo.</p> <p><i>Problema:</i> falta de conhecimento e compreensão, por parte de muitos empresários e de uma parcela da sociedade civil, sobre o que são terras indígenas e quem são os povos indígenas no Brasil, bem como sobre o papel do Estado e da política indigenista, conduzida pelo órgão indigenista – Funai – na arbitragem e mediação de conflitos de interesse, entre os diferentes e diversos atores envolvidos nos processos de licenciamento ambiental.</p>

(Continua)

(Continuação)

Proteção territorial de terras indígenas	<p><i>Objetivo:</i> garantir aos povos indígenas a plena ocupação e gestão de suas terras, contribuindo para a redução de conflitos territoriais e a proteção ambiental. Possui três eixos de ação: i) ações de controle; ii) ações de prevenção; e iii) ações de informação territorial.</p> <p><i>Público-alvo:</i> indígenas (especificamente as terras indígenas), servidores públicos das unidades descentralizadas da Funai.</p> <p><i>Problema:</i> desmatamento, degradação, incêndios e invasões de terras indígenas, de forma a impedir o usufruto exclusivo das terras pelos povos indígenas; inúmeros problemas sociais podem derivar das invasões, como alcoolismo, violência, doenças e poluição. Caso o contato se dê com indígenas isolados, as doenças podem acarretar genocídio, por ausência de imunização.</p>
Delimitação, demarcação e regularização fundiária de terras indígenas	<p><i>Objetivo:</i> garantir o direito constitucional dos povos indígenas de posse plena e usufruto exclusivo das áreas de ocupação tradicional. O procedimento administrativo de demarcação consiste na realização de estudos de natureza multidisciplinar e outras ações de regularização fundiária, contribuindo para o ordenamento territorial brasileiro. A política visa garantir:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• o direito originário e o usufruto exclusivo sobre as terras que tradicionalmente ocupam;</li> <li>• a preservação de sua identidade cultural;</li> <li>• o distencionamento dos conflitos agrários.</li> </ul> <p><i>Público-alvo:</i> indígenas.</p> <p><i>Problema:</i> povos indígenas sem segurança jurídica de garantia de suas terras; malha fundiária não regularizada; imóveis sem documentação; sobreposição de áreas ambientais e terras indígenas; conflitos agrários entre indígenas e particulares; ausência de terras para reassentar os não índios retirados de terras indígenas.</p>
Proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas isolados e de recente contato	<p><i>Objetivo:</i> execução do Sistema de Proteção de Índios Isolados, realizando ações de qualificação de informações sobre a presença de povos indígenas isolados, executando expedições de monitoramento e localização de povos indígenas isolados e levantamento da ocupação tradicional de seus territórios, com vistas à sua proteção. Igualmente, tem como meta a proteção dos territórios ocupados por grupos indígenas isolados e de recente contato, de modo a proteger seu modo de vida, por meio da elaboração de propostas de Restrições de Uso, regularização fundiária e realização de atividades contínuas de fiscalização e monitoramento territorial, por meio da manutenção permanente de equipes nas bases de proteção etnoambiental, respeitando o isolamento voluntário e implementando iniciativas que considerem sua situação de vulnerabilidade física e cultural. Busca desenvolver ações que envolvam o esclarecimento e envolvimento de outras populações indígenas e da sociedade nacional, especialmente com as populações circunvizinhas aos territórios dos povos indígenas isolados, visando à conscientização para o respeito à diversidade cultural e autonomia desses grupos, contribuindo para evitar situações de conflitos ou de contato desastroso entre essas populações.</p> <p><i>Público-alvo:</i> povos indígenas isolados e de recente contato, populações indígenas do entorno e sociedade civil.</p> <p><i>Problema:</i> vulnerabilidade social (cultural, epidemiológica, territorial) dos povos indígenas isolados e de recente contato; risco de genocídio; riscos de violência.</p>

(Continua)

(Continuação)

<p>Preservação de bens culturais e documentação de línguas, culturas e acervos indígenas – Museu do Índio</p>	<p><i>Objetivo:</i> A política de preservação do patrimônio cultural indígena é desenvolvida por meio das ações do Museu do Índio. As ações são voltadas à pesquisa e documentação de bens culturais de natureza material e imaterial dos povos indígenas. O museu atual na conservação e divulgação dos acervos culturais e documentais de imensurável valor histórico sob a guarda da instituição, que abrangem mais de 17 mil peças etnográficas, 160 mil fotografias, 600 filmes e conjuntos documentais que ultrapassam a cifra de 800 mil páginas. Perto de 40% dos grupos indígenas possuem menos de 500 indivíduos, o que, segundo a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), torna quase que inevitável o desaparecimento da língua dessas populações. Assim, a sua imediata documentação é uma ferramenta indispensável à preservação desse conhecimento. Em relação à cultura material dos indígenas, são indispensáveis o registro e a preservação física desses bens, que se encontram fortemente ameaçados pelo processo de transformação socioambiental a que essas populações estão submetidas. A política oferece apoio a projetos culturais e a realização de projetos anuais de pesquisa para documentação de línguas e culturas de povos indígenas em situação de vulnerabilidade sociocultural, além de atuar na formação de pesquisadores indígenas.</p> <p>Mais especificamente, a política tem por objetivos os seguintes pontos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• conservar e disseminar informações sobre os bens culturais de natureza material e imaterial e conjuntos documentais que compõem os acervos da instituição;</li> <li>• promover o patrimônio cultural e linguístico dos povos indígenas por meio de pesquisa e divulgação científica, ações educativas e atividades culturais; e</li> <li>• contribuir na preservação do patrimônio cultural e linguístico dos povos indígenas por meio de atividades de pesquisa, registro e documentação.</li> </ul> <p><i>Público-alvo:</i> povos e comunidades indígenas, sociedade em geral.</p> <p><i>Problema:</i> desaparecimento de línguas indígenas; necessidade de preservação da cultura indígena; falta de conhecimento da sociedade em relação aos povos indígenas e suas culturas; desconhecimento da história da atuação do Estado brasileiro com os povos indígenas pela população brasileira;</p>
<p>Preservação e divulgação de acervos documentais sobre os povos indígenas e a política indigenista – Política de Gestão Documental da Funai</p>	<p><i>Objetivo:</i> implementar ações que possibilitem a preservação dos acervos físicos e digitais da Funai a longo prazo, tornando as informações acessíveis à administração e à sociedade de forma ampla, contribuindo para o cumprimento da missão institucional. A Funai mantém sob sua guarda uma vasta e importante documentação sobre a atuação indigenista do Estado brasileiro, os povos indígenas, suas terras e seu patrimônio cultural, além do acervo de cunho administrativo. A documentação existente tem valor inestimável como instrumento jurídico de prova – em ações coletivas dos povos indígenas ou para a reivindicação de direitos por parte de indígenas e servidores, além de constituir fonte para pesquisas em diversas áreas do conhecimento. A fim de garantir a devida proteção, preservação e a divulgação desse acervo, em 2013 foi instituída a Política de Gestão Documental da Funai, que estabeleceu instrumentos, metodologia e orientações visando à gestão adequada dos acervos documentais da instituição. Nesse sentido, a preservação e divulgação de acervos documentais sobre os povos indígenas e a política indigenista visa dar continuidade aos esforços empreendidos na gestão desses acervos, à luz das transformações advindas da adoção do meio eletrônico, da demanda crescente por transparência e do acesso a informações e serviços por parte da sociedade.</p> <p><i>Público-alvo:</i> a própria Funai, estudantes e pesquisadores, profissionais e órgãos de comunicação e imprensa, povos indígenas, órgãos e entidades públicas e privadas que atuam com políticas públicas para povos indígenas, sociedade de forma ampla.</p> <p><i>Problema:</i> descumprimento dos normativos legais que determinam ser "dever do poder público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação". Cabe à administração fornecer informações de interesse particular, coletivo ou geral, contidos nos documentos de arquivos, de forma tempestiva, dentro do prazo da lei. A organização dos arquivos é uma resposta à dificuldade de acesso à informação. O acesso limitado à informação ocorre devido a situação de precariedade em que se encontram os acervos institucionais.</p>

(Continuação)

Fonte: Brasil (2020).  
Elaboração dos autores.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Carteira de Políticas Públicas MJSP**: versão final consolidada. Brasília: MJSP, 26 out. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3BXQXsH>>. Acesso em: 21 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. **Espelho de Programa do Plano Plurianual 2020-2023**. Brasília: ME, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3wouNg4>>. Acesso em: 23 dez. 2021.

# NOTAS DE POLÍTICA SOCIAL



## A PANDEMIA DA COVID-19 NA VIDA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL: EFEITOS SECUNDÁRIOS E O FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>1</sup>

Enid Rocha<sup>2</sup>  
Valéria Rezende<sup>3</sup>

### 1 APRESENTAÇÃO

Se, de um lado, os efeitos primários das infecções por Sars-COV-2 entre crianças e adolescentes são menos graves e causam menos mortes em comparação com adultos,<sup>4,5</sup> de outro, os efeitos secundários da pandemia, como a redução da renda familiar, a insegurança alimentar, a descontinuidade educacional e a violência doméstica, são muito mais sentidos na população infantojuvenil. Este texto tem como objetivo descrever alguns dos efeitos da pandemia da covid-19 nas condições de vida de crianças e adolescentes no Brasil, chamando atenção para a inadequação de recursos para o financiamento das políticas públicas em áreas nas quais tais condições se agravaram ou que foram muito afetadas em decorrência da crise pandêmica no país.

Esta nota está estruturada em cinco breves seções, além desta introdução. A segunda trata das consequências da pandemia na situação da pobreza e da fome; a terceira aborda o retorno às aulas presenciais e o combate à evasão escolar, além de outros desafios educacionais; a quarta analisa os efeitos da pandemia na violência contra crianças e adolescentes; a quinta traz à discussão os problemas

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps29/nps1>

2. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <enid.rocha@ipea.gov.br>.

3. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea. *E-mail*: <valeria.oliveira@ipea.gov.br>.

4. Do total dos casos desagregados por idade notificados pela Organização Mundial da Saúde (OMS) entre 30 de dezembro de 2019 e 13 de setembro de 2021, as crianças menores de 5 anos representaram 1,8% dos casos globais e 0,1% das mortes globais. Na faixa etária de 5 a 14 anos, foram 6,3% dos casos globais e 0,1% das mortes globais.

5. No Brasil, os dados oficiais registraram 1.544 mortes de crianças de 0 a 11 anos de idade por covid-19 desde o início da pandemia, em março de 2020, até dezembro de 2021. Até esta última data, foram registrados no Sistema de Informação da Vigilância Epidemiológica da Gripe (Sivep-Gripe) 22.295.573 de casos de covid-19, 619.367 mortes, com uma letalidade de 2,78%. A maior taxa de mortalidade foi observada entre as pessoas de 90 anos ou mais (3.831,5 óbitos/100 mil habitantes, letalidade de 64,2%); e a menor, na faixa etária de 5 a 11 anos (1,5 óbito/100 mil habitantes, letalidade de 4,9%).

no financiamento das medidas e políticas públicas importantes para enfrentar as consequências advindas do período pandêmico na vida de crianças e adolescentes; e, finalmente, a sexta seção traz as considerações finais.

Devido à indisponibilidade de informações atualizadas e desagregadas, com corte etário apropriado para crianças e adolescentes, algumas análises aqui realizadas se apoiam em dados anteriores à ocorrência da pandemia. Esses são os casos das informações sobre: a inserção laboral das famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único) do governo federal, que utilizam dados de 2017; e a infraestrutura das escolas, que utilizam dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Anual 2019. Ademais, para suprir as lacunas de informações sobre as situações escolar e de insegurança alimentar que alcançaram crianças e adolescentes durante a pandemia, este texto utilizou os resultados de pesquisa nacional, contratada pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), realizada pelo instituto Inteligência em Pesquisa e Consultoria (Ipec) e pelo Ibope Inteligência – entre 2020 e 2021, com o objetivo de monitorar os impactos primários e secundários da covid-19 na população brasileira de 0 a 17 anos.<sup>6</sup>

## 2 AUMENTO DA POBREZA E A VOLTA DA FOME

A adoção necessária das medidas de isolamento social para conter o contágio do coronavírus impactou a vida de crianças e adolescentes e, de forma mais severa, daquelas que viviam em domicílios mais pobres e em outras situações de vulnerabilidade social. As famílias mais pobres assistiram a sua renda do trabalho diminuir dia a dia durante o ano de 2020, quando surgiu e se expandiu a pandemia no Brasil. Com isso, viram-se na contingência de reduzir gastos com bens essenciais à sobrevivência humana, como alimentos, remédios e moradia. As elevadas taxas de desemprego e de informalidade que caracterizam o mercado de trabalho no país ficaram ainda mais acentuadas, imprimindo um custo social extremamente grave às famílias mais vulneráveis, que, em geral, têm seus rendimentos provenientes do mercado de trabalho informal ou da realização de atividades por conta própria.

De acordo com Ipea (2021, p. 292-293), a crise em decorrência da pandemia, além de ter aumentado o desemprego, provocou fluxos de transição direta de trabalhadores da ocupação para a inatividade, o que fez com que a taxa de inatividade chegasse a níveis recordes, inclusive com aumento do desalento da população em idade ativa (PIA). As consequências foram piores para a população mais vulnerável historicamente, como os negros, as mulheres, os mais jovens, os menos escolarizados e os residentes das regiões Norte e Nordeste do país. Essa população sofreu uma sobreposição de precariedades que afetou não apenas a sobrevivência digna de suas famílias, como também suas trajetórias futuras de inserção laboral.

6. Disponível em: <<https://uni.cf/3Ln8ugj>>.

Por sua vez, o Cadastro Único, que traz um conjunto de informações socioeconômicas sobre as famílias brasileiras em situação de pobreza, mostrava, já em 2017,<sup>7</sup> que, do total de 70 milhões de pessoas cadastradas, cerca de 40% eram crianças e adolescentes, a maioria delas vivendo em domicílios chefiados por pessoas com fraca inserção laboral. Em relação às características ocupacionais, o Cadastro Único informava que, entre todas as pessoas maiores de 15 anos (45,7 milhões), apenas 36,4% (16,6 milhões) estavam ocupadas, enquanto mais de 60% encontravam-se desocupadas.

Ademais, entre os 16,6 milhões de ocupados, predominava a precariedade na inserção laboral. Apenas um quarto (24,7%) mantinha vínculo formal com o mercado de trabalho, 51,2% trabalhavam por conta própria e 20,48% eram trabalhadores informais sem vínculo empregatício. Ou seja, mais de 70% das pessoas maiores de 15 anos consideradas ocupadas no Cadastro Único estavam também desprotegidas e, provavelmente, desprovidas de recursos que lhes garantissem alguma proteção monetária em período de não trabalho advindo, por exemplo, de situações imprevisíveis, como calamidades ou pandemias (tabela 1).

**TABELA 1**  
**População ocupada maior de 15 anos inscrita no Cadastro Único, segundo a posição na ocupação (2017)**

Posição na ocupação	Total <sup>1</sup>	% <sup>2</sup>
Empregado formal	4,1	24,70
Empregado informal	3,4	20,48
Conta própria	8,5	51,20
Outros	0,6	3,61
<b>Total de pessoas ocupadas</b>	<b>16,6</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Microdados do Cadastro Único/Ministério da Cidadania.

Elaboração: Ipea.

Notas: <sup>1</sup> Em 1 milhão de pessoas.

<sup>2</sup> Proporção da população ocupada.

Com a crise da covid-19, essas famílias se tornaram extremamente dependentes do recebimento do pagamento do Auxílio Emergencial, instituído pelo governo federal e pelo Congresso Nacional em abril de 2020,<sup>8</sup> que transferiu até cinco parcelas de R\$ 600,00, ou R\$ 1.200,00, no caso de mulheres provedoras de família monoparental, para pessoas vulneráveis de baixa renda, inscritas no Cadastro Único

7. As informações mais atualizadas sobre a inserção no mercado de trabalho das pessoas cadastradas no Cadastro Único, com esse nível de detalhe, não estavam disponíveis até a data da elaboração deste artigo.

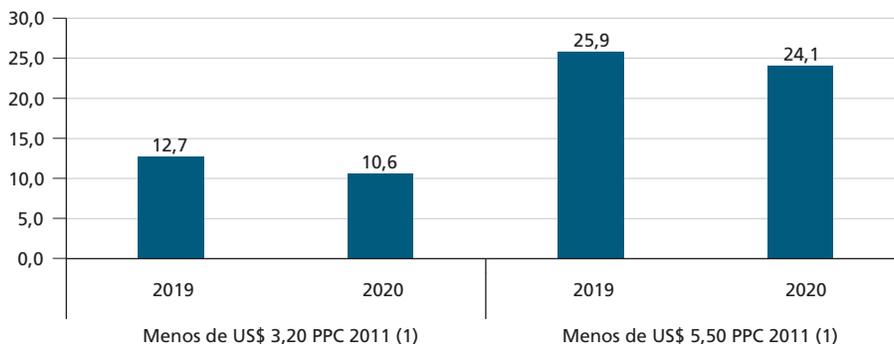
8. Criação: Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Regulamentação: Decreto nº 10.316 e Portaria nº 351 (Ministério da Cidadania, de 7 de abril de 2020).

ou que, mesmo não inscritas, tiveram sua situação financeira afetada de forma negativa pela pandemia.<sup>9</sup>

Dados e análises recentes têm mostrado que o Auxílio Emergencial pode ter sido fundamental para que milhões de famílias permanecessem temporariamente acima da linha da pobreza. Utilizando os dados da PNAD Contínua 2019 e da PNAD Covid-19 (2020), o gráfico 1 mostra a proporção de pessoas consideradas pobres e extremamente pobres no Brasil para 2019 e 2020, considerando-se as linhas internacionais de pobreza e de extrema pobreza, respectivamente, para países de renda média alta, como o Brasil, da ordem de US\$ 5,50 *per capita*/dia e US\$ 3,20 *per capita*/dia.<sup>10,11</sup> Como se nota, entre 2019 e 2020, a proporção de pessoas em situação de extrema pobreza caiu de 12,7% para 10,6%, e a proporção de pobres recuou de 25,9% para 24,1%.<sup>12</sup>

GRÁFICO 1

**Proporção de pessoas pobres e extremamente pobres – Brasil (2019 e 2020)**  
(Em %)



Fontes: PNAD Contínua 2019 e PNAD Covid-19 (2020).

Obs.: Taxa de conversão da PPC para consumo privado: R\$ 1,66 para US\$ 1,00 em PPC de 2011. Valores diários tornados mensais e inflacionados pelo IPCA para anos recentes.

9. O Auxílio Emergencial foi previsto inicialmente para a ter uma duração de três meses – abril a maio de 2020 –, mas, com a continuidade e agravamento da pandemia, teve uma duração de cinco meses, com essas regras e esses valores de parcelas. Com a continuidade da pandemia, em setembro de 2020, foi instituído o Auxílio Emergencial residual, para as pessoas que receberam as cinco parcelas iniciais e atendiam aos critérios de elegibilidade. No entanto, o valor dessa cota residual, paga até dezembro de 2020, foi a metade do valor do benefício inicial, isto é, R\$ 300,00 para a população-alvo em geral e R\$ 600,00 para as mulheres provedoras de famílias monoparentais.

10. Essas linhas também são utilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) pelo fato de o Brasil não contar com uma linha de pobreza nacional, exceto a linha administrativa utilizada no Programa Bolsa Família, hoje Auxílio Brasil.

11. Dólar em paridade do poder de compra (PPC). Os valores em reais foram obtidos com uso do fator de conversão de 1,66 e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado entre dezembro de 2011 e dezembro de 2020.

12. O Banco Mundial tem, tradicionalmente, usado uma linha de pobreza extrema absoluta, atualmente fixada em US\$ 1,90/pessoa/dia, corrigida por PPC de 2011. A partir de 2017, passou a usar duas novas linhas internacionais de pobreza: uma de renda média baixa, definida em US\$ 3,20/dia; e uma de renda média alta, fixada em US\$ 5,50/dia. No processo de nacionalização das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), coordenado pelo Ipea em 2018, propôs-se adotar a linha de US\$ 3,20, para calcular a extrema pobreza no Brasil, e US\$ 5,50, para calcular a pobreza, uma vez que a linha de US\$ 1,90 era incompatível para países de renda média alta como o Brasil.

Outros estudos corroboram a importância do Auxílio Emergencial ao estimarem que, com a interrupção e/ou redução do seu valor monetário, a taxa de pobreza no país voltou a crescer. Komatsu e Menezes Filho (2021, p. 6), utilizando as linhas de pobreza calculadas por Sonia Rocha e Samuel Franco,<sup>13</sup> que consideram a renda mensal mínima suficiente para prover a ingestão necessária de calorias, demonstram que a taxa de pobreza estava em 14% em 2019 e se reduziu a quase 8% em maio de 2020. As estimativas realizadas por esses autores mostraram ainda que, ao excluírem os rendimentos do Auxílio Emergencial 2020, a pobreza aumentou para quase 18,5%.

Recente estudo publicado pelo UNICEF (março de 2022) também concluiu que o Auxílio Emergencial foi de grande importância no período da crise pandêmica ao reduzir temporariamente a pobreza monetária infantil do Brasil. De acordo com esse estudo, nos primeiros meses de vigência do Auxílio Emergencial, em 2020, o percentual da população em geral vivendo abaixo da linha de pobreza de US\$ 5,50 PPC *per capita*/dia caiu cerca de 5% e, em relação a crianças e adolescentes, a redução foi de cerca de 5% a 7% (UNICEF, 2022, p. 15).

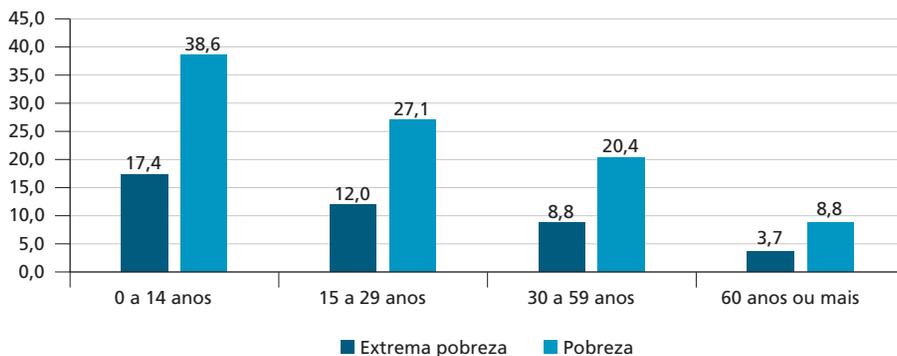
Os níveis de privação a que estão submetidas as famílias pobres são ainda mais graves para a população infantil. A pobreza aumenta a vulnerabilidade de crianças ao ampliar sua exposição a situações de risco, como: restrição alimentar, evasão escolar, trabalho infantil, vivência de rua, violência, exploração e abuso. No Brasil, a incidência da pobreza é significativamente mais alta entre crianças em comparação aos outros grupos populacionais. Conforme apontam os dados da PNAD 2019 e 2020, considerando-se a pobreza monetária, a proporção de pobres entre os menores de 14 anos em 2020 era de 38,6%, quatro vezes maior que a proporção de pobres entre as pessoas com mais de 60 anos (gráfico 2). Em termos absolutos, em 2020, 8 milhões de crianças e adolescentes de até 14 anos se encontravam em situação de pobreza extrema e 17 milhões, em situação de pobreza.

No entanto, é importante esclarecer que a maior concentração de pobreza entre crianças e adolescentes não guarda relação com a menor concentração de pobreza entre os idosos. Pelo contrário, estudos de Camarano (2020) demonstram que crianças vivendo em domicílios com a presença de idosos são menos pobres. De acordo com essa autora, em cerca de 20% dos domicílios brasileiros, a renda do idoso era responsável por mais da metade da renda total, sendo que nesses domicílios residiam 30,6 milhões de pessoas, das quais 9,5 milhões tinham entre 15 e 59 anos e 2,1 milhões eram crianças abaixo de 15 anos. A maior contribuição dos idosos nos domicílios vem ocorrendo desde a expansão da seguridade social proporcionada pela Constituição Federal de 1988, quando muitos idosos que eram dependentes das famílias passaram ser provedores delas.

13. Disponível em: <<https://bit.ly/3vQ1LV0>>. Acesso em: 23 fev. 2022.

## GRÁFICO 2

**Proporção de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza, segundo a faixa etária (2019)**  
(Em %)



Fontes: PNAD Contínua 2019 e PNAD Covid-19 (2020).

Obs.: 1. Extrema pobreza = até US\$ 3,20 PPC/dia.

2. Pobreza = até US\$ 5,50 PPC/dia.

3. Taxa de conversão da PPC para consumo privado: R\$ 1,66 para US\$ 1,00 PPC 2011. Valores diários tornados mensais e inflacionados pelo IPCA para anos recentes.

Com o aumento da pobreza e o peso maior dos preços dos alimentos na renda, a fome, o pior de todos os males, voltou ao cotidiano de milhões de famílias. Em 2020, a inflação para pessoas de baixa renda era o dobro da observada para pessoas de alta renda, da ordem de 6,75% contra 2,74%.<sup>14</sup> O valor da cesta básica representava 60% do salário mínimo ao final de 2020, o maior percentual em quinze anos.<sup>15</sup> Com o objetivo de obter informações sobre os impactos primários e secundários das medidas de prevenção da covid-19 na vida das crianças e de suas famílias, o UNICEF realizou um levantamento,<sup>16</sup> em uma amostra representativa da população brasileira nos níveis nacional e regional, com atenção aos impactos da pandemia de curto e médio prazos, isto é, de um até seis meses.

Segundo esse levantamento, em maio de 2021, 17% (27 milhões) da população brasileira com 18 anos ou mais viviam em famílias nas quais, durante a pandemia, alguém deixou de comer por falta de dinheiro para comprar alimentos, sendo que em 20% dessas famílias viviam crianças e adolescentes (tabela 2). Os dados mostram ainda que a insegurança alimentar durante a pandemia foi ainda maior nas regiões Norte (20%) e Nordeste (19%); entre as famílias das classes mais pobres D e E (33%); entre as famílias pretas e pardas (19%); e entre os não ocupados (23%).

14. Disponível em: <<https://bit.ly/3EUROKz>>.

15. Disponível em: <<https://bit.ly/3LqgNkr>>.

16. Disponível em: <<https://uni.cf/3Ln8ugj>>.

Não apenas faltou dinheiro para comprar alimentos, como também a dieta alimentar de crianças e adolescentes piorou durante a pandemia. Esse mesmo estudo do UNICEF mostrou que, entre as famílias que recebem até um salário mínimo, 42% ficaram sem a merenda escolar na pandemia. No lugar desta refeição balanceada, adotaram o consumo de alimentos industrializados e refrigerantes, pobres em nutrientes. De acordo com o referido levantamento, as famílias que contavam com crianças ou adolescentes relataram aumento de consumo tanto de alimentos industrializados (40%) quanto de refrigerantes (29%) durante a pandemia, maiores do que os percentuais observados entre famílias sem pessoas nessa faixa etária. Esses resultados indicam uma piora na qualidade dos alimentos consumidos entre famílias com crianças e adolescente durante a pandemia (UNICEF, 2021a, p. 24).

**TABELA 2**  
**Proporção de pessoas maiores de 18 anos que declararam que alguém na família deixou de comer por falta de dinheiro para comprar comida desde o início da pandemia (maio 2021)**  
 (Em %)

Características	Proporção
Regiões	
Sudeste	16
Nordeste	19
Sul	13
Norte	20
Centro-Oeste	17
Brasil	17
Famílias com crianças e adolescentes	
Sim	20
Não	15
Classe social	
Classe A	0
Classe B	6
Classe C	17
Classes D e E	33
Raça/cor	
Branca	13
Preta e parda	19
Ocupação (23%)	
Ocupado	12
Não ocupado	23

Fonte: UNICEF (2021a).

### 3 RETORNO ÀS AULAS PRESENCIAIS E COMBATE ÀS DESIGUALDADES E À EVASÃO ESCOLAR

Uma das medidas de isolamento social, necessária ao enfrentamento da pandemia da covid-19, que mais impactou a vida de crianças e adolescentes foi o fechamento das escolas. Essa decisão, embora essencial da perspectiva sanitária, alterou o cotidiano e o futuro de crianças e jovens.<sup>17</sup> Em todo o território nacional, as escolas de educação básica permaneceram por vários meses fechadas, alcançando os anos letivos de 2020 e 2021. Mesmo onde o período de fechamento foi comparativamente menor, estendeu-se para além de qualquer planejamento inicial dos pais e dos profissionais da educação.

O ensino remoto foi a principal resposta oferecida pelas escolas aos alunos e suas famílias. A tabela 3 mostra que menos de 8% dos estudantes brasileiros de 6 a 17 anos estavam frequentando aulas presenciais, normalmente ou de forma parcial, em novembro de 2020. Apenas a região Norte do país apresentava percentual mais elevado, com 17,4% dos estudantes frequentando aulas presenciais de alguma forma.<sup>18</sup>

TABELA 3  
Distribuição percentual dos estudantes de 6 a 17 anos de idade por frequência em aulas presenciais, segundo Grandes Regiões (nov. 2020)  
(Em %)

Grandes Regiões	Aulas presenciais normalmente	Aulas presenciais parcialmente	Sem aulas presenciais
Brasil	2,4	5,4	92,2
Norte	4,1	13,3	82,6
Nordeste	3,2	4,2	92,6
Sudeste	1,4	4,6	94,0
Sul	2,1	4,9	93,0
Centro-Oeste	2,5	3,6	93,8

Fonte: PNAD Covid-19 (2020).

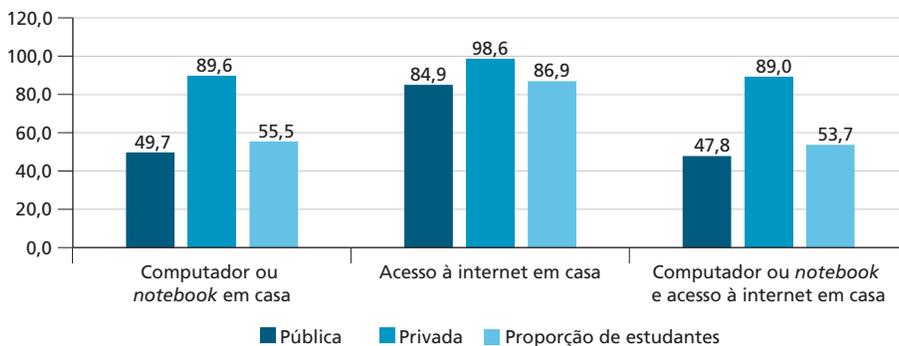
Entre os vários impactos do fechamento das escolas e da introdução do ensino remoto, dois deles acirraram problemas antigos e graves da educação brasileira: as desigualdades de acesso à educação de qualidade e a evasão escolar. No caso das desigualdades, a falta das condições necessárias para a participação e o acompanhamento adequados ao ensino a distância aprofundaram ainda mais a exclusão e o distanciamento entre estudantes ricos e pobres. O gráfico 3 mostra a disponibilidade de computador ou *notebook* nas casas dos estudantes de 13 a 17 anos, por rede de ensino, em 2019.

17. Ver, por exemplo, o estudo de UNICEF (2021b).

18. Não há informações sobre a diferença encontrada na região Norte.

Se apenas 55,5% desses estudantes tinham tais equipamentos em suas residências, condição importante para uma melhor qualidade da inserção na modalidade de ensino a distância, a desigualdade entre as redes pública e privada evidencia as diferenças das condições de acesso e qualidade na educação básica no Brasil. Enquanto 89,6% dos alunos da rede privada tinham acesso a tais equipamentos, na rede pública, eram 49,7%. A diferença em relação ao acesso à internet em casa era menor entre os estudantes das redes pública e privada, 84,9% e 98,6%, respectivamente, indicando que muitos estudantes, principalmente da rede pública, utilizavam o aparelho celular para assistir às aulas *on-line* e para realizar as atividades escolares de estudo e pesquisa.

GRÁFICO 3  
Proporção de estudantes de 13 a 17 anos e disponibilidade de equipamentos por rede de ensino (2019)  
(Em %)



Fonte: Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE). Disponível em: <<https://bit.ly/3lkxycD>>.

Vale ainda observar que a mesma PeNSE/IBGE 2019 mostrou desigualdade ainda maior entre as áreas urbana e rural. Enquanto somente 24,4% dos estudantes de 13 a 17 anos das escolas rurais tinham computador e *notebook* em casa e 60,9% tinham acesso à internet, nas cidades, esses índices eram de 58,0% e 89,1%, respectivamente. Além dos equipamentos e do acesso à internet, outras condições também são fundamentais ao ensino remoto, como a infraestrutura das moradias dos estudantes, com espaços e mobiliários adequados, horários reservados para as atividades escolares, silêncio, entre outros fatores, que não estão ao alcance dos estudantes de baixa renda. Essas e outras condições desfavoráveis e desiguais que marcaram a vida das crianças e adolescentes ao longo do período pandêmico contribuíram para o aumento da evasão escolar.

O UNICEF (2021c), em estudo realizado com base nos dados da PNAD Covid-19, de novembro de 2020, avaliando a exclusão educacional, afirma que havia 5,1 milhões de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos fora da escola ou sem

atividades escolares (13,9% dessa população). A preocupação, nesta análise, vai além da evasão e abandono e abarca também a realidade daqueles que, embora declarassem que frequentavam a escola, não tiveram atividades escolares disponibilizadas na semana anterior à pesquisa.

O estudo do UNICEF também destaca as enormes desigualdades no acesso e na qualidade da educação, apontando a correlação entre crianças e adolescentes fora da escola e raça/cor e renda. Afirma, por exemplo, que

Há alta relação entre pobreza e exclusão da escola. Apenas 9,9% dos que estavam fora da escola e tinham de 4 a 17 anos em 2019 vivem em famílias com mais de um salário mínimo *per capita*; 90,1% vivem em famílias com renda familiar *per capita* menor que um salário mínimo (UNICEF, 2021c, p. 30).

As razões que levaram ao aumento da evasão escolar durante o período pandêmico são multicausais e podem estar relacionadas: às dificuldades de acompanhamento das aulas *on-line* e/ou de realização das atividades escolares, resultantes das exigências aumentadas de trabalho doméstico e de cuidados e/ou mesmo de atividades remuneradas, ou derivadas das condições inadequadas dos equipamentos disponíveis em suas casas e/ou da infraestrutura inapropriada para os estudos; à pouca capacidade de apoio e incentivo por parte da família e da comunidade; e ao estresse trazido pela vivência da pandemia da covid-19, com medos e lutos. Todas essas questões refletem na qualidade da educação das crianças e adolescentes brasileiros, comprometendo seu presente e futuro.

Importante ainda mencionar que as escolas de educação básica vão muito além do local de oferta de conteúdo programático e conhecimento formal, sendo espaços fundamentais de convivências, afetos e exercício da cidadania. A privação da frequência à escola constitui fator gerador de estresse e de sofrimentos que vêm trazendo comprometimentos à saúde mental do público infantojuvenil.<sup>19</sup> Portanto, afora as implicações na aprendizagem decorrentes das dificuldades no ensino a distância, a ausência da participação no ambiente escolar também trouxe impactos à saúde mental e social das crianças e jovens.

A volta às aulas presenciais, no entanto, requer garantias de segurança sanitária que beneficiem não apenas alunos e profissionais da educação, mas toda a sociedade, considerando-se o risco de transmissão do novo coronavírus. Para tanto, são necessárias algumas reformas nas escolas, em geral pequenas, e a adoção de medidas individuais e coletivas indicadas nos protocolos de segurança. Em relação aos protocolos, há vários disponíveis e parece haver certo consenso sobre eles.<sup>20,21</sup>

19. Ver, por exemplo, o relatório do UNICEF *The state of the world's children 2021*, disponível em: <<https://uni.cf/3sKX7HH>>.

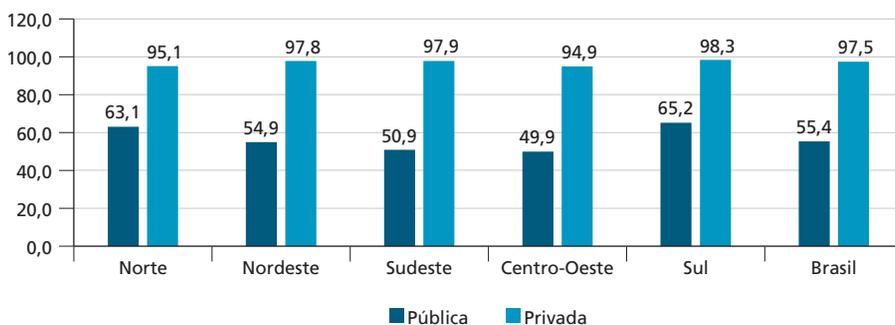
20. O Ministério da Educação (MEC), por exemplo, elaborou o *Guia de implementação de protocolos de retorno das atividades presenciais nas escolas de educação básica* (Brasil, 2020).

21. A Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) elaborou o *Manual sobre biossegurança para reabertura de escolas no contexto da covid-19* (Fiocruz, 2020).

Quanto às pequenas obras, por um lado, não exigem recursos volumosos, mas, por outro lado, alcançam um número expressivo de escolas e alunos.

A PeNSE/IBGE 2019 investigou também a existência de pia ou lavatório em condições de uso e a oferta de sabão ou sabonete para lavagem das mãos no espaço escolar. O gráfico 4 mostra que apenas 55,4% dos estudantes entre 13 e 17 anos da rede pública frequentavam escolas com pias ou lavatórios em condições de uso e acesso a água e sabão, condições imprescindíveis à reabertura das escolas. Na rede privada, quase todas as escolas tinham pias ou lavatórios com sabão, alcançando 97,5% dos estudantes da rede. Em relação às regiões, observa-se que a região Sul (65,2%) foi a que apresentou maior proporção de escolares que frequentavam escolas que ofereciam esses itens de higienização. As regiões Sudeste (50,9%) e Centro-Oeste (49,9%) apresentaram as menores proporções de alunos que estudavam em escolas sem pia, lavabo e sabão, de acordo com a PeNSE.

GRÁFICO 4  
Proporção de estudantes de 13 a 17 anos em escolas com pia ou lavatório em condições de uso e com acesso a água e sabão, por rede de ensino, segundo as Grandes Regiões – Brasil (2019)  
(Em %)



Fonte: PeNSE. Disponível em: <<https://bit.ly/3lkycd>>.

As consequências do fechamento das escolas por mais de um ano letivo ainda estão sendo avaliadas e analisadas por estudiosos e profissionais da área, sob o olhar preocupado das famílias e da sociedade. A política de educação básica, que assegura um dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes, sendo pilar da construção da cidadania e do desenvolvimento, teve sua continuidade e forma de implementação profundamente afetadas pelas necessárias medidas de isolamento para o enfrentamento da pandemia da covid-19, o que demanda ajustes e adequações no momento atual e pós-pandêmico.

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) aplicou, entre fevereiro e maio de 2021, um questionário suplementar para compreender as consequências da pandemia no sistema educacional do país

e para elaborar estratégias para enfrentar os impactos da covid-19 na aprendizagem. Esse levantamento mostrou que, no Brasil, 99,3% das escolas brasileiras de educação básica suspenderam as atividades presenciais durante a pandemia. Considerando-se as escolas públicas e privadas, a média de dias suspensos no país em 2020 foi de 279 dias, superior às médias de países vizinhos, como a Colômbia, cujas escolas suspenderam as aulas por 173 dias, o México, por 180 dias, e o Chile, por 199 dias (Inep, 2021). Entre as escolas públicas e privadas no Brasil, essas médias alcançaram 287 e 272 dias, respectivamente.

As informações disponíveis até o momento apontam que a forma híbrida de ensino presencial e remoto parece ser uma marca desse período. Pesquisa recente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), realizada entre 19 de outubro e 15 de novembro de 2021 em 2.851 municípios, representando quase 12 milhões de estudantes (52% do total), mostrou que, nos anos iniciais do ensino fundamental, 52,7% das redes municipais urbanas estavam reabertas com estratégias combinadas de educação presencial e remota; 34,6% estavam abertas de forma totalmente presencial; e 12,7% permaneciam totalmente remota (Undime, 2021). Nos anos finais do ensino fundamental, eram 53%, 33% e 14%, respectivamente.<sup>22</sup>

Respostas satisfatórias no combate às desigualdades educacionais, à evasão, ao abandono, à exclusão escolar e a outros problemas da política nacional de educação básica vão muito além dessa estratégia e exigirão novos instrumentos de avaliações, monitoramento e correções no processo ensino-aprendizagem. Ademais, serão necessários novos mecanismos de incentivos, acelerações e compensações das perdas educacionais do período de pandemia, de modo que sejam sanadas as sequelas e vencidos os desafios introduzidos e/ou agravados nesse período.

Finalmente, vale ressaltar a importância da realização de investimentos pelos governos federal, estaduais e municipais, especialmente nos espaços físicos das escolas, na oferta de equipamentos tecnológicos e de acesso à internet para estudantes e professores, assim como em ações necessárias ao cumprimento dos protocolos sanitários, assegurando uma abertura segura das escolas de educação básica e a retomada das aulas presenciais. É importante também a adoção de uma abordagem intersetorial entre as áreas de educação e saúde, proteção e assistência social, nutrição e saneamento que favoreça a redução das desigualdades e da exclusão escolar, sem deixar ninguém para trás.

---

22. Disponível em: <<https://bit.ly/3OElRdZ>>.

#### 4 VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA PANDEMIA

Segundo Campbell (2020),<sup>23</sup> embora não exista na literatura acadêmica nenhum precedente sobre a crise da pandemia atual e o aumento da violência, explorar os estudos que monitoram o impacto dos desastres naturais nos conflitos familiares pode ser útil para trazer elementos que subsidiem a compreensão desse fenômeno no período da crise sanitária da covid-19. Para esse autor, os relatórios que analisam os efeitos de desastres naturais mostram cenários de rápido aumento do estresse, decorrentes, por exemplo, das mudanças repentinas nas rotinas diárias, do fechamento de escolas e de outras instituições da comunidade e de uma rápida diminuição dos recursos disponíveis após as catástrofes. Além disso, o desemprego e o acesso limitado a sistemas de suporte social foram identificados como fatores de risco de violência familiar que também ocorrem comumente após desastres naturais.

No Brasil, durante a pandemia, o aumento da convivência de crianças e adolescentes com adultos em ambientes domésticos, muitas vezes desprovidos de privacidade e com pouco espaço, pode ter contribuído para a elevação dos conflitos familiares. Ademais, o estresse do isolamento e a própria vivência do período pandêmico, ao estimular o aumento do consumo de bebidas alcoólicas e de outras drogas, também são fatores que potencializam a ocorrência de episódios violentos entre pessoas do mesmo domicílio.

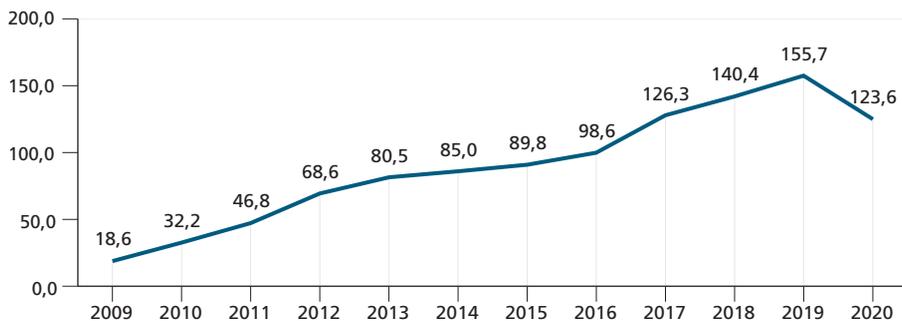
No entanto, o Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan) do Ministério da Saúde, em meio à pandemia iniciada em 2020, quando as medidas de isolamento social estavam mais restritivas, registrou a redução no número de notificações de todos os tipos de violência contra crianças e adolescentes. Como se nota a partir dos dados trazidos pelo gráfico 5, ao longo do período 2009-2019, as notificações de casos de violência mostravam tendência anual de alta.<sup>24</sup> Entre 2019 e 2020, o número de notificações caiu 20%: de 155,7 mil, em 2019, para 123,6 mil, em 2020. Em um contexto normal, essa queda seria motivo de comemoração. Contudo, em tempos de pandemia, essa redução preocupa, pois pode indicar um aumento no número de casos de violência oculta. O fato de as aulas estarem suspensas pode ajudar a explicar a redução no número de notificações nesse período, uma vez que as escolas são importantes instituições, inseridas nas comunidades, que contribuem para a identificação e realização de denúncias de maus tratos e violência doméstica contra crianças e adolescentes.

23. Disponível em: <<https://bit.ly/3khLNhp>>.

24. Parte dessa alta pode ser devida ao aumento da cobertura do Sinan ainda em consolidação.

GRÁFICO 5

**Total das notificações de violência contra crianças e adolescentes (2009-2020)**  
(Em 1 mil)



Fonte: Sinan.  
Elaboração: Ipea.

## 5 FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A Política Nacional de Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes tem um arranjo institucional complexo que envolve o Executivo dos governos federal, estadual e municipal em seus diferentes órgãos de proteção social, como saúde, educação, direitos humanos, saneamento, habitação, segurança alimentar, assistência social, trabalho, entre outros. Além disso, seu arranjo inclui as instituições da sociedade civil representadas nos conselhos de direitos de âmbito nacional, estadual e municipal, a exemplo das entidades públicas sem fins lucrativos, além de órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público. Todas essas instituições conformam o Sistema Nacional de Garantia e Proteção dos Direitos da Crianças e do Adolescente (SGPDCA). As legislações principais que orientam a política da infância e da adolescência são a própria Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

A implementação do ECA no Brasil ainda é um sonho. Muitos de seus princípios e diretrizes não são observados pelas instituições que são responsáveis pela proteção e garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Questões de ordem cultural, gerencial e econômica estão na raiz dos desafios de tornar o ECA uma realidade no país. Neste espaço, vamos dar destaque principalmente às dificuldades orçamentárias que resultam na ausência de recursos e meios necessários para o desenvolvimento de ações e políticas públicas capazes de implementar os direitos previstos no estatuto, que tem como lema priorizar a criança em todas as áreas, o que significa, sobretudo, prioridade nos gastos públicos da União, dos estados e dos municípios.

A metodologia de medição do gasto social federal com crianças e adolescentes (GSCA), elaborada pelo Ipea em conjunto com o UNICEF e aplicada para o período do Plano Plurianual 2016-2019, mostrou que o governo federal gasta muito pouco com a promoção dos direitos da população infantojuvenil (Ipea e UNICEF, 2021). Nesse período, os gastos federais com o segmento da população de 0 a 18 anos ficaram em torno de R\$ 90 bilhões/ano. Esse montante é três vezes menor do que, por exemplo, os valores pagos aos fundos de investimentos, aos fundos previdenciários e aos bancos, na forma de pagamento de juros da dívida pública, os quais, em 2019, atingiram um montante da ordem de R\$ 285 bilhões. Em proporção ao gasto total do Orçamento Geral da União (OGU), os gastos com crianças e adolescentes representaram apenas 3%, em média, no período analisado por Ipea e UNICEF (2021).

Como proporção do produto interno bruto (PIB), o GSCA representou só 1,2%, em média, no período 2016-2019. Essa proporção é cerca de um terço daquela gasta com pagamento de juros da dívida interna em 2019, da ordem de 3,8% do PIB, e é inferior também, por exemplo, à proporção dos gastos de um único órgão, o Ministério da Defesa, que recebeu em 2019 recursos da ordem de 1,6% do PIB (tabela 4).

**TABELA 4**  
**Participação do GSCA no PIB (2016-2019)**

Anos	GSCA (R\$ 1 bilhão)	PIB (R\$ 1 bilhão)	GSCA/PIB (%)
2016	91,20	7.116,89	1,28
2017	86,70	7.031,21	1,23
2018	88,40	7.147,22	1,24
2019	90,70	7.256,93	1,25

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop)/Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

Elaboração: Ipea e UNICEF.

Obs.: Valores liquidados em bilhões de reais a preços constantes de 2019.

Outra análise mais recente de Ipea e UNICEF,<sup>25</sup> elaborada com o propósito de avaliar os gastos planejados do governo federal com crianças e adolescentes nos anos da pandemia (2020 e 2021) em comparação com o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2022, trouxe informações preocupantes que apontam para redução e estagnação dos investimentos em algumas ações e programas, considerados essenciais para o enfrentamento dos desafios tratados nas seções anteriores deste texto e que foram agravados com a pandemia. Todos os valores foram devidamente

25. Nota não publicada, entregue e apresentada à Comissão Mista do Orçamento. Disponível em: <<https://bit.ly/39oBrdz>>.

ponderados, para refletir apenas os gastos com crianças e adolescentes e apresentados em valores constantes de 2021, corrigidos pelo IPCA.<sup>26</sup>

A tabela 5 apresenta os gastos planejados (que constavam nos PLOAs dos respectivos exercícios citados na tabela) para as ações de proteção social básica (PSB) e proteção social especial (PSE) que integram o Sistema Único de Assistência Social (Suas). Como se nota, mesmo que a pandemia tenha ampliado as vulnerabilidades de crianças e adolescentes, a PSB apresentou repetidas reduções nos gastos planejados, que totalizaram a perda de R\$ 183 milhões (-43%) entre os PLOAs 2019 e 2022. A PSE perdeu 10% (R\$ 15 milhões) de seus recursos em relação a 2019.

É importante lembrar que, nesse período da pandemia, as vulnerabilidades só se agravaram e que a PSB e a PSE incluem programas que são da maior importância para: prevenir a violação de direitos de crianças, adolescentes e suas famílias; e reparar e proteger aqueles que já se encontram com seus direitos violados. São nessas ações orçamentárias que se encontram os recursos para o adequado funcionamento dos centros de referência de assistência social,<sup>27</sup> que ofertam os serviços de proteção e atendimento integral à família e aos indivíduos.

TABELA 5

**Ações da assistência social com redução significativa no PLOA 2022 (2019-2022)**  
(Em R\$ 1 milhão)

Ano	PSB	PSE
2019	418,64	141,48
2020	326,47	171,05
2021	239,25	125,68
2022	235,56	126,31

Fonte: Siop. Disponível em: <<https://bit.ly/3MqhB00>>.

Elaboração: Ipea e UNICEF.

Obs.: 1. Recursos devidamente ponderados para a população de 0 a 18 anos incompletos.

2. Valores constantes de 2021, atualizados pelo IPCA.

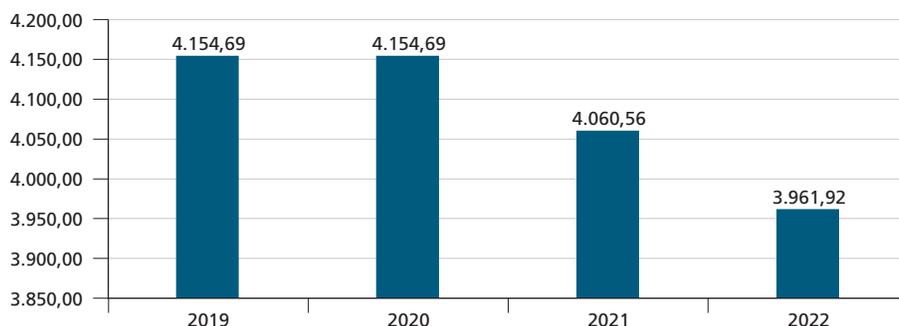
Outro programa que apresenta importante redução de recursos é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), conhecido como Merenda Escolar. Entre os PLOAs 2021 e 2022, os recursos previstos para o programa encolheram em R\$ 200 milhões (gráfico 6). Mesmo que parte dessa redução possa ser explicada

26. A metodologia elaborada pelo Ipea e pelo UNICEF baseia-se na análise do menor nível de desagregação dos orçamentos, na identificação, em cada ação e plano orçamentário (PO), se estes beneficiam ou não crianças e adolescentes, segundo o grau de especificidade desse benefício. Com isso, cada ação ou PO é categorizado como específico, quando totalmente voltado ao público de 0 a 18 anos incompletos, ou ampliado, quando alguma parte da ação beneficia tal público de modo identificável. Além da granularidade da identificação das ações/POs, a ponderação do gasto ampliado buscou aplicar os indicadores mais precisos possíveis, vindos de registros administrativos ou de pesquisas oficiais, de modo a não sobrestimar as porções dedicadas a crianças e adolescentes, pela aplicação de ponderadores que refletem apenas a proporção deste público (ponderadores demográficos).

27. O Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas).

pelo fechamento posterior e pela progressiva retomada da educação presencial ocorridos principalmente em 2021, não se justifica a queda projetada para 2022, momento em que já se espera pleno retorno às aulas presenciais, sobretudo considerando que o Merenda Escolar é responsável pela oferta de alimentação escolar a todos os estudantes da educação básica pública do Brasil (cerca de 40 milhões de alunos)<sup>28</sup> e, para muitos desses estudantes, a refeição que se faz na escola é a única ou a principal do dia.

GRÁFICO 6  
PNAE: gastos planejados nos PLOAs (2019-2022)  
(Em R\$ 1 milhão)



Fonte: Siop. Disponível em: <<https://bit.ly/3MqhB00>>.

Elaboração: Ipea e UNICEF.

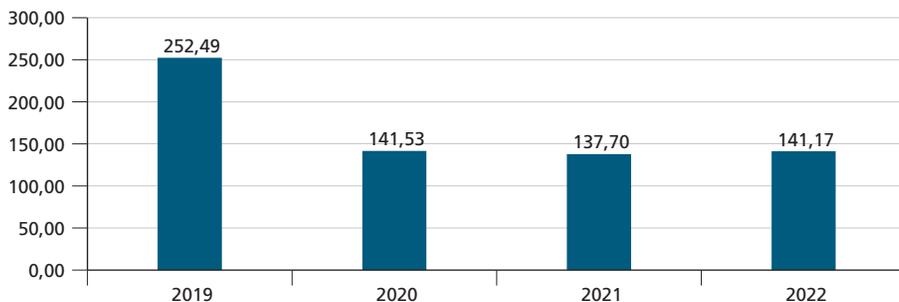
Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA de 2021.

Finalmente, destaca-se que os orçamentos da área de proteção e defesa dos direitos das crianças perdeu R\$ 111 milhões de 2019 para 2020 e vem se mantendo nesse patamar até o PLOA 2022 (gráfico 7). Nessa área, encontram-se importantes ações de defesa de direitos, como: educação em direitos humanos; promoção, defesa e proteção dos direitos da criança e do adolescente; promoção e defesa dos direitos da pessoa com deficiência; funcionamento e preservação de espaços e equipamentos de direitos humanos; acessibilidade e tecnologia assistiva; implantação e modernização de conselhos tutelares; gestão de promoção dos direitos da população em situação de rua; promoção da documentação civil básica; entre outras.

28. De acordo com o Censo Escolar 2020, elaborado pelo Inep em 2020, foram registradas 47,3 milhões de matrículas na educação básica. As escolas públicas eram responsáveis por cerca de 80% das matrículas – 48,4% da rede municipal e 32,1% da rede estadual; as escolas particulares, por 18,3%; e a rede federal, por menos de 1% do total.

## GRÁFICO 7

**Proteção e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes: gastos planejados nos PLOAs (2019-2022)**  
(Em R\$ 1 milhão)



Fonte: Siop. Disponível em: <<https://bit.ly/3MqhB00>>.

Elaboração: Ipea e UNICEF.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA de 2021.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para além dos efeitos primários da covid-19 que levaram a óbito cerca de 3 mil crianças e adolescentes entre 0 e 17 anos no período de março de 2020 a novembro de 2021 (Brasil, 2022), é importante não perder de vista que a pandemia provocou severos efeitos secundários na vida de todos e, sobretudo, na população infantojuvenil. Este texto teve o objetivo de destacar as consequências indiretas da pandemia, como a pobreza, a fome, a descontinuidade escolar e a violência familiar na vida de crianças e adolescentes, destacando que, apesar do grave contexto pós-pandemia, as políticas públicas voltadas para esta população ainda não estão tendo prioridade no planejamento dos gastos federais.

Os dados sobre financiamento analisados neste estudo mostraram que justamente as áreas mais afetadas pela pandemia ou cujos problemas ficaram mais evidentes em razão desta mostraram previsões menores ou estagnadas de recursos na proposta de lei orçamentária para 2022 do governo federal. A PSB sofreu severas reduções nos recursos planejados e seus equipamentos (Cras e Creas), que implementam as ações de prevenção à violação de direitos e de reparação quando os direitos já foram violados. Ademais, é muito preocupante também que a previsão orçamentária para a merenda escolar esteja em patamar menor que dos anos anteriores, sobretudo em um contexto em que o efeito da pandemia intensificou o problema da fome no Brasil.

Em síntese, é necessário implementar uma estratégia de políticas públicas e ações coordenadas pós-pandemia que atue tanto nos problemas estruturais que existiam antes da pandemia como naqueles que foram agravados e que surgiram em decorrência dela. Tal estratégia necessita contar com políticas públicas e programas

governamentais que intervenham nas diferentes áreas de proteção social, tais como: assistência social, educação, saúde, segurança alimentar, proteção dos direitos humanos, entre outras.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. **Guia de implementação de protocolos de retorno das atividades presenciais nas escolas de Educação Básica**. Brasília: MEC, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/39q3lpB>>.

\_\_\_\_\_. **Cuida-se de vacinação não obrigatória de crianças de 5 a 11 anos contra covid-19 durante a pandemia da covid-19**. Brasília: Ministério da Saúde, jan. 2022. (Nota Técnica Secovid/GAB/Secovid/MS, n. 2/2022). Disponível em: <<https://bit.ly/3rZ4jPP>>. Acesso em: 25 mar. 2022.

CAMARANO, A. A. **Os dependentes da renda dos idosos e o coronavírus: órfãos ou novos pobres?** Brasília: Ipea, jul. 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 81).

CAMPBELL, A. M. An increasing risk of family violence during the covid-19 pandemic: strengthening community collaborations to save lives. **Forensic Science International: Reports**, v. 2, p. 1-3, Dec. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3khLNhp>>. Acesso em: 14 dez. 2021.

FIOCRUZ – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Manual sobre biossegurança para reabertura de escolas no contexto da covid-19**. Rio de Janeiro: Fiocruz, jul. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3vLHIZ>>.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE EDUCAÇÃO ANÍSIO TEIXEIRA. **Apresentação dos resultados do questionário: resposta educacional à pandemia de covid-19 no Brasil**. Brasília: Inep, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3vm84Rx>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Trabalho e renda. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, p. 253-300, 2021.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; UNICEF – UNITED NATIONS INTERNATIONAL CHILDREN’S EMERGENCY FUND. **Gasto social com crianças e adolescentes (GSC&A): descrição metodológica**. Brasília: Ipea; UNICEF, nov. 2021. (Nota Técnica). Versão preliminar. Disponível em: <<https://bit.ly/3kEpovb>>.

KOMATSU, B. K.; MENEZES FILHO, N. **Simulações de impacto do novo Auxílio Emergencial sobre a pobreza e a desigualdade**. São Paulo: Insper, abr. 2021. (Policy Paper, n. 55). Disponível em: <<https://bit.ly/3MBCTYb>>. Acesso em: 23 fev. 2022.

UNDIME – UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. **Pesquisa Undime educação na pandemia.** [s.l.]: Undime, nov. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3OEIRdZ>>.

UNICEF – UNITED NATIONS INTERNATIONAL CHILDREN'S EMERGENCY FUND. **Impactos primários e secundários da covid-19 em crianças e adolescentes:** relatório de análise – 3ª rodada. [s.l.]: UNICEF, jul. 2021a. Disponível em: <<https://uni.cf/3Ln8ugj>>. Acesso em: 14 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. **Preventing a lost decade:** urgent action to reverse the devastating impact of covid-19 on children and young people. New York: UNICEF, 2021b. Disponível em: <<https://uni.cf/3kk7PAe>>.

\_\_\_\_\_. **Cenário da exclusão escolar no Brasil:** um alerta sobre os impactos da pandemia da covid-19 na educação. Brasília: UNICEF, abr. 2021c. Disponível em: <<https://uni.cf/38rLvlu>>.

\_\_\_\_\_. **Pobreza infantil monetária no Brasil:** impactos da pandemia na renda de famílias com crianças e adolescentes. Brasília: UNICEF, mar. 2022. Disponível em: <<https://uni.cf/3vP36vG>>. Acesso em: 28 mar. 2022.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Custo da cesta aumenta em 15 cidades.** São Paulo: Dieese, 5 ago. 2021. (Nota à Imprensa). Disponível em: <<https://bit.ly/3LqqNkr>>. Acesso em: 14 dez. 2021.

LAMEIRAS, M. A. P. Inflação por faixa de renda. **Carta de Conjuntura**, n. 50, p. 1-3, 1º trim. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3EUROKz>>. Acesso em: 14 dez. 2021.

## A EVOLUÇÃO DA POBREZA MONETÁRIA NO BRASIL NO SÉCULO XXI<sup>1,2</sup>

Pedro H. G. Ferreira de Souza<sup>3</sup>

### 1 APRESENTAÇÃO

Em 2015, quando a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou unanimemente a Agenda 2030, a erradicação da pobreza extrema – o primeiro dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – parecia favas contadas no Brasil. Depois de um longo período de avanços, só os patologicamente pessimistas duvidavam que a miséria pudesse desaparecer em cerca de uma geração.

Sete anos depois, o ceticismo está em alta. A grave recessão de meados da década de 2010 – que começou em 2014,<sup>4</sup> mas atingiu de vez o bolso das famílias brasileiras justo naquele ano de 2015 – foi só o começo, seguida por uma recuperação lenta e excludente e, depois, pela pandemia de covid-19, cuja severidade dispensa comentários. Perspectivas fiscais desanimadoras ajudaram a sacramentar o mal-estar. O fim da pobreza extrema parece um objetivo cada vez mais distante.

Mas exatamente em que pé estamos? A resposta é mais difícil do que parece, seja por mudanças metodológicas programadas nas pesquisas que usamos para monitorar a pobreza, seja em função dos abalos provocados pela pandemia, que obrigou os institutos nacionais de estatísticas mundo afora a desenvolver com urgência formas de coletar informações compatíveis com medidas de isolamento social e com condições sanitárias inéditas.

O objetivo deste texto é consolidar o que sabemos até o momento sobre a evolução da pobreza monetária no século XXI, com destaque para o passado

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps29/nps2>

2. O autor agradece os excelentes comentários de Gabriel Squeff, Leticia Bartholo, Marcos Hecksher, Rafael Osorio, Sergei Soares e do(a) parecerista anônimo(a). Infelizmente, não se pode culpá-los por eventuais erros e omissões.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <pedro.ferreira@ipea.gov.br>.

4. O Comitê de Datação de Ciclos Econômicos (Codace), do Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas (Ibre/FGV), aponta que a recessão começou no segundo trimestre de 2014 e persistiu por onze trimestres consecutivos, com queda de 8% entre o pico anterior e o vale (Codace, 2020).

recente, e contribuir para um diagnóstico mais preciso da situação social brasileira, no mesmo espírito de outros estudos recém-publicados (Barbosa e Prates, 2020; Barbosa, Souza e Soares, 2020; Corseuil e Franca, 2020; Costa, Barbosa e Hecksher, 2021; Hoffmann e Jesus, 2021; IBGE, 2021a; Komatsu e Menezes-Filho, 2021; Nassif-Pires, Cardoso e Oliveira, 2021; Neri, 2020; 2021).

Para isso, o estudo está organizado da seguinte forma: a seção 2 comenta brevemente as dificuldades metodológicas para a construção de uma longa série histórica; a seção 3 analisa a evolução da pobreza entre 2001 e 2020; a seção 4 explora mais a fundo o papel das transferências sociais do Programa Bolsa Família (PBF) e do Auxílio Emergencial (AE) nos últimos anos; a seção 5 especula sobre os números da pobreza em 2021 e 2022 e arrisca previsões que certamente serão desmoralizadas no futuro; e a seção 6 resume as principais conclusões. Leitores interessados em conhecer mais sobre os programas federais de transferência de renda citados neste texto podem consultar o apêndice A, que resume as principais características do PBF, do AE (2020 e 2021) e do Programa Auxílio Brasil (PAB).

## 2 QUAL POBREZA?

Neste texto, sigo os estudos brasileiros das últimas décadas que privilegiaram abordagens intuitivas para definir e mensurar a pobreza, isto é, monitorando a evolução de indicadores imperfeitos, porém transparentes, calculados com base em linhas administrativas ou *ad hoc* a partir da distribuição da renda domiciliar *per capita* captada em pesquisas amostrais.<sup>5</sup>

Por simplicidade, adoto dois recortes para caracterizar a pobreza monetária no Brasil: i) o percentual da população com renda abaixo da linha de pobreza extrema internacional de PPC\$ 1,90 por dia por pessoa, em dólares internacionais com paridade do poder de compra, o que corresponde a R\$ 157,00 mensais *per capita* em reais de 2020; e ii) a renda média dos 20% mais pobres da população. Com relação ao primeiro recorte, a linha internacional de pobreza, expressa em dólares com PPC de 2011, foi estimada por pesquisadores do Banco Mundial com referência às linhas administrativas nacionais de quinze dos países mais pobres do mundo (Ferreira *et al.*, 2016) e serve como parâmetro para a erradicação da pobreza no âmbito da Agenda 2030. O segundo recorte, por sua vez, define a pobreza em termos relativos, abarcando por definição os 20% mais pobres, como de praxe em muitos estudos internacionais.

5. Rocha (2006) e Soares (2009) oferecem bons resumos em português sobre a definição e mensuração da pobreza. A prevalência no Brasil de abordagens intuitivas pode ser vista em Hoffmann (2000), Osorio, Soares e Souza (2011), Souza *et al.* (2019), Barbosa, Souza e Soares (2020), IBGE (2021a) e muitos outros. Classifico como abordagens *não intuitivas* estudos que lançam mão de indicadores tecnicamente sofisticados, mas sem interpretação intrínseca, como o de Foster, Greer e Thorbecke (1984), e/ou linhas de pobreza de cálculo mais complexo que podem inclusive variar de acordo com a composição dos domicílios – ver discussão em Soares (2009).

A maior dificuldade para construir uma série histórica está nas fontes de dados. Durante mais de quatro décadas, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi a principal fonte de informações sobre a distribuição de renda brasileira, não obstante limitações bem conhecidas, como a subestimação do público das transferências assistenciais – que serão tratadas adiante – e da renda dos mais ricos, entre outras (Souza, 2015; 2018). Em 2015, a PNAD foi descontinuada, cedendo lugar à PNAD Contínua, que adotou o formato de painel rotativo e trouxe inovações quanto ao desenho amostral, ao questionário e ao tratamento dos microdados.<sup>6</sup>

Não há dúvida de que a PNAD Contínua representou um salto de qualidade em relação à antiga PNAD, mas o preço a pagar foi a interrupção da série histórica, pois os resultados de ambas não são diretamente comparáveis. Diante disso, podemos encadear as estimativas, aproveitando o período de coexistência das duas pesquisas (2012-2015), ou preservar as séries originais e apresentá-las separadamente, identificando a fonte de dados. Neste texto, opto pela segunda opção em nome da transparência.

Além dessa quebra metodológica prevista, a pandemia de covid-19 provocou um terremoto estatístico completamente imprevisível. O Censo Demográfico 2020 foi adiado – também devido à falta de orçamento –, e o IBGE teve de reformular suas pesquisas domiciliares, substituindo as visitas presenciais da PNAD Contínua por entrevistas telefônicas e criando em paralelo a PNAD Covid-19 para coletar em alta frequência um conjunto resumido de informações.

Inevitavelmente, as incertezas aumentaram. As discrepâncias entre a PNAD Contínua e os registros administrativos chamaram a atenção, a taxa de aproveitamento da amostra caiu, e a mudança na coleta despertou preocupações de viés devido aos “inaudíveis” nas pesquisas telefônicas (Hecksher, 2021; IBGE, 2021c). Com isso, o IBGE resolveu antecipar para o terceiro trimestre de 2021 a nova calibração dos fatores de expansão da amostra (IBGE, 2021b). Ademais, a coexistência da PNAD Contínua e da PNAD Covid-19 entre maio e novembro redundou em bases de dados com números diferentes para o período, algo natural devido às diferenças metodológicas entre ambas, inclusive quanto à data de referência das informações e à própria volatilidade introduzida pela pandemia.

Dessa forma, analiso neste texto os resultados para 2020 em separado para a PNAD Contínua Anual e para a PNAD Covid-19. Para especular sobre 2021 e 2022, lanço mão da PNAD Contínua Trimestral, que contempla sobretudo aspectos relacionados ao mercado de trabalho.

---

6. Para mais informações, ver IBGE (2015; 2021a, anexo I).

Por fim, em meio a tantas diferenças, todas essas pesquisas compartilham uma importante limitação para a análise da pobreza monetária: a subestimação das transferências sociais (Souza *et al.*, 2019, p. 12). Por exemplo, na antiga PNAD, o número de beneficiários do PBF era habitualmente entre 20% e 30% menor do que nos registros administrativos, tendência que persistiu na PNAD Contínua (Paiva, Sousa e Nunes, 2020; Souza *et al.*, 2019; Souza, Osorio e Soares, 2011) e se estendeu também para as estimativas para o AE. Assim, em 2020, a PNAD Contínua e a PNAD Covid-19 subestimam o volume de recursos transferidos pelo PBF e pelo AE em cerca de 40% e 20%, respectivamente.<sup>7</sup> Esse padrão também se repete em outras pesquisas e em outros países, sem que suas causas no Brasil sejam totalmente compreendidas.

Embora alguns pesquisadores apliquem fatores de correção para harmonizar as pesquisas domiciliares com os registros administrativos (Paiva, Sousa e Nunes, 2020), a maior parte dos estudos analisa os dados do IBGE sem qualquer tipo de correção, uma vez que: i) esses procedimentos exigem pressupostos fortes – e impossíveis de validar – sobre a identificação dos beneficiários “faltantes”; ii) os resultados com as imputações não diferem substantivamente dos resultados com os dados originais; e iii) há discrepâncias entre pesquisas domiciliares e registros administrativos também para outras fontes de renda, sendo impossível corrigir todos os problemas. Por tudo isso, neste texto examino os dados da PNAD, da PNAD Contínua e da PNAD Covid-19 tais como disponibilizados pelo IBGE.

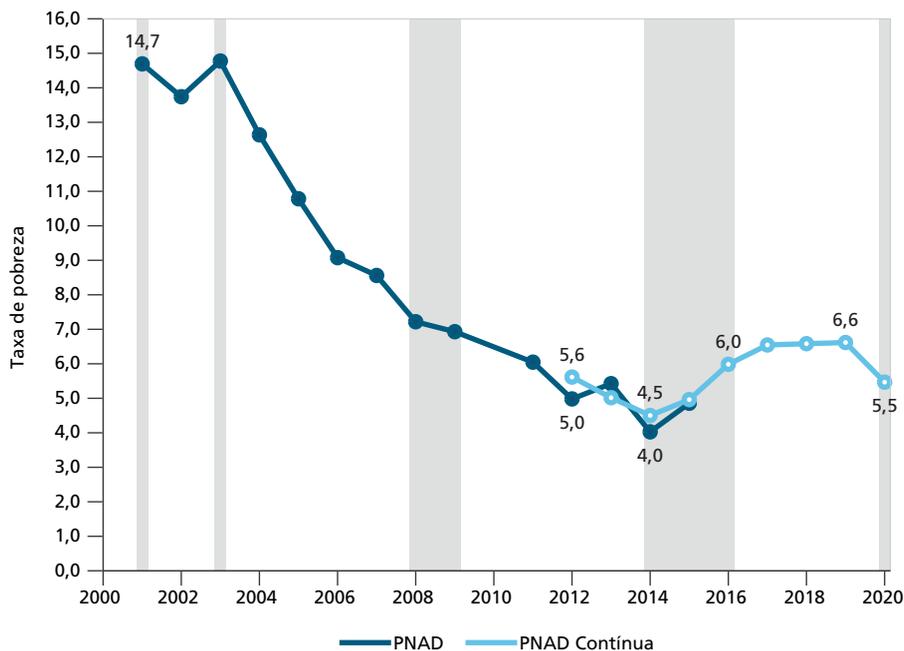
### 3 A EVOLUÇÃO DA POBREZA NO BRASIL NAS ÚLTIMAS DUAS DÉCADAS

Os gráficos 1 e 2 apresentam a evolução da pobreza no Brasil entre 2001 e 2020 para os dois indicadores mencionados anteriormente: o percentual da população com renda domiciliar *per capita* abaixo da linha absoluta de PPC\$ 1,90/dia por pessoa (R\$ 157,00 mensais, em reais de dezembro de 2020) e a renda média dos 20% mais pobres da população.

7. Na PNAD Contínua Anual 2020, o valor anualizado do PBF e do AE soma pouco mais de R\$ 176 bilhões; na PNAD Covid-19, a soma dos meses de maio a novembro chega a cerca de R\$ 185 bilhões. Os números oficiais indicam despesa total de R\$ 305 bilhões com os dois programas em 2020, sendo R\$ 236 bilhões entre maio e novembro. Informações disponíveis em: <<https://bit.ly/3ugSRRm>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

GRÁFICO 1

Taxa de pobreza para a linha de PPC\$ 1,90/dia por pessoa – Brasil (2001-2020)  
(Em %)



Fontes: Microdados anuais PNAD (2001-2015) e PNAD Contínua (2012-2020).

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Até 2003, os dados da PNAD excluem os domicílios rurais da região Norte, exceto Tocantins.

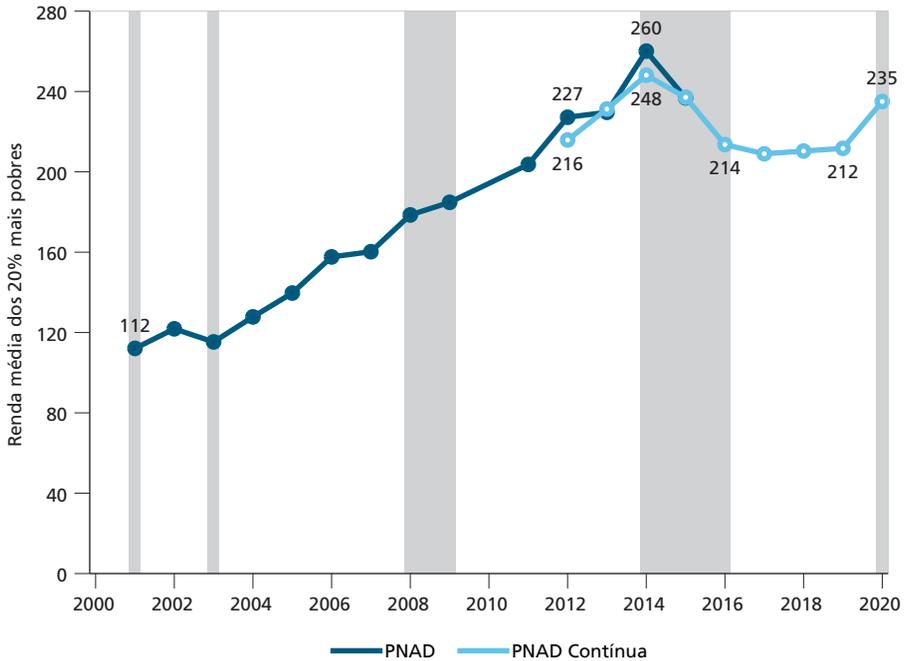
2. Rendimentos deflacionados para dezembro de 2020 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), sem aplicação de deflatores regionais. A linha de pobreza de PPC\$ 1,90/dia por pessoa equivale a R\$ 157,00 mensais por pessoa.

3. As áreas sombreadas indicam anos com recessão técnica.

GRÁFICO 2

Renda média *per capita* dos 20% mais pobres – Brasil (2001-2020)

(Em R\$ de 2020)



Fontes: Microdados anuais PNAD (2001-2015) e PNAD Contínua (2012-2020).

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Até 2003, os dados da PNAD excluem os domicílios rurais da região Norte, exceto Tocantins.

2. Rendimentos deflacionados para dezembro de 2020 pelo INPC, sem aplicação de deflatores regionais.

3. As áreas sombreadas indicam anos com recessão técnica.

Em termos substantivos, os dois gráficos apontam na mesma direção. Seja para a definição mais restrita de PPC\$ 1,90/dia ou para o recorte mais amplo dos 20% mais pobres, a pobreza no Brasil patinou no início dos anos 2000 e entrou em queda livre e prolongada a partir de 2003, fenômeno inédito pelo menos desde a década de 1970. O quinquênio entre 2003 e 2008 registrou os avanços mais rápidos. A volta do crescimento econômico, o aquecimento do mercado de trabalho e a expansão das políticas redistributivas impulsionaram a bonança até 2014 (Barros *et al.*, 2007; Soares *et al.*, 2010; Souza *et al.*, 2019; Souza e Osorio, 2013). Não houve repique da pobreza durante a crise financeira internacional de 2008-2009, porém a redução subsequente foi cada vez mais lenta, refletindo a deterioração das condições políticas e econômicas. Entre 2012 e 2015, a PNAD e a PNAD Contínua divergem levemente quanto aos níveis, mas concordam quanto ao esgotamento do período de progresso.

A recessão de 2014-2016 inaugurou uma nova fase em que passamos a andar para trás. O mercado de trabalho afundou e a taxa de desemprego dobrou, com piores consequências para os grupos mais vulneráveis. Como a política social fracassou em conter a escalada da pobreza, o percentual de pobres subiu rapidamente, estabilizando-se em meio a uma recuperação econômica lenta e desigual (Barbosa, 2019; Barbosa, Souza e Soares, 2020; Ciaschi *et al.*, 2020; Corseuil e Franca, 2020; Costa, Barbosa e Hecksher, 2021; Foguel e Franca, 2018; Herdeiro e Menezes-Filho, 2021; IBGE, 2021a; Reis, 2017). A grande reviravolta, no entanto, veio em 2020. Surpreendentemente, no ano da pior pandemia em um século, com contração de quase 5% no produto interno bruto (PIB) *per capita*, a pobreza no Brasil diminuiu de forma relevante pela primeira vez em quase uma década.

Os números dão a magnitude dessas idas e vindas. Como dito, a linha de pobreza de PPC\$ 1,90/dia toma como referência alguns dos países mais pobres do mundo. Ainda assim, na virada do século, a antiga PNAD apontava quase 15% da população abaixo dessa linha, e os 20% mais pobres da população viviam com pouco mais de R\$ 110,00 *per capita* por mês. Entre 2003 e 2008, o percentual de pobres abaixo de PPC\$ 1,90/dia caiu pela metade – em média, 1,5 ponto percentual (p.p.) por ano – e a renda dos 20% mais pobres cresceu 9% ao ano. Os dois indicadores atingiram seu ápice em 2014: a taxa de pobreza para a linha de PPC\$ 1,90/dia bateu em 4%, menos de um terço do percentual estimado em 2001, enquanto a renda média dos 20% mais pobres ficou entre R\$ 250,00 e R\$ 260,00 – mais do que o dobro do observado no início do período.

O recrudescimento da pobreza a partir da recessão fez com que terminássemos os anos 2010 com taxas comparáveis às registradas entre 2009 e 2011. Ou seja, foi uma década perdida. Os otimistas de plantão podem comemorar que a maior parte dos ganhos desde 2003 foi preservada. Os pessimistas, por sua vez, podem justificar avaliações mais funestas com base no passado recente: no último ano antes da pandemia, a taxa de pobreza para a linha de PPC\$ 1,90/dia estabilizou-se em quase 7%, e a renda dos 20% mais pobres permanecia 15% abaixo do pico de 2014. A retomada econômica foi lenta para o Brasil como um todo e inexistente para os mais pobres (Barbosa, Souza e Soares, 2020).

Seria razoável esperar números ainda piores em 2020. Contudo, a pandemia estimulou uma expansão sem precedentes – ainda que temporária – da política social, e a PNAD Contínua mostrou o melhor resultado em anos. A taxa de pobreza com a linha de PPC\$ 1,90/dia recuou 1,1 p.p., e a renda dos 20% mais pobres saltou 11%, ritmo digno dos anos de bonança.<sup>8</sup> Como veremos adiante, a explicação está

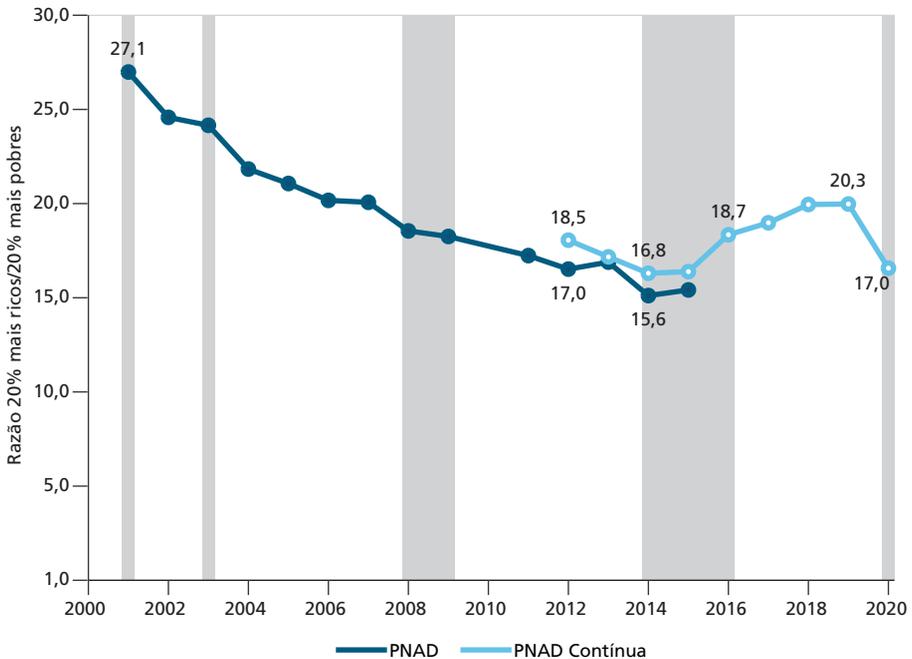
8. Os números do IBGE (2021a, p. 68) diferem das minhas estimativas devido a opções metodológicas, como a escolha de deflatores (ao contrário do IBGE, não uso deflatores regionais).

nas transferências do AE 2020, que produziram efeitos ainda maiores nos meses em que o benefício foi pago com o valor cheio de R\$ 600,00.<sup>9</sup>

Embora a desigualdade de renda não seja o foco deste texto, a comparação entre os rendimentos no topo e na base ilustra como a maré virou para os mais pobres. Para isso, o gráfico 3 traz a evolução da razão  $20^+/20^-$ , isto é, a razão entre a renda média dos 20% mais ricos e dos 20% mais pobres, uma medida de desigualdade que só dá peso aos extremos da distribuição de renda e ignora tudo o que acontece com três quintos centrais da distribuição.

GRÁFICO 3

Razão entre a renda média dos 20% mais ricos e dos 20% mais pobres (razão  $20^+/20^-$ ) – Brasil (2001-2020)



Fontes: Microdados anuais da PNAD (2001-2015) e PNAD Contínua 2012-2020.

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Até 2003, os dados da PNAD excluem os domicílios rurais da região Norte, exceto Tocantins.

2. As áreas sombreadas indicam anos com recessão técnica.

9. Para facilitar a exposição, trato o AE original e o AE residual indistintamente como AE 2020. Mais detalhes sobre as diferentes iterações do programa são apresentados no apêndice A.

Em 2001, os 20% mais ricos ganhavam 27 vezes mais do que os 20% mais pobres; em 2014, essa razão na antiga PNAD foi de pouco menos de 16 vezes – valor ainda muito elevado, porém 40% menor. Pelo menos nas pesquisas domiciliares, o Brasil combinou crescimento e redistribuição.<sup>10</sup> A recessão de 2014-2016 pôs fim ao processo, e a razão 20+/20- voltou a subir, visto que os mais pobres permaneceram no fundo do poço enquanto os mais ricos abocanharam quase todo o parco crescimento do período. O retrocesso nesse indicador foi até maior do que nos anteriores. Mais ainda, a razão 20+/20- deixa claro como 2020 destoou do passado recente: o gráfico 3 aponta recuo de 16% em relação a 2019, com o indicador retornando ao nível de 2013-2014.

Em resumo, a história do século XXI até agora é de progresso acelerado seguido por marcha ré. O saldo líquido desde 2001 continua positivo, o que não é muito reconfortante se considerarmos o elevado patamar inicial da pobreza e a trajetória desanimadora dos anos 2010. Resta, então, compreender melhor o que aconteceu nos últimos anos, em especial em 2020, para delinear as perspectivas de curto e médio prazo pós-pandemia.

#### 4 O PAPEL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E DO AUXÍLIO EMERGENCIAL NA RECESSÃO E NA PANDEMIA DE COVID-19

A recessão de 2014-2016 e a pandemia de covid-19 fulminaram o mercado de trabalho. Em meio a crises tão agudas, a resposta esperada em um sistema bem calibrado seria a expansão das transferências sociais para minimizar ou anular os efeitos negativos do ciclo econômico sobre a pobreza. No Brasil, passamos a contar com as ferramentas para isso a partir da institucionalização do Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único) e do PBF (Paiva *et al.*, 2020; 2021; Paiva, Cotta e Barrientos, 2019). Na prática, porém, o comportamento das transferências foi muito distinto nas duas crises.

Os gráficos 4 e 5 apresentam novamente nossos dois principais indicadores de pobreza – o percentual da população abaixo de PPC\$ 1,90/dia *per capita* e a renda média dos 20% mais pobres, respectivamente – para o período 2012-2020, comparando as estimativas obtidas com e sem as transferências monetárias do PBF e do AE 2020.<sup>11</sup> Para não atrapalhar o fluxo da leitura, as principais características do PBF, que existiu entre outubro de 2003 e outubro de 2021, e do AE, criado em 2020 e recriado em 2021 em função da pandemia de covid-19, são descritas no apêndice A.

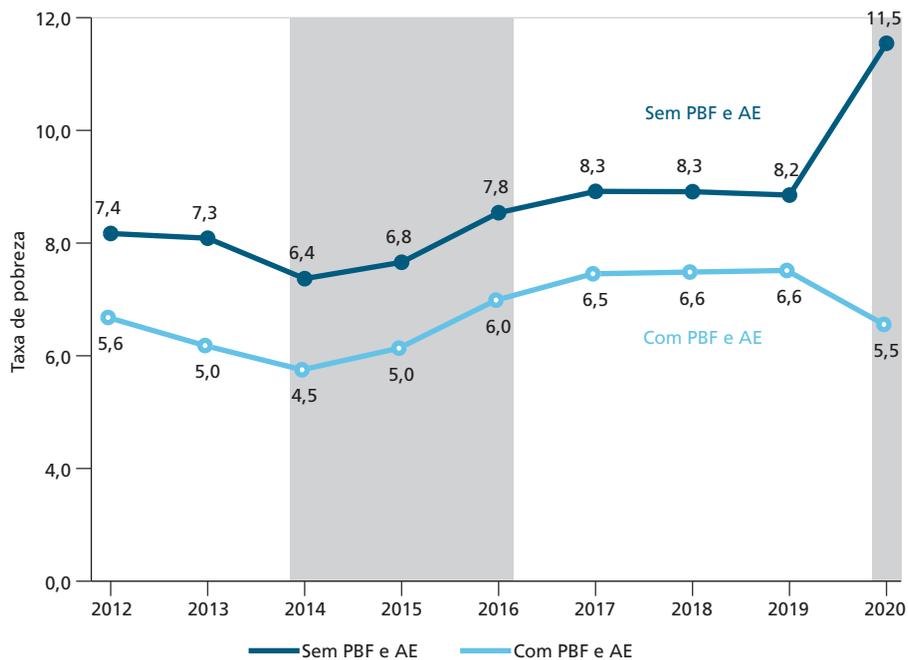
10. A queda na desigualdade nas pesquisas do IBGE foi posta em dúvida por estudos baseados no Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), que encontram mudanças menores na distribuição de renda e estabilidade na concentração de renda no topo (Medeiros, Souza e Castro, 2015a; 2015b; Morgan, 2018; Souza, 2018).

11. Ver também IBGE (2021a).

## GRÁFICO 4

**Taxa de pobreza para a linha de PPC\$ 1,90/dia por pessoa com e sem transferências do PBF e do AE – Brasil (2012-2020)**

(Em %)



Fontes: Para a primeira entrevista, microdados anuais PNAD Contínua (2012-2019); para a quinta entrevista, PNAD Contínua (2020).  
Elaboração do autor.

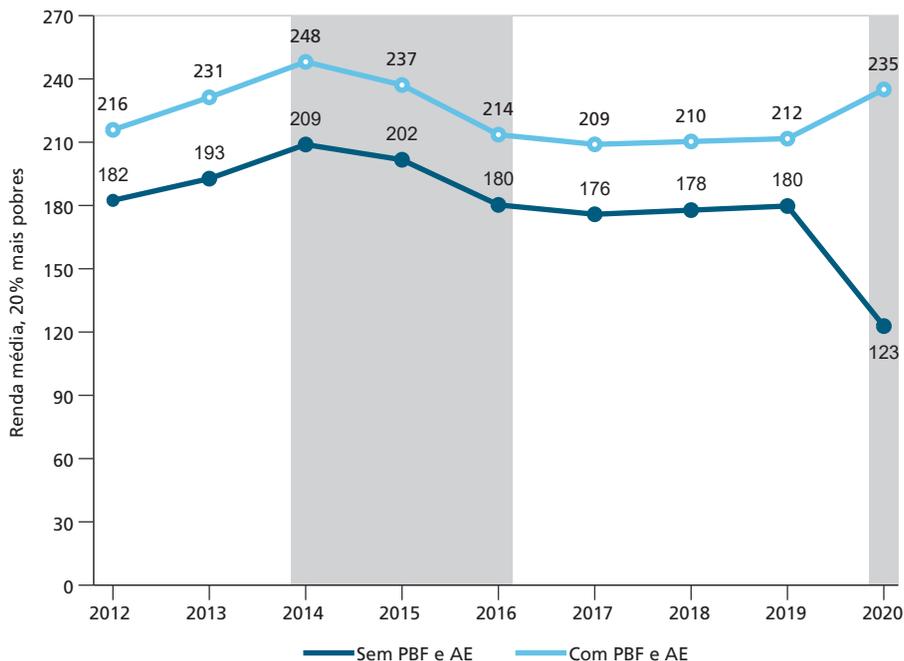
Obs.: 1. Rendimentos deflacionados para dezembro de 2020 pelo INPC, sem aplicação de deflatores regionais. A linha de pobreza de PPC\$ 1,90/dia por pessoa equivale a R\$ 157,00 mensais por pessoa.

2. O PBF existiu durante todo o período 2012-2020; o AE foi criado apenas em 2020 em função da pandemia de covid-19.

3. As áreas sombreadas indicam anos com recessão técnica.

GRÁFICO 5

Renda média *per capita* dos 20% mais pobres com e sem transferências do PBF e do AE – Brasil (2012-2020)  
(Em R\$ de 2020)



Fontes: Para a primeira entrevista, microdados anuais PNAD Contínua (2012-2019); para a quinta entrevista, PNAD Contínua (2020).  
Elaboração do autor.

- Obs.: 1. Rendimentos deflacionados para dezembro de 2020 pelo INPC, sem aplicação de deflatores regionais.  
2. O PBF existiu durante todo o período 2012-2020. O AE foi criado apenas em 2020 em função da pandemia de covid-19.  
3. As áreas sombreadas indicam anos com recessão técnica em ao menos um trimestre.

Nos dois gráficos, as diferenças nos níveis mostram que os programas funcionam: a cada ano, a pobreza é significativamente menor depois que incluímos as transferências. Entre 2012 e 2019, em média, os benefícios do PBF reduziam em 1,8 p.p. a taxa de pobreza para linha de PPC\$ 1,90/dia e aumentavam em 19% a renda média do quinto mais pobre da população.<sup>12</sup>

Só que nem tudo funciona a contento, e, na crise de 2014-2016, esse bom desempenho na comparação estática não se traduziu em efeitos dinâmicos positivos (Barbosa, Souza e Soares, 2020). Em vez de se expandir e amortecer o choque negativo, o PBF ficou estagnado quanto ao público atendido e encolheu em termos orçamentários, se levarmos em conta as perdas inflacionárias. Não à toa, entre 2014 e 2019, a taxa de pobreza com as transferências aumentou um pouco mais do que

12. Ver nota anterior sobre as discrepâncias em relação a IBGE (2021a, p. 68). Além disso, neste texto não incluo o Benefício de Prestação Continuada (BPC) entre as transferências sociais analisadas.

a taxa de pobreza sem as transferências (2,1 p.p. *versus* 1,8 p.p.). Na prática, o PBF perdeu efetividade quando deveria ter sido prioritário para minimizar o sofrimento dos mais pobres. O programa acabou manietado por falta de recursos.

Em contraste, a resposta das transferências em 2020 foi radicalmente anticíclica devido à ousadia do Congresso Nacional, que elevou o valor e ampliou o escopo do AE em relação à proposta inicial, e à implementação relativamente rápida e eficaz do novo benefício. Como resultado, a taxa de pobreza para a linha de PPC\$ 1,90/dia ultrapassaria 11% em 2020 sem o AE, uma elevação de mais de 3,0 p.p. em relação a 2019, o que levaria o Brasil a um nível próximo ao de 2004-2005. Felizmente, os resultados incluindo os benefícios do AE vão na direção contrária: ao invés de subir, a taxa de pobreza caiu de modo substancial pela primeira vez em muitos anos. Os 20% mais pobres também se beneficiaram muito. Sem o AE, a renda média desse grupo despencaria 32% em comparação com 2019, colapsando para níveis semelhantes aos de 2001-2002; com o AE, houve alta de 11%.

É possível que os efeitos do AE em 2020 tenham sido ainda maiores. Como dito na seção 2, pesquisas domiciliares tendem a subestimar as transferências assistenciais aqui e alhures, e o grau de subestimação do AE na PNAD Contínua é maior do que para a série histórica do PBF e do que para o próprio auxílio na PNAD Covid-19. As razões para isso incluem o ineditismo do programa e das condições sanitárias em 2020, bem como o próprio desenho da PNAD Contínua, que gera dados anualizados a partir de entrevistas realizadas ao longo do ano todo. Como o AE 2020 foi pago de forma concentrada em poucos meses – e com valores decrescentes depois de setembro, como se vê no apêndice A –, a anualização dilui seus efeitos.

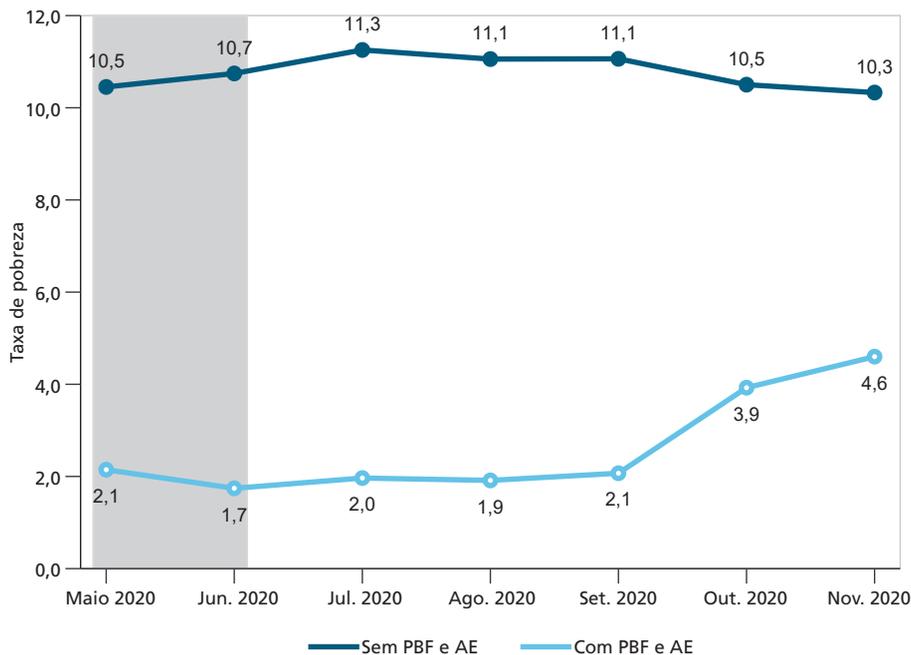
Por isso, os gráficos 6 e 7 mostram a evolução mensal da pobreza entre maio e novembro de 2020 na PNAD Covid-19. Os números não são diretamente comparáveis aos anteriores, mas servem para apresentar a enormidade dos efeitos do AE nos primeiros meses da pandemia.<sup>13</sup> No período até setembro, quando o auxílio foi pago com o valor de R\$ 600,00, a inclusão do benefício reduziu a taxa de pobreza a PPC\$ 1,90/dia em 9 p.p. e elevou em 160% a renda média dos 20% mais pobres. Nesses meses iniciais da covid-19 no Brasil, o AE transformou potenciais repiques históricos na pobreza em prováveis mínimos históricos.<sup>14</sup>

13. A PNAD Covid-19 contemplou apenas domicílios com telefone que já estavam na amostra da PNAD Contínua e que o IBGE conseguiu localizar para entrevistas entre maio e novembro de 2020. Ver mais informações em Hecksher (2021).

14. Os números são ainda mais eloquentes quando consideramos os rendimentos efetivos do trabalho. No texto, apresento resultados somente para os rendimentos habituais por motivos de espaço.

GRÁFICO 6

Taxa de pobreza para a linha de PPC\$ 1,90/dia por pessoa com e sem transferências do PBF e do AE – Brasil (maio-nov. 2020)  
(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD Covid-19.

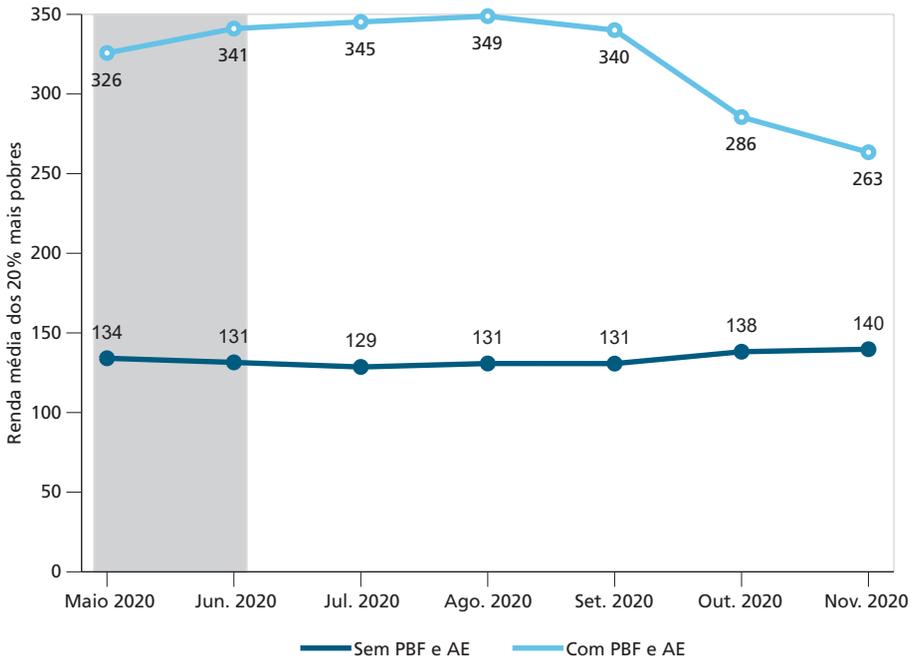
Elaboração do autor.

Obs.: Rendimentos deflacionados para dezembro de 2020 pelo INPC, sem aplicação de deflatores regionais. A linha de pobreza de PPC\$ 1,90/dia por pessoa equivale a R\$ 157,00 mensais por pessoa.

O AE foi prorrogado em setembro de 2020, estendendo-se até o fim do ano com o pagamento de parcelas de R\$ 300,00, metade do valor original. Com isso, as estatísticas de pobreza sem as transferências tiveram leve queda de quase 1,0 p.p. entre setembro e novembro, ao passo que a pobreza pós-transferências subiu rapidamente. A explicação é simples: a contração no AE foi mais rápida do que o crescimento da renda provocado pela breve recuperação econômica. Na comparação entre novembro e agosto – auge das transferências do AE –, a taxa de pobreza para a linha de PPC\$ 1,90/dia subiu quase 3,0 p.p., chegando perto de 5%, e a renda média dos 20% mais pobres encolheu quase 25%.

GRÁFICO 7

Renda média *per capita* dos 20% mais pobres com e sem transferências do PBF e do AE – Brasil (maio-nov. 2020)  
(Em R\$ de 2020)



Fonte: Microdados da PNAD Covid-19.

Elaboração do autor.

Obs.: Rendimentos deflacionados para dezembro de 2020 pelo INPC, sem aplicação de deflatores regionais.

Esses resultados despertam preocupação sobre as condições sociais em 2021 e em 2022. Anedoticamente, basta andarmos pelas grandes capitais ou acompanharmos a cobertura diária da imprensa para nos defrontarmos com o aumento da miséria. Infelizmente, ainda não há dados para confirmarmos o fenômeno, visto que a PNAD Covid-19 foi encerrada em novembro de 2020, e os microdados anualizados da PNAD Contínua 2021 só devem ser divulgados no fim de 2022. Por isso, a seção 5 recorre a informações a respeito da remuneração do trabalho para especular sobre a situação de 2021 em diante.

## 5 PALPITES PARA 2021 E ALÉM

A renda dos mais pobres depende principalmente do mercado de trabalho e das transferências assistenciais (Souza e Osorio, 2013). Nos dois casos, há motivos para temer a escalada da pobreza em 2021 e em 2022. Por um lado, a recuperação em 2021 apenas trouxe o PIB de volta ao patamar de 2019, e as perspectivas

para 2022 sugerem uma quase estagnação;<sup>15</sup> por outro, o AE expirou em 2020, retornando com público e benefícios mais restritos a partir de abril de 2021, até finalmente ser encerrado de vez no fim do ano e substituído pelo PAB, programa sucessor do antigo PBF (apêndice A). Embora o impacto fiscal do AE original fosse reconhecidamente insustentável no médio ou longo prazos, o risco é que sua contração tenha sido mais rápida do que a retomada do mercado de trabalho, revertendo os bons resultados da PNAD Contínua 2020, algo já sugerido pelos dados da PNAD Covid-19 (gráficos 6 e 7).

A PNAD Contínua Trimestral oferece material para especularmos, pelo menos no que diz respeito ao mercado de trabalho, que responde por cerca de 70% da renda nos microdados anualizados. Apesar de não captar os rendimentos não oriundos do trabalho, esses dados são úteis porque são publicados com mais rapidez e maior frequência.

Os gráficos 8 e 9 analisam a distribuição da remuneração do trabalho *per capita* para toda a população, inclusive domicílios sem nenhum trabalhador ativo. O gráfico 8 apresenta a taxa de pobreza a PPC\$ 1,90/dia para essa distribuição do início de 2012 ao terceiro trimestre de 2021. Evidentemente, os percentuais são muito superiores aos observados anteriormente, uma vez que muitas famílias dependem majoritariamente de outros rendimentos – em especial os benefícios previdenciários – para se sustentar. Logo, o gráfico 8 poderia ser interpretado como o “teto” da pobreza considerando apenas o mercado de trabalho.

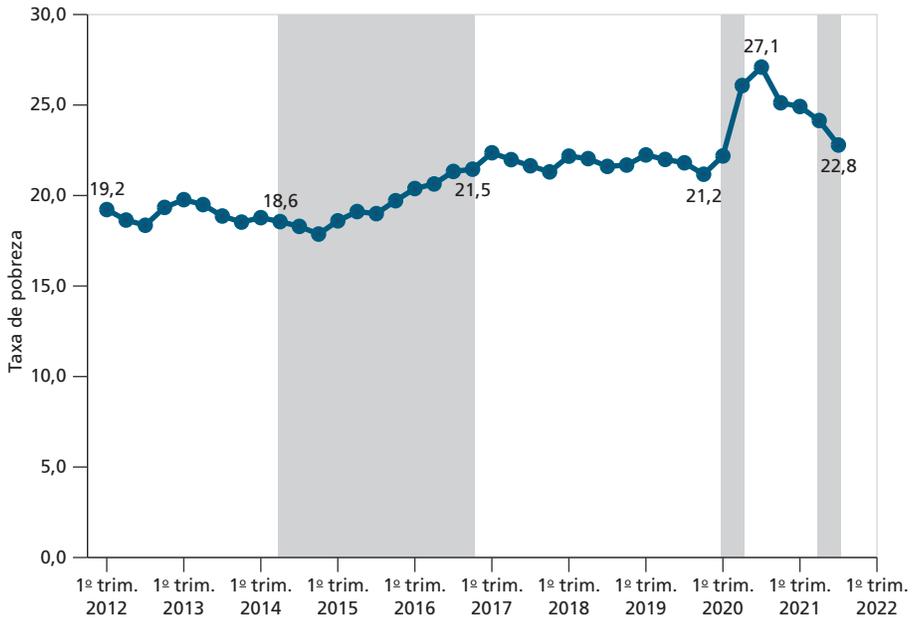
Mais do que os níveis, o que importa aqui é a trajetória. Antes da pandemia, a tendência no gráfico 8 replica razoavelmente bem a dos gráficos 1 e 4, com queda na taxa de pobreza entre 2012 e 2014 e aumento durante a recessão e relativa estabilidade até 2019. O choque da covid-19 aparece com a elevação em 6,0 p.p. ao longo de 2020, seguido por declínio paulatino. Até o terceiro trimestre de 2021, entretanto, a pobreza para a renda do trabalho ainda estava 1,5 p.p. acima do percentual pré-pandemia e mais de 4,0 p.p. acima do mínimo da série histórica (quarto trimestre de 2014).

---

15. O PIB brasileiro encolheu 3,9% em 2020 e subiu 4,6% em 2021, somando R\$ 8,679 trilhões, valor apenas 0,6% maior do que o de 2019 (em reais de 2021). Segundo o Boletim Focus, no final de março, a expectativa de mercado era de crescimento do PIB de apenas 0,5% em 2022, 1,3% em 2023 e 2,0% em 2024 e 2025. Devido ao crescimento populacional, esses números significam que em 2021 o PIB *per capita* continuava 0,9% abaixo do nível em 2019 e que haverá nova queda em 2022, de modo que somente em 2024 o PIB *per capita* superaria o patamar pré-pandemia. Mesmo assim, caso essas previsões se confirmem, chegaríamos a 2025 com PIB *per capita* ainda 5% abaixo do pico histórico registrado em 2013. Informações disponíveis em: <<https://bit.ly/37fBwffj>>. Acesso em: 28 mar. 2022.

GRÁFICO 8

Taxa de pobreza para a linha de PPC\$ 1,90/dia e por pessoa considerando apenas a remuneração do trabalho *per capita* – Brasil (1º trim. 2012-3º trim. 2021)  
(Em %)



Fonte: Microdados trimestrais da PNAD Contínua.

Elaboração do autor.

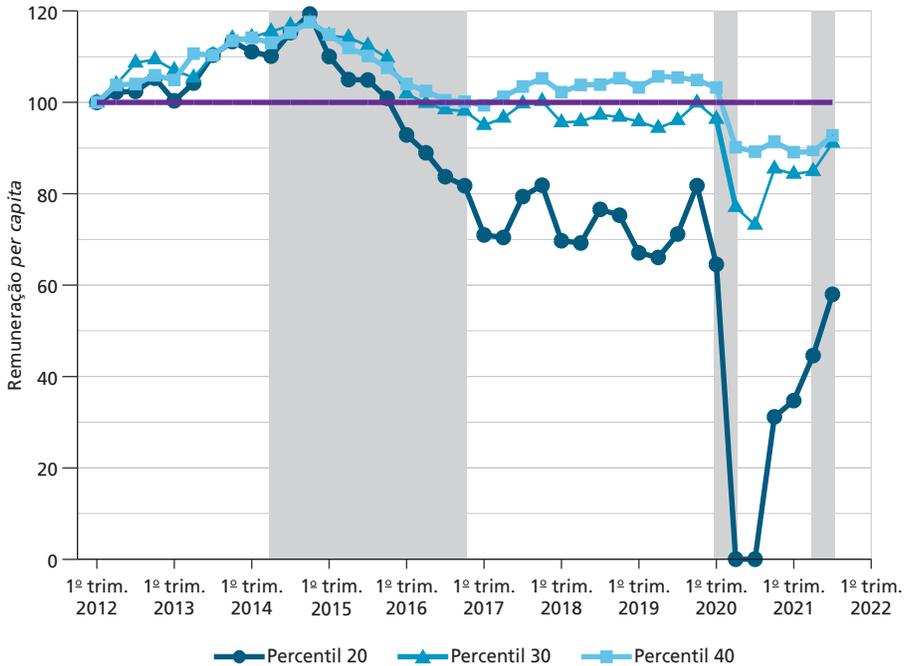
Obs.: 1. Rendimentos deflacionados para dezembro de 2020 pelo INPC, sem aplicação de deflatores regionais. A linha de pobreza de PPC\$ 1,90/dia por pessoa equivale a R\$ 157,00 mensais por pessoa.

2. As áreas sombreadas indicam trimestres em recessão técnica.

O gráfico 9 descreve a evolução dos percentis 20, 30 e 40 da distribuição dos rendimentos do trabalho *per capita*. Esses percentis foram selecionados pela comparação entre as duas distribuições (trabalho *per capita* e renda total *per capita*) nos dados anuais de 2019. Assim, antes da pandemia, metade dos 20% mais pobres na distribuição total estava abaixo do percentil 20 da distribuição da renda do trabalho *per capita* e todos estavam abaixo do percentil 40. Logo, a evolução dos percentis 20, 30 e 40 na distribuição de renda do trabalho *per capita* oferece pistas sobre a trajetória da pobreza na distribuição da renda total, ainda que a correlação não seja perfeita. Para facilitar a visualização, os valores de cada série no gráfico 9 foram expressos com referência ao primeiro trimestre de 2012.

GRÁFICO 9

Percentis selecionados da distribuição dos rendimentos do trabalho *per capita* – Brasil (1º trim. 2012-3º trim. 2021)



Fonte: Microdados trimestrais da PNAD Contínua.

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Rendimentos foram deflacionados para dezembro de 2020 pelo INPC, sem aplicação de deflatores regionais, e convertidos em múltiplos do trimestre de referência (1º trim. 2012).

2. As áreas sombreadas indicam trimestres em recessão técnica.

3. O primeiro trimestre de 2012 corresponde a 100.

De novo, vê-se, no gráfico 9, boa aderência à trajetória retratada nos gráficos 2 e 5: nas três séries, há aumento de cerca de 20% entre 2012 e o pico em 2014, com forte declínio depois. Para os percentis 30 e 40, a crise derrubou a renda de volta ao nível de 2012, no qual permaneceu até o fim de 2019; para o percentil 20, a crise foi mais grave, com estabilização dos rendimentos do trabalho *per capita* em valor entre 20% e 30% menor do que no início da década.

A pandemia transformou a estagnação em mais perdas. A queda no nível de ocupação fez a renda no percentil 20 chegar a zero na primeira metade de 2020 – ou seja, no pior momento, pelo menos 20% da população vivia em famílias sem nenhum rendimento do trabalho – e, mais uma vez, a retomada posterior foi insuficiente para restabelecer os valores de 2019. Por consequência, a remuneração do percentil 20 da distribuição da renda do trabalho *per capita* no terceiro trimestre de 2021 era só 60% do registrado no início de 2012.

Como o choque da covid-19 sobre os mais pobres incidiu principalmente sobre o nível de ocupação, as perdas nos percentis 30 e 40 foram menores, apesar de ainda significativas. As duas séries mostram quedas de 15% a 20% ao longo de 2020. A retomada em 2021 tampouco compensou o arrocho. No terceiro trimestre de 2021, os percentis 30 e 40 estavam cerca de 10% abaixo dos valores pré-pandemia, que, por sua vez, eram similares aos observados no início de 2012.

Em conjunto, esses dados permitem alguns palpites sobre a distribuição de renda total *per capita*. Primeiro, é provável que as taxas de pobreza em 2021 e 2022 sejam superiores às de 2020, pois o mercado de trabalho segue hostil aos mais pobres, sem repor completamente os prejuízos da covid-19, e as transferências do AE 2021 e do PAB em 2022 não fazem sombra ao gigantismo do AE 2020.

Segundo, na ausência de novos terremotos econômicos ou quebras metodológicas, é improvável que a PNAD Contínua Anual revele uma disparada colossal da pobreza nos últimos dois anos. Por exemplo, é difícil imaginar que a taxa de pobreza para a linha de PPC\$ 1,90/dia ultrapasse a barreira dos dois dígitos, algo só visto nas estimativas de 2020 que excluem as transferências assistenciais. Para isso, o mercado de trabalho precisaria até piorar em relação a 2020, visto que o AE 2021 e o PAB em 2022 podem não ser tão grandes quanto o AE 2020, mas tampouco são insignificantes. Felizmente, o gráfico 9 sugere que isso não ocorreu em 2021, pelo contrário, de modo que a marca simbólica de 10% de pobreza não deve ser superada. No momento, é mais seguro apostar que voltamos à situação (ruim) de 2019, ou algo perto disso.

Terceiro, as perspectivas para 2023 em diante levantam dúvidas sobre a erradicação da pobreza extrema até o fim da década. Decerto, a missão não é impossível. Caso os palpites anteriores se concretizem, teríamos sete anos para reduzir a taxa de pobreza para a linha de PPC\$ 1,90/dia de 7% para algo abaixo de 3% para atender aos critérios de erradicação do Banco Mundial, e, como vimos, já fizemos mais do que isso nos anos 2000. O problema maior é que há poucas esperanças de crescimento acelerado e há anos o mercado de trabalho vem deixando os mais pobres para trás. Uma nova expansão das transferências assistenciais também parece fora de questão diante do aperto fiscal. Pelo contrário, 2023 já começará sob ameaça de grande retrocesso no combate à pobreza, uma vez que o benefício extraordinário que garante pelo menos R\$ 400,00 mensais às famílias do PAB só tem vigência prevista até o fim de 2022. Se o benefício expirar, o valor médio das transferências cairá quase pela metade e nova elevação das taxas de pobreza será praticamente inevitável.

## 6 CONCLUSÃO

Metade do prazo previsto para o cumprimento da Agenda 2030 já passou e, até agora, seguimos na contramão do objetivo de erradicação da pobreza extrema. A guinada desde a recessão de 2014-2016 foi tremenda: depois de um período de avanços,

em que a taxa de pobreza para a linha de PPC\$ 1,90/dia caiu de 15% para menos de 5% e a renda dos 20% mais pobres mais do que dobrou, os indicadores deram um cavalo de pau e retrocederam a níveis vistos pela última vez há uma década.

De início, a pandemia de covid-19 exacerbou as dificuldades crescentes dos mais pobres no mercado de trabalho, o que não se fez sentir nos indicadores agregados em 2020 devido à ampliação sem precedentes das transferências sociais não contributivas no Brasil. Graças ao AE, possíveis repiques históricos na pobreza foram convertidos em prováveis mínimos históricos, pelo menos nos meses mais críticos do início da pandemia. Infelizmente, a persistência da crise sanitária e econômica e o escopo mais limitado do PAB sugerem que os números para 2021 e 2022, quando disponíveis, podem ser tão ruins quanto os de 2019. No pior cenário, caso a situação econômica degradingue e o benefício extraordinário do PAB não seja prorrogado, a taxa de pobreza para a linha de PPC\$ 1,90/dia poderia voltar aos dois dígitos.

Não obstante, erradicar a pobreza extrema até 2030 ainda é possível. Só não vai ser fácil. Teremos que progredir entre 2023 e 2030 em ritmo próximo ao de 2004 e 2014, e provavelmente sem a ajuda de um cenário externo favorável. Dependendo da situação, talvez tenhamos que dar saltos ainda maiores no combate à pobreza.

De um jeito ou de outro, o imperativo no curto prazo é preservar os bons números de 2020 e reverter o retrocesso da segunda metade dos anos 2010. Dada a fragilidade do mercado de trabalho, principalmente para os mais pobres, é difícil fugir à conclusão de que as transferências sociais não contributivas – nos moldes do PBF e, hoje, do PAB – precisarão desempenhar papel ainda maior.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, R. J. Estagnação desigual: desemprego, desalento, informalidade e a distribuição da renda do trabalho no período recente (2012-2019). **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 67, p. 59-70, out. 2019.

BARBOSA, R. J.; PRATES, I. Efeitos do desemprego, do auxílio emergencial e do programa emergencial de preservação do emprego e da renda (MP nº 936/2020) sobre a renda, a pobreza e a desigualdade durante e depois da pandemia. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 69, p. 65-79, jul. 2020.

BARBOSA, R. J.; SOUZA, P. H. G. F.; SOARES, S. S. D. **Distribuição de renda nos anos 2010**: uma década perdida para desigualdade e pobreza. Brasília: Ipea, nov. 2020. (Texto para Discussão, n. 2610).

BARROS, R. P. *et al.* **A importância da queda recente da desigualdade na redução da pobreza**. Rio de Janeiro: Ipea, jan. 2007. (Texto para Discussão, n. 1256).

CIASCHI, M. *et al.* **A reversal in shared prosperity in Brazil:** Brazil's poverty and inequality since the 2014-2016 domestic crisis. Washington: World Bank, 31 July 2020. (Poverty and Equity Global Practice, LAC, Report n. 1).

CODACE – COMITÊ DE DATAÇÃO DE CICLOS ECONÔMICOS. **Comunicado de datação de ciclos mensais brasileiros.** Rio de Janeiro: Codace, jun. 2020. Disponível em <<https://bit.ly/3O071Oo>>.

CORSEUIL, C. H.; FRANCA, M. P. Inserção dos jovens no mercado de trabalho em tempos de crise. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 70, p. 93-104, set. 2020.

COSTA, J. S.; BARBOSA, A. L. N. de H.; HECKSHER, M. D. **Desigualdades no mercado de trabalho e pandemia da covid-19.** Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2021. (Texto para Discussão, n. 2684).

FERREIRA, F. H. G. *et al.* A global count of the extreme poor in 2012: data issues, methodology and initial results. **The Journal of Economic Inequality**, v. 14, n. 2, p. 141-172, 2016.

FOGUEL, M.; FRANCA, M. P. A sensibilidade do desemprego às condições da economia para diferentes grupos de trabalhadores. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 65, p. 71-79, out. 2018.

FOSTER, J.; GREER, J.; THORBECKE, E. A class of decomposable poverty measures. **Econometrica**, v. 52, n. 3, p. 761-766, May 1984.

HECKSHER, M. **Inaudíveis:** quem deixou de ser coberto pelas pesquisas telefônicas e diferenças em relação aos registros administrativos. Brasília: Ipea, jun. 2021. (Nota Técnica Disoc, n. 95).

HERDEIRO, R.; MENEZES-FILHO, N. **Tendências recentes no mercado de trabalho brasileiro (2012-2021).** São Paulo: Insper, 2021. (Policy Paper, n. 61).

HOFFMANN, R. Mensuração da desigualdade e da pobreza no Brasil. *In:* HENRIQUES, R. (Ed.). **Desigualdade e pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro: Ipea, 2000. p. 81-108.

HOFFMANN, R.; JESUS, J. G. **A contribuição de onze parcelas para a desigualdade da distribuição da renda domiciliar per capita no Brasil e a relevância do auxílio emergencial na redução da desigualdade em 2020.** Rio de Janeiro: Iepe; Casa das Garças, jan. 2021. (Texto para Discussão, n. 69).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Principais diferenças metodológicas entre as pesquisas PME, PNAD e PNAD Contínua.** Rio de Janeiro: IBGE, 24 nov. 2015. (Nota Técnica).

\_\_\_\_\_. **Síntese de indicadores sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira 2021. Rio de Janeiro: IBGE, 2021a.

\_\_\_\_\_. **Sobre a alteração do método de calibração dos fatores de expansão da PNAD Contínua.** Rio de Janeiro: IBGE, 2021b. (Nota Técnica, n. 4/2021).

\_\_\_\_\_. **Sobre os rendimentos de todas as fontes de 2020.** Rio de Janeiro: IBGE, 19 nov. 2021c. (Nota Técnica, n. 5/2021).

KOMATSU, B. K.; MENEZES-FILHO, N. **Simulações de impacto do novo auxílio emergencial sobre a pobreza e a desigualdade.** São Paulo: Insper, 2021. (Policy Paper, n. 55).

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F.; CASTRO, F. A. O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares (2006-2012). **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 58, n. 1, p. 7-36, 2015a.

\_\_\_\_\_. The stability of income inequality in Brazil, 2006-2012: an estimate using income tax data and household surveys. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 20, n. 4, p. 971-986, 2015b.

MORGAN, M. **Income inequality, growth and elite taxation in Brazil:** new evidence combining survey and fiscal data, 2001-2015. Brasília: IPC-IG, Feb. 2018. (Working Paper, n. 165).

NASSIF-PIRES, L.; CARDOSO, L.; OLIVEIRA, A. L. M. de **Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil:** o impacto do auxílio emergencial na pobreza e extrema pobreza. São Paulo: Made/USP, 2021. (Nota de Política Econômica, n. 10).

NERI, M. **Qual foi o impacto imediato da pandemia de covid sobre as classes econômicas brasileiras?** Rio de Janeiro: FGV Social, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3LSXZAS>>. Acesso em: 4 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. **Desigualdade de impactos trabalhistas na pandemia.** Rio de Janeiro: FGV Social, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3NYYOKo>>. Acesso em: 4 fev. 2022.

OSORIO, R. G.; SOARES, S. S. D.; SOUZA, P. H. G. F. de. **Erradicar a pobreza extrema:** um objetivo ao alcance do Brasil. Brasília: Ipea, maio 2011. (Texto para Discussão, n. 1619).

PAIVA, L. H. *et al.* Evitando a pandemia da pobreza: possibilidades para o programa Bolsa Família e para o cadastro único em resposta à covid-19. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 1097-1110, jul.-ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **A reformulação das transferências de renda no Brasil:** simulações e desafios. Brasília: Ipea, set. 2021. (Texto para Discussão, n. 2701).

PAIVA, L. H.; COTTA, T. C.; BARRIENTOS, A. Brazil's Bolsa Família programme. *In*: COMPTON, M. E.; HART, P. T. (Ed.). **Great policy successes**. Nova York; Oxford: Oxford University Press, 2019. p. 21-41.

PAIVA, L. H.; SOUSA, M. F. de; NUNES, H. M. P. **A focalização do programa Bolsa Família (PBF) no período 2012-2018, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)**. Brasília: Ipea, jun. 2020. (Texto para Discussão, n. 2567).

REIS, M. C. Como as condições do mercado de trabalho influenciam as transições do desemprego para o emprego? **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 63, p. 39-45, out. 2017.

ROCHA, S. (Org.). **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SOARES, S. S. D. **Metodologias para estabelecer a linha de pobreza**: objetivas, subjetivas, relativas, multidimensionais. Brasília: Ipea, fev. 2009. (Texto para Discussão, n. 1381).

SOARES, S. S. D. *et al.* Os impactos do benefício do programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. *In*: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Ed.). **Bolsa Família, 2003-2010**: avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2010. v. 2. p. 27-52.

SOUZA, P. H. G. F. de. A distribuição de renda nas pesquisas domiciliares brasileiras: harmonização e comparação entre censos, PNADs e POFs. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 32, n. 1, p. 165-188, 2015.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Uma história de desigualdade**: a concentração de renda entre os ricos, 1926-2013. São Paulo: Hucitec Editora; Anpocs, 2018.

SOUZA, P. H. G. F. de *et al.* **Os efeitos do programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade**: um balanço dos primeiros 15 anos. Brasília: Ipea, ago. 2019. (Texto para Discussão, n. 2499).

SOUZA, P. H. G. F. de; OSORIO, R. G. O perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013. p. 139-156.

SOUZA, P. H. G. F. de; OSORIO, R. G.; SOARES, S. S. D. **Uma metodologia para simular o programa Bolsa Família**. Brasília: Ipea, ago. 2011. (Texto para Discussão, n. 1654).

### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BARTHOLO, L.; PAIVA, L. H.; SOUZA, P. H. G. F. Quais as principais políticas de transferências de renda não contributivas brasileiras e por que são importantes para a nossa sociedade? *In*: SATYRO, N.; CUNHA, E. (Ed.). **Simplificando políticas sociais**. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2022. No prelo.

## APÊNDICE A

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, O AUXÍLIO EMERGENCIAL E O PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL: DESENHO E CARACTERÍSTICAS<sup>16</sup>**

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado em outubro de 2003 para unificar os programas setoriais de transferência de renda com condicionalidades iniciados pelo governo federal a partir de 2001. O programa foi encerrado em novembro de 2021, dando lugar ao Programa Auxílio Brasil (PAB). Durante sua existência, o PBF transferiu benefícios mensais a famílias extremamente pobres (independentemente da composição familiar) e pobres (com crianças entre seus membros), que deveriam cumprir condicionalidades em saúde e educação como contrapartida. Em 2021, o benefício médio mensal por família estava em torno de R\$ 190,00.

Com a pandemia, em abril de 2020, foi criado o Auxílio Emergencial (AE), que previa o pagamento de três parcelas mensais de R\$ 600,00 ou R\$ 1.200,00 para trabalhadores informais de baixa renda com 18 anos ou mais. Posteriormente, o número de parcelas subiu para cinco, com os mesmos critérios e valores. Com o esgotamento das parcelas, em setembro de 2020, o governo federal instituiu o AE residual, com benefícios mais modestos (R\$ 300,00 ou R\$ 600,00) até dezembro daquele ano.<sup>17</sup>

Devido à persistência da pandemia, em março de 2021, depois de dois meses de hiato, o governo federal criou o AE 2021. Os critérios de focalização não mudaram significativamente em relação ao AE residual, mas houve nova redução nos benefícios, que ficaram entre R\$ 150,00 e R\$ 375,00. Mais uma vez, houve prorrogação, com extensão de quatro para sete parcelas, com manutenção de critérios e valores.

O AE terminou em definitivo em novembro de 2021, mês em que entrou em operação o PAB, que substituiu o PBF. O PAB segue os moldes do PBF no que diz respeito à focalização (famílias extremamente pobres e pobres), às condicionalidades e a outros aspectos, com modificações no desenho e nos valores dos benefícios, além de atualização das linhas utilizadas para definir a pobreza e a extrema pobreza. Em dezembro de 2021, o governo federal expandiu temporariamente o PAB com a criação do AE Benefício Extraordinário, que garante valor mensal mínimo de R\$ 400,00 por família até dezembro de 2022.

O quadro A.1 resume essas e outras informações essenciais sobre os programas.

16. A breve descrição dos programas neste apêndice baseia-se fortemente em Bartholo, Paiva e Souza (2022).

17. No texto, para simplificar a exposição, trato o AE original e AE residual indiscriminadamente como AE 2020, observando a redução de público e valores conforme a necessidade.

QUADRO A.1  
Principais características do PBF, do AE e do PAB

	PBF	AE	AE residual	AE 2021	PAB
Legislação	MP nº 13/2003, convertida na Lei nº 10.836/2004	Lei nº 13.982/2020	MP nº 1.000/2020	MP nº 1.039/2021	MP nº 1.061/2021, convertida na Lei nº 14.284/2021
Vigência	Outubro de 2003 a outubro de 2021	Abril de 2020 a agosto de 2020	Setembro de 2020 a dezembro de 2020	Abril de 2021 a outubro de 2021	Novembro de 2021 aos dias atuais
Elegibilidade	Famílias em extrema pobreza (renda familiar <i>per capita</i> até R\$ 89/mês) e famílias em pobreza (renda entre R\$ 89 e R\$ 178/mês).	Trabalhadores informais e desempregados desde que: <ul style="list-style-type: none"> <li>• maiores de 18 anos ou mães adolescentes;</li> <li>• sem emprego formal;</li> <li>• não titulares de benefícios previdenciários e afins;</li> <li>• com renda <i>per capita</i> até 0,5 SM ou renda total até 3,0 SMs; e</li> <li>• tenham renda tributável em 2018 inferior a R\$ 28.559,70.</li> </ul>	Beneficiários do AE que continuam atendendo aos critérios anteriores e que: <ul style="list-style-type: none"> <li>• se encaixem nos limites de isenção e não sejam dependentes de declarantes do imposto de renda para o ano-calendário 2019;</li> <li>• não estejam presos em regime fechado; e</li> <li>• possuam CPF regular.</li> </ul>	Beneficiários do AE e do AE residual elegíveis em dezembro de 2020 que continuam atendendo aos critérios anteriores e que: <ul style="list-style-type: none"> <li>• tenham renda <i>per capita</i> até 0,5 SM e renda total até 3,0 SMs;</li> <li>• não estejam com o AE ou o AE residual cancelados; e</li> <li>• não recebam bolsas de estudo de órgãos públicos.</li> </ul>	Famílias em extrema pobreza (renda familiar <i>per capita</i> até R\$ 105/mês) e famílias em pobreza (renda entre R\$ 105 e R\$ 210/mês).
Benefícios mensais	Benefícios variáveis: R\$ 41,00 para gestantes, nutrízes e jovens de 0 a 15 anos (até cinco por família) e R\$ 48,00 para jovens de 16 e 17 anos (até três). Benefício básico: R\$ 89,00 por família (somente extremamente pobres). Benefício para superação de extrema pobreza: igual ao hiato remanescente de extrema pobreza (se houver).	Cinco parcelas de R\$ 600,00, com limite de dois benefícios por família (R\$ 1.200,00); mulheres provedoras de famílias monoparentais fazem jus a duas cotas (R\$ 1.200,00).	Quatro parcelas de R\$ 300,00, com limite de dois benefícios por família (R\$ 600,00); mulheres provedoras de famílias monoparentais fazem jus a duas cotas (R\$ 600,00).	Sete parcelas de R\$ 250,00, com limite de um benefício por família; mulheres provedoras de famílias monoparentais recebem R\$ 375,00 e beneficiários em famílias unipessoais recebem apenas R\$ 150,00.	Benefício da primeira infância: R\$ 130,00 por crianças menores de 36 meses (sem limites por família). Benefício de composição familiar: R\$ 65,00 por gestantes, nutrízes ou pessoas entre 3 e 21 anos incompletos (sem limites por família). Benefício para superação de extrema pobreza: igual ao hiato remanescente de extrema pobreza (se houver). Benefício extraordinário: complemento para alcançar R\$ 400,00 por família (até dezembro de 2022).

(Continua)

(Continuação)

	PBF	AE	AE residual	AE 2021	PAB
Condicionalidades	Educação e saúde	Não há	Não há	Não há	Educação e saúde
Beneficiários	13,8 milhões de famílias	66,4 milhões de pessoas	51,1 milhões de pessoas	39,4 milhões de pessoas	18,0 milhões de famílias
Orçamento anual	R\$ 31,1 bilhões	R\$ 231,5 bilhões	R\$ 63,6 bilhões	R\$ 59,5 bilhões	R\$ 86,9 bilhões (R\$ 45,7 bilhões sem o benefício extraordinário)
Benefício médio mensal	R\$ 188,00 por família	R\$ 697,00 por beneficiário	R\$ 312,00 por beneficiário	R\$ 216,00 por beneficiário	R\$ 410,00 por família (R\$ 217,00 por família sem o benefício extraordinário)

Fontes: Portal VisData e Bartholo, Paiva e Souza (2022).  
Elaboração do autor.

Obs.: 1. Para o PBF, o quadro lista os critérios em vigor no momento de sua extinção, mas o público atendido, o orçamento anual e o benefício médio correspondem a 2019, último ano em que o programa operou sem a concorrência do AE. No caso das três iterações do AE, o quadro inclui apenas os critérios de elegibilidade mais relevantes. Os números relativos aos beneficiários correspondem à média das parcelas. Para o PAB, o público atendido e o benefício médio referem-se a março de 2022, e o orçamento anual equivale à atualização das despesas no primeiro trimestre de 2022.

2. MP – Medida Provisória; SM – salário mínimo.

## REFERÊNCIA

BARTHOLO, L.; PAIVA, L. H.; SOUZA, P. H. G. F. Quais as principais políticas de transferências de renda não contributivas brasileiras e por que são importantes para a nossa sociedade? *In*: SATYRO, N.; CUNHA, E. (Ed.). **Simplificando políticas sociais**. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2022. No prelo.



## O COMBATE À FOME DE VARGAS A BOLSONARO<sup>1,2</sup>

Nathalie Beghin<sup>3</sup>

*A fome age não apenas sobre os corpos das vítimas. Consumindo sua carne, corroendo seus órgãos e abrindo feridas em sua pele, mas também age sobre seu espírito, sobre sua estrutura mental, sobre sua conduta moral. Nenhuma calamidade pode desagregar a personalidade humana tão profundamente e num sentido tão nocivo quanto a fome.*

*Josué de Castro<sup>4</sup>*

### 1 APRESENTAÇÃO

Em 2021, comemoraram-se os 75 anos de publicação da famosa obra de Josué de Castro, *Geografia da Fome*. Sete décadas depois ela continua atual, confirmando que o fenômeno da fome é político. O Brasil, considerado um dos celeiros do mundo, não é capaz de alimentar satisfatoriamente sua população, pois a riqueza nacional está concentrada nas mãos de poucos. Com isso, de acordo com os últimos dados disponíveis (Rede Penssan, 2021), cerca de 20 milhões de pessoas passavam fome em dezembro de 2020. Esse dado alarmante é anterior ao agravamento da pandemia da covid-19 no Brasil, portanto a situação deve estar muito pior ao final de 2021, quando este ensaio está sendo escrito.

O mais grave é que o país sabe o que fazer para evitar esse terrível flagelo. No passado recente, já no início do século XXI, logrou-se conter a desnutrição infantil, expressão mais perversa da fome em uma determinada população, como também se conquistou a saída do Brasil do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas (ONU). A receita é conhecida: forte atuação do Estado nos seus três níveis de governo, com abordagem intersetorial e com ativa participação

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps29/nps3>

2. A autora agradece os valiosos comentários de Armando Raggio (médico sanitário, pesquisador da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz), Elisabetta Recine (professora da Universidade de Brasília – UnB e ex-presidenta do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea) e Kátia Maia (diretora executiva da Oxfam Brasil). O conteúdo do texto é, no entanto, de inteira responsabilidade da autora.

3. Coordenadora da assessoria política do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc). E-mail: <nathaliebe@inesc.org.br>.

4. Castro, J. de. (Org.). *Fome, um tema proibido*: últimos escritos de Josué de Castro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 79.

da sociedade civil organizada em instâncias de concertação pública, como conselhos e conferências.

Todavia, recentemente, com o governo Bolsonaro, a institucionalidade criada até então para promover o direito humano à alimentação adequada e a segurança alimentar e nutricional (SAN) foi esvaziada ou desmontada, e os espaços de participação social, extintos. É por essa e outras razões, como as crises econômicas que se sucederam nos últimos anos, que as condições de vida da população brasileira se deterioraram tão rápido como tão intensamente.

Assim, o objetivo deste ensaio é o de resgatar a trajetória das políticas de combate à fome desde a década de 1930, quando foram criadas as primeiras instituições com esta finalidade, até os dias de hoje. Espera-se, ainda, evidenciar o papel central que a sociedade civil organizada desempenhou no desenho e na implementação dessas políticas, especialmente a partir do processo de redemocratização do país.

Trata-se de ensaio, pois, ainda que a narrativa tenha se apoiado nas referências bibliográficas aqui citadas, a maior parte das reflexões decorre de minha trajetória profissional e de militância. Desde 1987, participei de muitos dos processos mencionados no texto. Quando estive no governo federal, no então Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), participei de iniciativas de produção de informações e de incidência para inserir o tema da alimentação e nutrição na Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Depois, no Ipea, fiz parte da elaboração do Mapa da Fome, do Plano de Combate à Fome e à Miséria e da criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), na gestão do presidente Itamar Franco. A seguir, integrei a estratégia Comunidade Solidária no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). No governo Lula, por sua vez, participei da equipe que criou o Programa Bolsa Família e contribuí com o Fome Zero, além de acompanhar o Consea, recriado em 2003. Por fim, no Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), sob a presidência de Dilma Rousseff, pertenci à equipe do Brasil sem Miséria. Como militante, fui integrante da coordenação da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida e como tal participei da organização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar em 1994; fui ativista do direito humano à alimentação adequada, conselheira do Consea representando uma organização não governamental (ONG) de defesa de direitos e da democracia, o Inesc, e nessa condição participei da organização da V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Continuo na militância por um país mais justo, onde todas as pessoas possam se alimentar adequadamente e viver com dignidade.

Portanto, o percurso adotado ao longo deste ensaio é também o depoimento de quem vem atuando na área há 35 anos. O texto tem lado: o da esperança de que outro mundo é possível e de que é imperativo lutar por ele.

## 2 AS ORIGENS: BOAS IDEIAS QUE DEIXARAM SEMENTES

Uma das principais referências do tema, tanto no Brasil como no mundo, foi o médico pernambucano Josué de Castro, que, de maneira inovadora para a época, mostrou que a fome era essencialmente um problema político. Seu pensamento se caracterizou por romper com falsas convicções que imperavam (e que ainda se fazem presentes) de que a fome e a miséria do mundo eram resultantes do excesso populacional e da escassez de alimentos e recursos naturais.

Em suas publicações, Castro provou com evidências que a fome não era uma questão de quantitativo de alimentos ou de número de habitantes, mas, sim, de má distribuição das riquezas, concentradas cada vez mais nas mãos de poucas pessoas. Por isso, acreditava que a problemática da fome não seria resolvida com a ampliação da produção de alimentos, mas, sim, com a distribuição dos recursos e o acesso à terra para os trabalhadores nela produzirem, tornando-se um ferrenho defensor da reforma agrária.

Em seu histórico livro *Geografia da Fome*, publicado em 1946, escrevia Josué de Castro:

A fome no Brasil (...) é consequência, antes de tudo, de seu passado histórico, com os seus grupos humanos, sempre em luta e quase nunca em harmonia com os quadros naturais. Luta, em certos casos, provocada e por culpa, portanto, da agressividade do meio, que iniciou abertamente hostilidades, mas, quase sempre, por inabilidade do elemento colonizador, indiferente a tudo que não significasse vantagem direta e imediata para os seus planos de aventura mercantil. Aventura desdobrada, em ciclos sucessivos de economia destrutiva ou, pelo menos, desequilibrante da saúde econômica da nação: o do pau-brasil, o da cana-de-açúcar, o da caça ao índio, o da mineração, o da “lavoura nômade”, o do café, o da extração da borracha e, finalmente o de certo tipo de industrialização artificial, baseada no ficcionismo das barreiras alfandegárias e no regime de inflação. É sempre o mesmo espírito aventureiro se insinuando, impulsionando, mas logo a seguir corrompendo os processos de criação de riqueza no país (...). É a impaciência nacional do lucro turvando a consciência dos empreendedores e elevando-os a matar sempre todas as suas “galinhas de ovos de ouro”. Todas as possibilidades de riqueza que a terra trazia em seu bojo. Em última análise, esta situação de desajustamento econômico e social foi consequência da inaptidão do Estado Político para servir de poder equilibrante entre os interesses privados e o interesse coletivo (Castro, 1992, p. 280-281).

Josué de Castro também está na origem das primeiras iniciativas públicas de alimentação e nutrição que nasceram no âmbito das políticas trabalhistas do governo Getúlio Vargas. Os inquéritos que promoveu nos anos 1930 sobre

as condições de vida dos trabalhadores do Recife, Pernambuco, contribuíram para estabelecer as relações entre alimentação e salário. Os resultados desses estudos revelaram a ocorrência de *deficit* calórico e de nutrientes na população (Arruda e Arruda, 2007, p. 320; Vasconcelos, 2005, p. 441; Silva, 2014, p. 16) especialmente resultante da insuficiência de renda. As pesquisas tiveram ampla divulgação nacional, provocando a realização de estudos similares em outros lugares do Brasil. Tais achados subsidiaram a campanha pelo salário mínimo que, em abril de 1938, com o Decreto-Lei nº 399, resultou na aprovação desse direito, cujos valores foram fixados em 1º de março de 1940 pelo Decreto-Lei nº 2.162, medida que, à época, beneficiou cerca de 60% da população assalariada (Arruda e Arruda, 2007, p. 320).

O médico e intelectual pernambucano foi fundador e dirigente dos primeiros órgãos voltados para a questão alimentar (Arruda e Arruda, 2007; Vasconcelos, 2005; Silva, 1995; Peliano, 2010). Nesse contexto, em 1940, foi criado o Serviço de Alimentação da Previdência Social (Saps), com o objetivo de promover a instalação de refeitórios em empresas maiores; fornecer refeições nas menores; vender alimentos a preço de custo a trabalhadores com família numerosa; proporcionar educação alimentar; formar pessoal técnico especializado; e apoiar pesquisas sobre alimentos e situação alimentar da população.

Em 1942, foi instalada a Coordenação da Mobilização Econômica (CME), que incluía um Serviço Técnico de Alimentação Nacional, com o propósito de orientar a produção agrícola e industrial de alimentos e racionalizar a produção agropecuária e a comercialização, além de prestar assistência técnica à indústria por meio de um laboratório de tecnologia de alimentos.

Três anos depois, em 1945, foi criada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), com o fim de definir a política nacional de alimentação; estudar o estado de nutrição e os hábitos alimentares da população; acompanhar e estimular as pesquisas relativas às questões e aos problemas de alimentação; trabalhar pela correção de defeitos e deficiências da dieta brasileira estimulando e acompanhando campanhas educativas; e ainda contribuir para o desenvolvimento da indústria de alimentos desidratados. Em janeiro de 1946, fundou-se o Instituto Nacional de Nutrição (INN).

Em 1952, foi elaborado o plano Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil, abrangendo inquéritos nutricionais, expansão da merenda escolar, assistência alimentar a adolescentes, enriquecimento de alimentos básicos e apoio à indústria de alimentos. Desse projeto sobreviveu apenas a merenda escolar, sob o controle do Ministério da Educação a partir de 1955. Na época, a merenda recebia significativo apoio do Programa Mundial de Alimentos (PMA) da ONU e da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (US Agency

for International Development – Usaid), que atuaram para introduzir alimentos formulados<sup>5</sup> no programa.

Nos anos 1950 e 1960, vários estudos e inquéritos revelaram a gravidade da situação alimentar no Brasil: todos apontavam para altos índices de desnutrição, com *deficit* calórico e proteico acompanhado de anemia e, ao menos em algumas regiões do Nordeste, hipovitaminose A. Paralelamente, um amplo estudo do Ministério da Saúde, em 1955, identificava o bócio endêmico como grave problema de saúde pública.

É curioso que, apesar dos dados existentes, dos conhecimentos acumulados – naquela época foram criados institutos de nutrição nas universidades federais de Pernambuco e do Rio de Janeiro –, da disponibilidade de alimentos em quantidades suficientes e das instituições públicas que surgiram no pós-Segunda Guerra Mundial, nenhum outro programa de alimentação e nutrição, além da merenda escolar e do salário mínimo ancorado no valor de uma cesta de alimentos, tenha sobrevivido como tal até o começo da década de 1970. Provavelmente isto aconteceu porque a fome, apesar de afetar parte expressiva da população brasileira, não era percebida como uma “questão” no sentido dado por Castel (1998), isto é, a fome não ameaçava a ordem social e política vigente.

### 3 A DITADURA CIVIL-MILITAR E A DESNUTRIÇÃO NOS PLANOS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO

Em meados de 1970, a degradação das condições de vida das massas trabalhadoras excluídas do processo de crescimento econômico, batizado de “milagre brasileiro”, foi atestada por várias pesquisas. Em 1974-1975, o Estudo Nacional de Despesa Familiar do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Endef/IBGE) evidenciou que dois terços da população não se alimentavam satisfatoriamente. Como consequência, de cada duas crianças menores de 5 anos, uma sofria algum grau de desnutrição (Inan, 1990, p. 16).

No cenário internacional, com a crise alimentar dos anos 1970, organismos como a OMS, a FAO e o UNICEF passaram a defender a necessidade da incorporação do enfrentamento à desnutrição ao planejamento econômico dos países do Terceiro Mundo (Vasconcelos, 2005, p. 444). No Brasil, surgem os I e II Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), incorporando ao planejamento econômico instrumentos de políticas sociais.

---

5. Os alimentos formulados são combinações de produtos ou ingredientes industrializados originando produtos comestíveis com apresentação própria e, na maior parte das vezes, estranha aos hábitos alimentares das comunidades ou pessoas para as quais são distribuídos. Vários produtos preparados por empresas, governos ou organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (Food and Agriculture Organization – FAO), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (United Nation’s Children’s Emergency Fund – UNICEF), foram comercializados com pouco ou nenhum sucesso. No Brasil, e por forte recomendação da Usaid, foram amplamente distribuídos, no período 1950-1970, diversos formulados tais como Soleina, Vitasoy, Sacy, Fortifex, Cereлина, concentrados proteicos de peixe e macarrão com soja (Silva, 1995, p. 88).

Dentro desse contexto, em 1972, foi criado o Inan, autarquia vinculada ao Ministério da Saúde (Silva, 1995, p. 89-88; Arruda e Arruda, 2007, p. 321; Peliano, 2010, p. 28). Sob a tutela do Inan, e em parceria com o Ipea, em março de 1973, o governo lançou o I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan), cujas diretrizes pautavam-se no I PND. Em fevereiro de 1976, foi instituído o II Pronan, que deveria ter duração coincidente com o II PND (1975-1979), contudo, em função da não aprovação do III Pronan, o prazo do segundo plano foi prorrogado até 1984.

No II Pronan, houve uma mudança radical na concepção dos programas de alimentação, pois foram abandonadas as equivocadas estratégias anteriores articuladas, especialmente nos anos 1950 e 1960, em torno de alimentos formulados e de educação alimentar. O Endef havia revelado que o problema não era a qualidade da alimentação, mas, sim, a sua insuficiência. A dieta básica brasileira era adequada, mas o problema era que as pessoas não tinham renda para adquirir alimentos (Peliano, 2010, p. 28-29; Campino, 1986, p. 97; Hoffmann, 1995, p. 169).

Assim, com o II Pronan, deu-se ênfase à utilização de alimentos básicos nos programas alimentares e ao apoio aos pequenos produtores rurais, com vistas à elevação da renda do setor agrícola e ao aumento da produtividade da agricultura familiar. O diagnóstico era o de que a agricultura brasileira respondia satisfatoriamente aos estímulos de mercado, verificando-se, à época, uma expansão muito grande na produção de produtos exportáveis em detrimento dos alimentos de consumo interno, cuja produção estava estrangulada pelo baixo poder aquisitivo dos trabalhadores, inviabilizando a melhoria dos preços para os produtores rurais.

Propôs-se, então, a criação de um mercado institucional mediante a unificação das compras de alimentos de todos os programas governamentais de distribuição de alimentos em uma única instituição, no caso a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), hoje Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Esse mercado institucional, de grande porte, teria como objetivo estimular a produção e garantir a aquisição dos alimentos, a preços remuneradores, diretamente dos pequenos produtores, cooperativas e pequenas agroindústrias mais próximas das áreas rurais.

O II Pronan definiu como público prioritário gestantes, nutrizes e crianças de até 7 anos de idade na população de baixa renda, bem como escolares de 7 a 14 anos. Além da distribuição de alimentos básicos adquiridos da pequena produção rural, o programa estabeleceu as seguintes prioridades: combate às carências nutricionais específicas (anemia ferropriva, hipovitaminose A e bócio); promoção do aleitamento materno; acompanhamento da alimentação do trabalhador; e apoio à realização de pesquisas e à capacitação de recursos humanos.

Além da merenda, que passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), nos anos seguintes, sob a égide do Pronan, doze programas e ações de alimentação e nutrição foram implementados por diversos ministérios e órgãos federais, conforme o quadro 1.

QUADRO 1

**Final dos anos 1980: doze programas e ações de alimentação e nutrição em seis órgãos federais**

Inan/Ministério da Saúde	Programa de Suplementação Alimentar (PSA) Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (Proab) Projeto de Aquisição de Alimentos Básicos em Áreas Rurais de Baixa Renda (Procab) Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno (PNIAM) Programa de Combate às Carências Nutricionais Específicas (PCCNE) Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan)
Ministério da Educação	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares (Paie)
Legião Brasileira de Assistência (LBA)	Programa de Complementação Alimentar (PCA)
Ministério do Trabalho	Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)
Presidência da República	Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC)
Ministério da Agricultura	Programa de Abastecimento Popular (PAP)

Fontes: Peliano e Beghin (1994) e Peliano (2010).  
Elaboração da autora.

Ainda que esses programas, juntos, tenham mobilizado recursos expressivos no final dos anos 1980 e que, no geral estivessem, de fato, voltados para os grupos populacionais mais afetados pela desnutrição, eles também apresentaram diversos problemas, tais como: irregularidade no atendimento; baixa cobertura; distribuição de alimentos de má qualidade; distribuição de alimentos formulados caros e pouco aceitos pelos beneficiários; centralização excessiva da gestão em Brasília, episódios de corrupção; e superposição de programas, gerando desperdício de recursos, entre outros (Peliano e Beghin, 1992; 1994; Peliano, 2010).

Contudo, a inserção do problema da desnutrição nos planos nacionais de desenvolvimento contribuiu para melhorar a situação alimentar da população brasileira. No final dos anos 1980, um novo inquérito nacional realizado pelo IBGE em parceria com o Inan, a Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição (PNSN), revelou que a desnutrição infantil tinha caído mais de 30% entre 1974 e 1989 (Inan, 1990). Nesse contexto, além de sucessivas crises econômicas, inclusive a da década de 1980, batizada de “década perdida”, o quadro geral foi de recessão econômica, deterioração dos níveis médios de renda de todos os estratos, crescimento vertiginoso da inflação, concentração da renda novamente em ascensão e recrudescimento da pobreza absoluta. Parte dos ganhos econômicos auferidos nos anos de intenso crescimento econômico do país foi revertida durante a década de 1980 (Monteiro *et al.*, 1993, p. 89), gerando mal-estar na população, como veremos a seguir, na seção 4.

Diante das inúmeras dificuldades vivenciadas ao longo de sua trajetória, o Inan acabou sendo extinto em 1997. O PCCNE, o Sisvan e o PNIAM foram absorvidos por áreas do Ministério da Saúde. O PNAE e o PAT se mantêm ativos até hoje, nos ministérios da Educação e do Trabalho, respectivamente. Os demais foram extintos ou reeditados e aperfeiçoados anos depois, como a distribuição de cestas de alimentos a famílias empobrecidas tendo a Cobal/Conab<sup>6</sup> como agente operador. Esta se originou no PSA e foi retomada no início dos anos 1990, com o Plano de Combate à Fome e à Miséria, e segue até os dias de hoje, especialmente para acampados, povos indígenas e comunidades quilombolas. O PNLCC, por sua vez, foi reeditado em outras bases, de forma descentralizada e focalizado em crianças e gestantes em risco nutricional, batizado de Leite é Saúde, e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, é muito semelhante ao Procab, só que adaptado à conjuntura dos anos 2000.

#### **4 A FOME VOLTA A SER UMA QUESTÃO NA NOVA REPÚBLICA**

Com a primeira eleição democrática após vinte anos de ditadura civil-militar, o governo do presidente Collor assumiu em 1990 com uma agenda neoliberal que resultou em uma reforma drástica do Estado e em expressivos cortes orçamentários. O quadro econômico e social não era bom; com isso, a fome tornou-se uma questão novamente, e a sociedade pressionou os poderes públicos por respostas. As palavras “fome” e “desemprego”, que estiveram ausentes no discurso do planejamento autoritário da ditadura civil-militar, voltaram a integrar a nova narrativa.

##### **4.1 A efervescência social da redemocratização**

No início dos anos 1980, a emergência do movimento popular em prol do retorno da democracia no país apresentou nova perspectiva para a organização social em torno do combate à fome. Assim, por exemplo, em 1985, foi organizado pelo Ministério da Agricultura o Debate Nacional de Abastecimento Popular, conhecido como o Dia D do Abastecimento, que mobilizou cerca de 30 mil participantes vinculados a quase 3 mil organizações populares das periferias dos centros urbanos. Tinha-se como propósito a elaboração de uma carta de reivindicações que tratava, de maneira geral, de temas que diziam respeito à política econômica, à questão salarial, às políticas agrária e agrícola, aos programas de abastecimento e à participação popular na formulação e fiscalização das políticas públicas para o setor (Peliano, 2010; Silva, 2014).

Em meados dos anos 1980, a atuação de organizações e movimentos sociais do campo da alimentação e nutrição ganhou expressividade. Como desdobramento da VIII Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986, a mobilização da

---

6. A Cobal foi criada em 1962 e, em 1990, da fusão entre a Cobal, a Companhia de Financiamento da Produção (CFP) e a Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem), nasce a Conab.

sociedade contribuiu para que o Ministério da Saúde convocasse a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (1986). Tal convocação partiu da ideia de superar a concepção restrita vigente à época de uma política de nutrição e saúde desvinculada da política alimentar.

O relatório final da conferência ressaltou o caráter estrutural dos problemas nutricionais, em especial da fome, bem como a necessidade de redefinição dos modelos de desenvolvimento econômico e social e de reordenação do conjunto de políticas que afetam a alimentação, isto é, as políticas agrárias, agrícola, trabalhista, entre outras. Para promover a intersectorialidade capaz de assegurar a alimentação entendida como direito pelos participantes da conferência, foi proposto um conselho nacional de alimentação e nutrição e um sistema de segurança alimentar, ambos vinculados ao Ministério do Planejamento. No entanto, ainda era frágil a interlocução da área técnica de nutrição do Ministério da Saúde com os demais ministérios e com as organizações e movimentos sociais. Por isso, as ideias e propostas construídas na conferência tiveram pouca repercussão, inclusive na época não houve força política suficiente para incluir a alimentação como direito social na CF/1988 (Burlandy, 2011). Com efeito, foi necessário esperar mais 22 anos para que isto acontecesse. O máximo que se conseguiu foi inserir a alimentação escolar como direito na Carta Magna.

Com a aprovação do *impeachment* do presidente Collor em 1992, o Movimento pela Ética na Política deu origem a outra mobilização social, a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Liderada pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, a Ação da Cidadania mobilizou o Brasil e instou o presidente Itamar Franco a tomar medidas. A luta societária pela retomada de princípios éticos e de cidadania e pelo resgate da dívida social, associada à abertura do presidente Itamar ao diálogo, foi essencial para garantir a governabilidade até as eleições seguintes.

A Ação da Cidadania evocou sentimento de solidariedade nacional em favor dos excluídos e promoveu, entre outras atividades, inúmeras campanhas de distribuição de alimentos em todo o país, impulsionadas pelo sentimento de indignação contra a fome, a miséria e a exclusão vigentes. Milhares de pessoas e de instituições participaram da campanha: indivíduos, artistas, organizações não governamentais, sindicatos e centrais sindicais, igrejas e grupos religiosos de diferentes matrizes, empresas dos mais variados tipos – privadas e estatais –, associações comunitárias e profissionais, instituições filantrópicas, escolas e universidades, entre outros.<sup>5</sup>

Essa mobilização teve o efeito notável de abrir um campo de debate em torno da fome que ganhou lugar de destaque na grande imprensa. Tudo era discutido: questões relativas à produção e à distribuição de alimentos, as relações entre saúde e nutrição, tecnologia e desenvolvimento local, a parceria entre Estado e sociedade

no enfrentamento da fome, a reforma agrária e a geração de emprego. Tratava-se de um debate que chamava a atenção para as responsabilidades públicas na crise social brasileira (Landim, 1998; Burlandy, 2011; Beghin, 2015).

#### 4.2 As respostas do governo federal: o Plano de Combate à Fome e à Miséria e o Consea

Esse amplo movimento, associado à compreensão política que o recém-empossado presidente Itamar Franco (1992) teve da necessidade de apoiar-se no movimento social, para reconstituir a credibilidade do Executivo, perdida no processo de *impeachment* do ex-presidente Collor, criou um ambiente propício para a implementação de um plano de combate à fome elaborado de forma participativa.

Na ocasião e em atendimento ao desafio lançado por Betinho, o Ipea identificou e localizou, por meio do Mapa da Fome, 32 milhões de pessoas que não se alimentavam adequadamente, isto é, pessoas cuja renda mensal lhes garantia, na melhor das hipóteses, apenas a aquisição de uma cesta básica de alimentos capaz de satisfazer as suas necessidades nutricionais. Esse número impressionou, pois equivalia a toda a população da Argentina naquela época (Peliano, 1993).

Como resposta, o governo anunciou o Plano de Combate à Fome e à Miséria (Crusius *et al.*, 1993) e, no mesmo ano, criou, no âmbito da Presidência da República, o Consea. Este era presidido por um representante da sociedade civil, o bispo Dom Mauro Morelli, e integrado por ministros de Estado e por personalidades de destaque, identificadas com vários setores da sociedade civil (sindicatos, ONGs, movimentos sociais, mundo cultural, academia, setor empresarial, igrejas), na sua maioria indicadas pelo Movimento pela Ética na Política/Ação da Cidadania (Peliano, 1994; Burlandy, 2011). Em 1994, o Consea convocou a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, que contou com a presença do presidente Itamar Franco e reuniu, em Brasília, mais de 2 mil representantes da sociedade civil e do governo. O tema central da conferência foi *Fome, questão nacional* (Burlandy, 2009; 2011).

Com o Consea inaugurou-se uma nova forma de articular as políticas públicas, ampliando a participação social. Seus maiores logros foram no campo da assistência alimentar, o que pode ser auferido pela enorme mudança que os programas sofreram no período da sua vigência, 1993 e 1994. Foram retomados antigos programas com novas metodologias de atuação: a distribuição de leite, totalmente descentralizada e focalizada em crianças e gestantes em risco nutricional, associada a ações de saúde; a distribuição também descentralizada da alimentação escolar; e a distribuição de estoques de alimentos do governo para mais de 2 milhões de famílias atingidas pela seca (Peliano, 1994; 2001).

Contudo, conforme constatou o próprio Ipea, no geral, essas iniciativas limitaram-se à esfera das políticas compensatórias, o que, por um lado, foi bom,

pois a distribuição de alimentos rompeu uma atuação insuficiente e limitada dos poderes públicos diante do problema da fome e, paralelamente, permitiu dar uma resposta, ainda que parcial e de curtíssimo prazo, à falta de alimentação das populações empobrecidas. Por outro lado, a ênfase em políticas compensatórias acabou não aproveitando a mobilização da sociedade civil e a influência lograda pelo Consea na ação governamental para a formulação de políticas que gerassem mudanças estruturais e que permitissem reduzir a necessidade de compensações. Provavelmente, foi por isso que não houve força política suficiente para convencer o presidente FHC e sua equipe a dar continuidade a essa experiência (Peliano, Resende e Beghin, 1995; Beghin, 1998; Peliano, Rocha e Beghin, 1998; Peliano, 2010).

## 5 O COMBATE À FOME DEIXA DE SER PRIORIDADE NOS GOVERNOS FHC

### 5.1 O foco na pobreza

A gestão do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) que se iniciou em 1995, ansiosa por ter marca própria, abandonou o tema da fome e aderiu à agenda liberal do combate à pobreza estruturada em torno da focalização nos empobrecidos, da parceria com o chamado Terceiro Setor e de uma abordagem compensatória. Contudo, a experiência do Consea foi insumo para a estratégia de ação governamental intitulada Comunidade Solidária, abrigada na Presidência da República, com o apoio do Ipea.

A partir dos erros e acertos da implementação do Plano de Combate à Fome e à Miséria, do presidente Itamar, criou-se uma intervenção que, de forma inovadora para a época, buscou articular e coordenar ações – federais, estaduais e municipais – em territórios empobrecidos, a partir de um pacto federativo. Apostava-se que a convergência e a integração das ações contribuiriam para que tais territórios pudessem se desenvolver. As áreas prioritárias foram selecionadas a partir de um *mix* de indicadores municipalizados de pobreza (Mapa da Fome) e de condições de vida (UNICEF e IBGE) (Peliano, Resende e Beghin, 1995; Peliano, Rocha e Beghin, 1998; Beghin, 1998; Resende, 2000).

Assim foi que o Comunidade Solidária incorporou as ações definidas como prioritárias no Consea e ampliou o leque para incluir programas nas áreas da saúde (combate à mortalidade infantil e atenção à saúde da família); da educação (reforço da alimentação escolar, saúde do escolar, fornecimento de transporte e material didático); da moradia (habitação e saneamento); do desenvolvimento rural (apoio à agricultura familiar); e da geração de renda (qualificação profissional e crédito a microempreendedores). No conjunto foram selecionados dezesseis programas que fizeram parte da chamada Agenda Básica (Resende, 2000; Peliano, 2010; Burlandy, 2003). Os programas de assistência alimentar foram todos ampliados. Em substituição ao Consea, foi instituído o conselho do

Comunidade Solidária que, entre outras atividades, promoveu um amplo debate com organizações da sociedade civil, universidades, organismos internacionais e órgãos do governo sobre os temas da segurança alimentar e da reforma agrária, entre outros (Ipea, 1996).

De fato, a avaliação externa do Comunidade Solidária, realizada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), revelou que, nos municípios mais pobres onde atuou, foram observados avanços na convergência e integração intersetorial de programas, especialmente entre as áreas de alimentação, saúde e educação (Marinho, 1998). É a essa integração que se creditou, em grande parte, uma queda expressiva nas internações e nos óbitos de crianças menores de 5 anos por deficiências nutricionais entre 1994 e 1997.

No segundo mandato do presidente FHC, mudou a equipe da secretaria executiva do Comunidade Solidária e ela se distanciou dessa estratégia, que foi transferida para a Secretaria de Assistência Social e incorporada no Projeto Alvorada. A secretaria executiva do Comunidade Solidária se concentrou em estimular o desenvolvimento local em um conjunto de municípios selecionados. Essa estratégia foi batizada de Comunidade Ativa (Peliano, 2010).

É também dessa época a elaboração da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) no âmbito do Ministério da Saúde, que em 2021 completou vinte anos. A PNAN, articulada em torno do direito à alimentação adequada e saudável, considera as políticas de alimentação e nutrição dentro de uma abordagem que compreende três aspectos: i) disponibilidade de alimentos; ii) seu consumo; e iii) utilização biológica de energia e nutrientes, que reflete o próprio estado de nutrição. Incorporando princípios e normas do Sistema Único de Saúde (SUS), a PNAN ancora-se no entendimento de que a alimentação é um elemento das práticas de saúde, de respeito à diversidade e à cultura e fortalecimento da autonomia dos indivíduos. O percurso de formulação e implementação da PNAN, nos seus vinte anos de existência, mostrou a importância de se revisarem diretrizes, ações e programas à luz da transição epidemiológica e nutricional em curso no país, como é o caso da transição demarcada pela pandemia de sobrepeso/obesidade decorrente de uma alimentação inadequada (Recine *et al.*, 2021).

## 5.2 O amadurecimento da sociedade civil em torno da SAN

Com a vitória do PSDB nas eleições de 1994 e a substituição do Consea pelo conselho do Comunidade Solidária com ênfase no combate à pobreza e não mais à fome, aos poucos a campanha contra a fome foi perdendo fôlego. Todavia, graças à permanência no Comunidade Solidária das equipes do Ipea que trabalharam no Consea e de conselheiros da sociedade civil envolvidos com a Ação da Cidadania, os temas da fome e da segurança alimentar conseguiram alguns avanços.

Esse foi o caso da construção política do conceito de SAN. Com efeito, o conselho do Comunidade Solidária, assessorado pela secretaria executiva, organizou um processo de estabelecimento de consensos em torno desse conceito. Foram vários debates que partiram dos acúmulos alcançados na I Conferência de Segurança Alimentar e que envolveram representantes de órgãos governamentais, acadêmicos, empresários e representantes de organizações e movimentos sociais. Assim, em 1996, acordou-se que a

segurança alimentar e nutricional significa garantir a todos condições de acesso a alimentos básicos seguros e de qualidade, em quantidade suficiente para atender os requisitos nutricionais, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim para uma existência digna em um contexto de desenvolvimento integral do ser humano (Ipea, 1997, p. 57).

Tratou-se de entendimento inovador, não somente pela concepção abrangente do conceito, mas especialmente pela introdução da dimensão nutricional, essencial para assegurar uma alimentação adequada e saudável para toda a população. Deixava-se definitivamente para trás a compreensão de que a segurança alimentar se limitava às questões agrárias e agrícolas e de que a má alimentação se restringia à desnutrição. Uma dieta inadequada pode gerar outras graves doenças, como é o caso, nos dias de hoje, da pandemia de sobrepeso e obesidade que vem se tornando endêmica, ao acometer metade da população brasileira.

Concomitante a este esforço, a secretaria executiva do Comunidade Solidária criou, em parceria com a FAO, o Comitê Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional. O principal objetivo do comitê foi o de preparar a posição brasileira para a Cúpula Mundial de Alimentação, convocada pelas Nações Unidas para ocorrer em Roma, em novembro 1996. O processo também envolveu representantes da sociedade civil, inclusive a relatoria do documento oficial ficou a cargo da sociedade civil. Foi organizada uma consulta nacional que reuniu mais de cem participantes governamentais, do setor privado e de organizações e movimentos sociais ligados à SAN. Por fim, a delegação brasileira à cúpula incluiu representantes da sociedade, o que não era comum à época.

Ainda que o governo tenha incorporado poucas das sugestões apresentadas por organizações e movimentos sociais, essas iniciativas possibilitaram manter vivo o tema da SAN tanto em instâncias técnicas do governo federal como dentro da própria sociedade, a qual teve que se organizar para assegurar a participação consensuada e qualificada nas instâncias de diálogo entre governo e sociedade. O amadurecimento da sociedade civil também permitiu sua participação ativa no Fórum Global de ONGs pela soberania alimentar, evento paralelo à Cúpula Mundial de Alimentação que reuniu em Roma mais de 1,2 mil representantes de organizações e movimentos sociais de cerca de oitenta países.

Com isso, em 1998 foi criado o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), uma rede de indivíduos, organizações e movimentos sociais que atuam no campo da SAN. O FBSSAN inseriu-se em redes internacionais e contribuiu de forma importante para a construção de uma visão ampliada da SAN. O fórum desempenhou papel relevante na mobilização de administrações estaduais e municipais entre 1998 e 2003, quando havia pouca interlocução com o governo federal. Depois, ocupou lugar de destaque no âmbito do Consea, recriado em 2003 pelo governo do presidente Lula (Burlandy, 2011).

É também desse período a criação da Articulação Semiárido Brasileiro (ASA), em 1999, integrada por mais de setecentas organizações sociais. Uma de suas iniciativas fundamentou um programa governamental em um contexto mais recente, a alternativa tecnológica das cisternas de placas para aproveitamento da água de chuva, que, a partir de 2003, passou a ser implementada em parceria com o governo federal, por meio do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC).

Por fim, vale mencionar que organizações e movimentos sociais atuaram intensamente na área de nutrição em saúde, como em temas relacionados ao aleitamento materno, à saúde da criança, ao direito dos portadores de necessidades alimentares especiais e dos consumidores em geral. Todavia, apesar dos avanços no combate à fome, à miséria e à pobreza, a década de 1990 se encerrou com a presença de várias das dificuldades tradicionais: falta de prioridade política; recursos insuficientes para garantir um atendimento adequado; ausência de uma política mais agressiva na área do abastecimento popular; falta de flexibilidade para atender às demandas das comunidades locais; e fragilidades do controle social e da participação da sociedade.

## **6 OS ANOS 2000 E A ALIMENTAÇÃO COMO DIREITO**

### **6.1 A volta da fome no discurso governamental**

Em 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, o tema da fome voltou com toda a força para a agenda nacional. Foi recriado o Consea em moldes semelhantes ao anterior, lançado o Fome Zero e elaborados os planos nacionais de SAN, além de implantado o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), ancorado em um pacto federativo, por meio da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Ademais, entre 2003 e 2015, foram realizadas quatro conferências nacionais que mobilizaram milhares de pessoas em todo o país.

Fortaleceu-se a compreensão de que o efetivo combate à fome requeria uma abordagem articulada em torno de três pilares: i) forte intervenção do Estado nos três níveis de governo; ii) estratégias intersetoriais de atuação; e iii) participação social.

Nesse sentido, entendia-se que os principais desafios eram os de: garantir o acesso aos alimentos; ampliar e fortalecer sistemas de produção de alimentos em bases mais sustentáveis; promover a oferta de alimentos saudáveis para toda a população, inclusive as comunidades tradicionais; enfrentar o crescente aumento do sobrepeso, da obesidade e das doenças crônicas não transmissíveis; e apoiar iniciativas de promoção da soberania, da SAN, do direito humano à alimentação adequada e de sistemas alimentares democráticos, saudáveis e sustentáveis em âmbito internacional, por meio do diálogo Sul-Sul e da cooperação internacional.

Para enfrentar esses desafios, era necessário construir uma institucionalidade sólida voltada para a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável. Tal institucionalidade envolveu não somente diferentes ministérios centrais à promoção da SAN, mas também os entes subnacionais – visto que as ações se efetivam no local – e a sociedade civil organizada. Essa foi a principal missão do Sisan, que, do lado governamental, era representado por Câmaras Intersetoriais de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisans) que reuniam as distintas pastas (ministérios no nível federal e secretarias nos âmbitos estadual e municipal) afetas à elaboração e à execução da política e dos planos de SAN. Para a promoção institucionalizada da participação social, o Sisan era integrado, ainda, pelos conselhos de SAN nos três níveis de governo.

No que se refere à dimensão do acesso aos alimentos, a pergunta recorrente à época era: qual a melhor forma de assegurar alimentação para as pessoas que passavam fome? A experiência anterior com os programas de distribuição de alimentos ensinou que esse *modus operandi* não servia mais. O governo do presidente FHC tinha posto em marcha diversos programas de transferência de renda (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Bolsa para Erradicação do Trabalho Infantil) que também apresentavam problemas, pois tinham baixa cobertura, eram fragmentados e, em alguns casos, sobrepostos. Para contornar essas questões, promoveu-se a fusão e a expansão desses programas: foi quando nasceu o Bolsa Família, em 2003. O Bolsa Família passou a ser o carro-chefe do Fome Zero e dos sucessivos planos de SAN.

Uma iniciativa importante liderada pelo Consea foi a criação do PAA, semelhante ao Procab, dos anos 1970. A proposta era, por um lado, assegurar mercado institucional para os agricultores familiares e, por outro, abastecer entidades sociais com alimentos *in natura* ou minimamente processados. Destaque-se, ainda, a ativa participação do Consea na aprovação da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre a alimentação escolar. Esta lei valorizou a educação alimentar e nutricional, fortaleceu a participação popular nas ações desenvolvidas pelos estados e municípios, e determinou que, no mínimo, 30% dos recursos do PNAE devessem ser gastos na compra de alimentos de agricultores familiares e de empreendedores familiares rurais.

O ano de 2010 representou um marco, pois foi aprovada pelo Congresso Nacional a emenda constitucional (EC) que transformou a alimentação em direito social (EC nº 64, de 4 de fevereiro). O Consea teve papel decisivo nesse resultado por meio de ampla campanha de mobilização da sociedade e intensa incidência no Congresso Nacional.

Também merecem menções a elaboração e a publicação pelo Ministério da Saúde do *Guia Alimentar para a População Brasileira: promovendo a alimentação saudável*, em 2014. Esta versão do guia adota uma definição de alimentação adequada e saudável derivada de uma proposta concebida e aprovada no Consea em 2007, e suas diretrizes baseiam-se em uma classificação de alimentos a partir do nível de processamento, dos *in natura* aos ultraprocessados. Articulando consumo, saúde e sustentabilidade, a classificação “nova”, como é denominada, constitui-se como ponto de virada nos referenciais de guias alimentares e um centro de disputa importante até os dias de hoje com os setores do modelo agroindustrial.

O resultado desse acúmulo é que, em 2014, o Brasil atingiu a menor taxa de extrema pobreza dos últimos anos. Estudo inédito publicado pelo Ipea no boletim *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 29 revela que a linha de US\$/paridade do poder de compra (PPC) 1,90/dia caiu mais de 70% entre 2000 e 2014, passando de 14,7% para 4,0%, respectivamente (Souza, 2022). Destaque-se, contudo, que as grandes médias ofuscam especificidades, como é o caso da fome que permaneceu inaceitavelmente presente em populações específicas, como a indígena e a quilombola. Com efeito, segundo o UNICEF, cerca de 30% das crianças indígenas são afetadas por desnutrição crônica. Entre os ianomâmis, o percentual supera 80%. Meninas e meninos indígenas têm duas vezes mais risco de morrer antes de completar 1 ano do que as outras crianças brasileiras.<sup>7</sup>

No primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff, novamente a fome saiu de cena e entrou o tema da extrema pobreza medida por níveis de renda. Assim, é lançado, em 2012, o Brasil sem Miséria,<sup>8</sup> que se articulou em torno de três eixos: i) garantia de renda, para alívio imediato da situação de pobreza; ii) acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e iii) inclusão produtiva, para aumentar a capacidade e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e da cidade. Essa estratégia, liderada pelo MDS, não incluiu elementos de participação social e desenvolveu pouca interação com o Consea e os planos de SAN, contribuindo para seu enfraquecimento. Isso porque os dois processos estavam sob responsabilidade de um mesmo ministério, que acabou priorizando o Brasil sem Miséria.

7. Disponível em: <<https://uni.cf/3idlGGh>>.

8. Para mais informações sobre essa estratégia, ver Campello, Falcão e Costa (2014).

Apesar dos indiscutíveis avanços obtidos ao longo dos governos do Partido dos Trabalhadores, problemas estruturais não foram resolvidos. Estudos mais aprofundados fazem-se necessários para relacioná-los com a SAN da população brasileira, mas podemos assinalar algumas questões, tais como:

- o abandono da reforma agrária ou uma reforma agrária a serviço do agronegócio;<sup>9</sup>
- a falta de uma política nacional de abastecimento – se o PAA representou um primeiro passo nessa direção, este foi deixando de ser prioridade ao longo do tempo;<sup>10</sup>
- a “distribuição plutocrática” do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), na medida em que o programa fortaleceu agricultores familiares mais consolidados em detrimento dos demais,<sup>11</sup> empobrecidos;
- a timidez no enfrentamento da epidemia do sobrepeso e da obesidade que acomete grande parte da população, inclusive a empobrecida, e que acarreta doenças graves como diabetes, hipertensão e diversos tipos de câncer, entre outras;
- a dificuldade de a SAN ser percebida como objetivo estratégico para o desenvolvimento do país;
- a superposição de estratégias nacionais, isto é, Fome Zero, planos de SAN e Brasil sem Miséria, o que acabou gerando pulverização de esforços e recursos; e
- uma intersetorialidade incompleta, pois avançou-se pouco no envolvimento dos ministérios da área econômica, provavelmente porque a liderança das iniciativas era de um ministério da área social, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

## 6.2 O alargamento da participação da sociedade civil na agenda da SAN

A partir de 2003, o Consea, então recriado, permaneceu presidido pela sociedade civil e majoritariamente integrado por representantes de organizações e movimentos sociais. Ao logo do tempo, a composição dos conselheiros da sociedade civil foi se diversificando, incluindo, além dos tradicionais movimentos do campo, da defesa da agroecologia e da defesa do direito humano à alimentação

9. A esse respeito, ver Oliveira (s.d.).

10. Assim, por exemplo, conforme assinalam Valadares *et al.* (2015, p. 405-406), de 2012 para 2013, o PAA sofreu acentuado decréscimo no que diz respeito à diminuição tanto do número de produtores familiares que participavam como beneficiários fornecedores, de 42%, como dos recursos investidos, também da ordem de 42%.

11. Ver mais em Valadares *et al.* (2015).

adequada, representantes do movimento sindical urbano, da defesa dos direitos do consumidor, de povos indígenas, de povos e comunidades tradicionais e do movimento negro, entre outros.

Essa diversificação possibilitou o alargamento da agenda e aumentou a legitimidade do Consea, contribuindo para seu maior enraizamento na sociedade. O conselho convocou mais quatro conferências nacionais que envolveram milhares de participantes, entre representantes de governos, em seus três níveis de atuação, e da sociedade de todos os lugares do Brasil. A quinta e última conferência foi realizada em Brasília, em 2015. A permanente preocupação do conselho com o combate às desigualdades fez com que este buscasse assegurar a participação das chamadas minorias. Assim, a organização das conferências previa cotas para as representações étnicas e raciais.

A composição do Consea revela, ainda, o progressivo afastamento de representantes do setor empresarial, especialmente da indústria de alimentos e do agronegócio. Apesar de mantida formalmente sua representação, os setores se fizeram pouco presentes ao longo dos quinze anos de funcionamento do conselho, entre 2003 e 2018 (Burlandy, 2011). Vários fatores podem explicar esse distanciamento: a avaliação de que o espaço era de relevância limitada; a pouca disposição que esses setores têm em relação ao diálogo público; um ambiente nem sempre receptivo à indústria de alimentos e ao agronegócio, pois a visão hegemônica da sociedade civil organizada no conselho era de que parte importante das causas da insegurança alimentar e nutricional no Brasil se deve à atuação das empresas, especialmente as de grande porte. Estas provocam a expulsão dos trabalhadores e dos agricultores familiares do campo, assim como de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais de suas terras e territórios, envenenam os alimentos com agrotóxicos, produzem produtos ultraprocessados que resultam em diversos tipos de doenças, exercem *lobby* poderoso tanto no Executivo quanto no Congresso Nacional para obter vantagens, como incentivos fiscais e diminuição de processos de regulação, entre tantas outras mazelas.

O modelo de participação social adotado pelo Brasil contribuiu para dar destaque à experiência nacional de SAN no cenário internacional. Inclusive, a reforma do Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA) da ONU, ocorrida em 2009, inspirou-se no modelo brasileiro, especialmente no que diz respeito à criação do mecanismo da sociedade civil, envolvendo os segmentos mais afetados pela insegurança alimentar no mundo, como os movimentos do campo, de mulheres, de povos indígenas, de consumidores, de trabalhadores, entre outros.

Contudo, os resultados alcançados, como a diminuição da fome no país e a projeção internacional, não foram suficientes para impedir a descontinuidade dessa bem-sucedida experiência. Entre as primeiras medidas do governo Bolsonaro,

encontrava-se a extinção do Consea. Uma ampla mobilização da sociedade civil contra o fim do conselho chegou a promover, entre outras ações, um “banquete” em mais de quarenta cidades, distribuindo cerca de 20 mil refeições de forma sincronizada, assim como um abaixo assinado internacional com mais de 50 mil assinaturas de organizações, movimentos e pessoas de todo o mundo. A pressão social buscou influenciar a recriação do Consea por meio do Congresso Nacional, mas foram tentativas frustradas, pois restaram vetadas pelo presidente da República.

## **7 A EXTREMA DIREITA NO PODER, O DESMONTE DAS POLÍTICAS E A VOLTA DA FOME**

### **7.1 A desarticulação das políticas de SAN**

Com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, abriu-se caminho para a chegada ao poder da extrema direita. Michel Temer, que assumiu a Presidência da República em 2016, nomeou Osmar Terra para o MDS, que veio a ser uma das principais vozes do negacionismo<sup>12</sup> da gestão Bolsonaro. Na ocasião, deu-se início ao processo de desmonte da institucionalidade construída nos governos anteriores para a promoção do direito humano à alimentação adequada e da SAN.

O primeiro passo foi dado com a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), então responsável pela articulação de políticas voltadas para a agricultura familiar. As atribuições dessa pasta foram absorvidas em parte pelo MDS e em parte pela Casa Civil e perderam força, pois não havia qualquer interesse pelo tema por parte dos governantes.

Além da desarticulação das ações, o governo Temer esvaziou a maior parte dos programas e ações que integravam o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional por meio de substantivos cortes de recursos. A política fiscal contractionista decorreu da implementação de uma agenda econômica ultraliberal associada à aprovação da EC nº 95/2016 pelo Congresso Nacional, conhecida como Teto de Gastos, que congelou em termos reais os gastos públicos primários da União por vinte anos. Ainda que a gestão Temer não tenha extinguido as instâncias de participação social, foi progressivamente enfraquecendo esses espaços.

A combinação da crise econômica – o produto interno bruto (PIB) do Brasil acumulou queda superior a 7% no biênio 2015-2016 – com a diminuição da atuação do Estado resultou no aumento da miséria e da pobreza. De acordo com o Ipea, entre 2014 e 2019, a pobreza extrema aumentou quase 50%, passando de 4,5% em 2014 para 6,6% em 2019 (Souza, 2022).

---

12. Negacionismo é recusar e negar uma realidade cientificamente comprovada. Assim, por exemplo, adeptos da desinformação, como foi o caso de Jair Bolsonaro e Osmar Terra, tentaram boicotar a vacinação e contrariaram o isolamento social e o uso de máscara, fortemente recomendados pela comunidade científica.

A situação piorou quando Jair Bolsonaro assumiu a Presidência da República em 2019. O Consea foi extinto no primeiro dia do governo, assim como foi desmontada a institucionalidade federal de SAN. Sobraram algumas ações que, além de desconectadas de uma política nacional, tiveram seus *modus operandi* alterados ou enfraquecidos, comprometendo sua efetividade. Assim, por exemplo, as verbas alocadas ao PNAE, ao PAA, à Política de Garantia de Preços Mínimos, ao Bolsa Família, entre outros, diminuíram em termos reais. Este último foi extinto e substituído pelo Auxílio Brasil, que entrou em operação no final de 2021.

É nesse contexto de desmonte que o Brasil é atingido pela pandemia do Sars-COV-2 em 2020. Assim, às medidas de austeridade soma-se uma grave crise econômica que se arrasta há tempos e que se aprofundou nos tempos da covid-19. A situação só não é pior em decorrência do Auxílio Emergencial, implementado em distintos períodos de 2020 e 2021, que resultou da pressão da sociedade civil organizada, chegando a beneficiar, no seu auge, entre março e agosto de 2020, mais de 60 milhões de pessoas (Inesc, 2021). Estudo do Ipea revela o forte impacto que o Auxílio Emergencial teve na queda da pobreza (Souza, 2022). De acordo com a publicação, em 2020 os dados mostraram o melhor resultado em anos, pois “a taxa de pobreza com a linha de PPC\$ 1,90/dia recuou 1,1 ponto percentual (p.p.) e a renda dos 20% mais pobres saltou 11%, ritmo digno dos anos de bonança”.

O desmonte da institucionalidade da SAN operado pelas gestões Temer e Bolsonaro, associado a uma política fiscal contracionista implementada desde 2016 por meio especialmente do Teto de Gastos, agravou a crise alimentar que se abateu sobre o Brasil. O abandono de uma atuação intersetorial e sistêmica, assim como a extinção das instâncias de participação social, impediu a identificação dos principais problemas alimentares e das demandas da sociedade; o enfraquecimento de mecanismos de regulação do mercado dificultou o controle da inflação, particularmente a alta de preços dos alimentos; a desarticulação de estratégias de fortalecimento da agricultura familiar, principal responsável pela alimentação básica da população brasileira, contribuiu para a inflação de alimentos e para a carestia; os programas de aquisição e de distribuição de alimentos, como o P1MC, o PNAE e o PAA (mesmo este tendo recebido aporte considerável de recursos), foram enfraquecidos e, portanto, pouco mitigaram o problema da fome; os povos indígenas e os povos e comunidades tradicionais foram abandonados à sua própria sorte, sendo fortemente impactados pela fome e pela covid-19 e suas consequências.

## 7.2 A resistência

Diante desse cenário, ainda em 2019, uma rede que reúne o FBSSAN e outras organizações, movimentos sociais, instituições de pesquisa e ativistas desenvolveu uma série de iniciativas com o intuito de estabelecer um novo ambiente de atuação da sociedade civil, para enfrentar os desafios postos e os que ainda viriam.

Mencionam-se posicionamentos públicos em relação ao fechamento do Consea e a projetos de lei que circulavam no Congresso e que representavam ameaças ao PNAE em relação ao seu financiamento e à sua forma de funcionamento.<sup>13</sup>

Mais um passo foi dado com a convocação feita por mais de sessenta organizações e movimentos sociais da Conferência Nacional Popular, por Direitos, Democracia, Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional.<sup>14</sup> Tal iniciativa buscou manter viva a agenda em torno da SAN, bem como a articulação de atores da sociedade civil, a partir de uma organização autônoma. O processo de construção da conferência também possibilitou atuar nos Conseas estaduais e municipais contribuindo para não desmobilizar as instâncias subnacionais que não foram extintas com o fechamento do Consea nacional.

Em 2020, a partir da necessidade de distanciamento social em decorrência da pandemia da covid-19, a organização da conferência atuou a partir de uma nova lógica batizada de conferência em movimento. Isto é, ela foi sendo costurada por meio de oficinas e encontros virtuais, eventos regionais também virtuais, notas públicas e cartas abertas, documentos com diagnósticos e propostas e ações de incidência no Congresso Nacional, nos governos locais e nos organismos multilaterais em temas afetos à SAN. A trajetória dessa conferência evidencia um processo conectado com a realidade e os desafios atuais, apresentando agendas para garantir o direito humano à alimentação em tempos de pandemia e incidir na ampliação da visibilidade da agenda nas eleições municipais. Um sítio específico foi criado para melhor comunicação com a sociedade.<sup>15</sup>

Por fim, em novembro de 2021, foi lançada a Agenda Prioritária de Mobilização. Também foi organizado o Tribunal Popular da Fome, que condenou o governo federal pelo aumento desse terrível flagelo no país. Os resultados do tribunal somados à petição organizada pela conferência visam subsidiar o Supremo Tribunal Federal na apreciação da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 885, que trata da negligência da administração Bolsonaro mediante o enfrentamento da fome.

Em um período adverso à democracia e à defesa de direitos, a Conferência Nacional Popular se consolidou como um novo ambiente que reinventou a articulação e o controle social desde as organizações e movimentos do campo da SAN, fortalecendo a mobilização e a visibilidade para esta agenda. Essa nova configuração conflui para uma identidade política que evidencia a vida e mostra a energia vital da sociedade civil organizada, apesar da redução ou extinção de espaços institucionais.

13. A esse respeito, ver Carta... (2019) e Amâncio (2021).

14. Disponível em: <<https://bit.ly/3NMvwOX>>.

15. Mais informações no *site* da conferência: <<https://bit.ly/3MTcbvh>>.

A situação é extremamente grave e o ano de 2021 se encerra sem qualquer perspectiva positiva. A esperança é que a sociedade civil organizada mantenha o tema e as lutas vivas para que próximos governantes, preocupados com democracia e justiça, possam reconstruir o que foi desmontado.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas de combate à fome no Brasil, que começaram sua trajetória na segunda parte da década de 1930, no governo de Getúlio Vargas, foram se estruturando ao longo do tempo em torno do *deficit* calórico da alimentação dos trabalhadores – período 1930-1960 –, da desnutrição infantil como expressão de um problema alimentar mais grave – na ditadura civil-militar –, da renda insuficiente para adquirir uma cesta básica – década de 1990 –, das condições de produção e acesso a alimentos de maneira justa e inclusiva por meio da segurança alimentar – começo dos anos 2000 – e do direito humano à alimentação adequada e saudável, que encontra sua realização nas condições de produção, acesso e consumo de alimentos saudáveis e adequados integrantes da concepção de SAN – meados de 2000 até 2019.

As sucessivas respostas dos governos à fome, desnutrição e insegurança alimentar e nutricional no Brasil passaram por ascensões e declínios. No geral, elas não atacaram as causas estruturais da alimentação inadequada, limitando-se quase sempre a ações compensatórias. Talvez seja por isso que na atualidade sejamos compelidos a assistir, nos meios de comunicação, às terríveis imagens de pessoas resgatando do lixo ossos para se alimentar.<sup>16</sup>

Contudo, algumas conquistas foram alcançadas nos anos 2000, a exemplo da erradicação da desnutrição infantil como problema de saúde pública nacional e da eliminação da fome como problema endêmico, mesmo ambos os problemas permanecendo elevados em determinadas comunidades, como entre povos indígenas e entre povos e comunidades tradicionais.

Essas conquistas, em contrapartida, estão se desmanchando rapidamente. Os resultados da pesquisa da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan) revelam que a fome em 2020 retornou aos patamares de 2004: cerca de 9% da população encontra-se em situação de insegurança alimentar grave (Rede Penssan, 2021, p. 48). Nesse contexto, os dados da tabela 1 mostram que o retrocesso mais acentuado se deu nos últimos quatro anos. Entre 2013 e 2018, a insegurança alimentar grave teve um crescimento anual médio de 8,0%. A partir de então, a aceleração foi ainda mais intensa. De 2018 a 2020, o aumento da fome foi de 28,0% ao ano, passando de 5,8% de pessoas em situação de insegurança alimentar grave em 2018 para 9,0% em 2020.

---

16. A título de ilustração, ver Vieceli (2021).

TABELA 1  
Evolução da insegurança alimentar grave – Brasil

	Insegurança alimentar grave (% da população)	Varição anual (%)
PNAD 2004	9,50	-
PNAD 2009	6,60	-31
PNAD 2013	4,20	-36
POF 2018	5,80	38
Inquérito Vigisan 2020	9,00	55

Fonte: Rede Penssan (2021).

Elaboração da autora.

Obs.: PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios; POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares.

A desarticulação das políticas e dos programas de SAN, associada à interrupção de qualquer diálogo com a sociedade civil organizada, isso em um contexto de crises simultâneas – sanitária, econômica e social –, formou uma tempestade perfeita. A situação é muito grave e só tende a piorar se mais nada for feito.

Para os próximos governantes, caberá o esforço da reconstrução. Para tal, espera-se que a análise das experiências do passado, considerando o que deu certo e o que deixou a desejar, sirva de insumo para o aperfeiçoamento da atuação dos poderes públicos. Caberá, ainda, o enfrentamento dos desafios postos. Provavelmente o mais grave deles é a associação perversa de três pandemias cujos efeitos nefastos se potencializam. As pandemias de obesidade e de fome, associadas às consequências do aquecimento global, ameaçam a segurança alimentar não apenas da população do Brasil, mas também do mundo. Combinadas, as complexas interações dessas crises geram uma sindemia de proporções globais.

O conceito de sindemia<sup>17</sup> aponta que as três pandemias – obesidade, desnutrição e mudanças climáticas – interagem umas com as outras, compartilham determinantes e, portanto, exercem uma influência mútua em suas consequências para a sociedade. Suas causas passam pelos interesses dos grandes conglomerados econômicos e financeiros que orientam o modelo hegemônico do sistema agroalimentar global, pela falta de vontade das lideranças políticas e pela dificuldade de atuação da sociedade civil organizada devido ao estreitamento cada vez maior dos espaços democráticos. Por conta disso, as soluções devem ser consideradas conjuntamente, e com urgência.

O Brasil reúne as condições necessárias e suficientes para reverter esse quadro e para enfrentar a sindemia. O que falta é outra vontade e outra ação política.

17. Para mais informações sobre o conceito de sindemia global da obesidade, desnutrição e mudanças climáticas, ver Idec (2019).

## REFERÊNCIAS

- AMÂNCIO, A. A quem interessa mudar a lei do PNAE? **Conferência SSAN**, 17 jun. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3JkuerR>>.
- ARRUDA, B. K. G. de.; ARRUDA, I. K. G. de. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. **Revista Brasileira de Saúde Maternal e Infantil**, v. 7, n. 3, p. 319-326, jul.-set. 2007.
- BEGHIN, N. **Comunidade solidária**: uma avaliação da focalização e da convergência das ações nos municípios prioritários – 1997. Brasília, Ipea, 1998. (Informe à XXI Reunião do Conselho).
- \_\_\_\_\_. (Org.). **Parcerias e pobreza no Brasil**: as contradições dos arranjos realizados entre entidades governamentais e empresas privadas para combater à pobreza. Novas Edições Acadêmicas, 2015.
- BURLANDY, L. **Comunidade solidária**: engenharia institucional, focalização e parcerias. 2003. 283 f. Tese (Doutorado) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2003.
- \_\_\_\_\_. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 851-860, 2009.
- \_\_\_\_\_. A atuação da sociedade civil na construção do campo da alimentação e nutrição no Brasil: elementos para reflexão. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 1, p. 63-72, 2011.
- CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da. (Org.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3ifpHLs>>.
- CAMPINO, A. C. C. Aspectos sócio-econômicos da desnutrição no Brasil. **Revista Saúde Pública**, v. 20, n. 1, p. 83-101, fev. 1986.
- CARTA em defesa da educação e da alimentação escolar. **FBSSAN**, 18 nov. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3tgE7Br>>.
- CASTEL, R. (Org.). **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CASTRO, J. de. **Geografia da fome** – o dilema brasileiro: pão ou aço. 11. ed. Rio de Janeiro, Gryphus, 1992.
- CRUSIUS, Y. R. *et al.* (Coord.). **Plano de combate à fome e à miséria**: princípio, prioridades e mapa das ações de governo. Brasília: Ipea, abr. 1993.
- HOFFMANN, R. Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 24, p. 159-172, ago. 1995.

IDEC – INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. (Org.). **A sindemia global da obesidade, desnutrição e mudanças climáticas**: relatório da Comissão *The Lancet*. Alimentando Políticas; Idec, 2019.

INAN – INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. **Pesquisa nacional sobre saúde e nutrição**. Brasília: Inan; FIBGE; Ipea, nov. 1990.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Balço semestral do orçamento geral da União**: janeiro a junho de 2021. Brasília: Inesc, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3IjnitT>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Segurança alimentar e nutricional no Brasil**. Brasília: Ipea, nov. 1996. v. 2.

\_\_\_\_\_. **Cadernos da comunidade solidária**. Brasília: Ipea, 1997.

LANDIM, L. (Org.). **Ações em sociedade**: militância, caridade, assistência etc. Rio de Janeiro: Nau, 1998.

MARINHO, H. (Coord.). **Avaliação da estratégia comunidade solidária**. Brasília: Ibam; Ipea, 1998.

MONTEIRO, C. A. *et al.* ENDEF e PNSN: para onde caminha o crescimento físico da criança brasileira? **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 85-95, 1993.

OLIVEIRA, A. U. **Não reforma agrária e contra reforma agrária no Brasil**. Observatório Geográfico da América Latina, [s.d.]. Disponível em: <<https://bit.ly/3u36ORx>>.

PELIANO, A. M. M. **O mapa da fome**: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. Brasília: Ipea, mar. 1993. (Documento de Política, n. 15).

\_\_\_\_\_. (Coord.). **II balanço das ações de governo no combate à fome e à miséria** – 1994. Brasília: Ipea, dez. 1994.

\_\_\_\_\_. A assistência alimentar nas políticas governamentais. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 20-26, jan.-mar. 2001.

\_\_\_\_\_. Lições da história: avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. *In*: ARANHA, A. V. (Org.). **Fome Zero**: uma história brasileira. Brasília: MDSCE, 2010. v. 1. p. 26-41.

PELIANO, A. M. M.; BEGHIN, N. **Programas de alimentação para crianças e adolescentes**: qual o destino? Ipea, out. 1992. (Relatório Interno, n. 3).

\_\_\_\_\_. (Org.). **Brasil**: os programas federais de alimentação e nutrição no início da década de 1990. Brasília: Ipea, abr. 1994.

PELIANO, A. M. M.; RESENDE, L. F. de.; BEGHIN, N. O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 1, n. 12, p. 19-39, jan.-jun. 1995.

PELIANO, A. M. M.; ROCHA, E.; BEGHIN, N. O Programa Comunidade Solidária. In: VELLOSO, J. P. dos R. (Coord.). **O Brasil e o mundo no limiar do novo século**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998. v. 2. p. 347-361.

RECINE, E. *et al.* Política Nacional de Alimentação e Nutrição: celebrando 20 anos de implementação. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, n. 1, 2021.

REDE PENSSAN – REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil**. Rede Penssan, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3KH06au>>.

RESENDE, L. F. L. **Comunidade Solidária**: uma alternativa aos fundos sociais. Brasília: Ipea, mar. 2000. (Texto para Discussão, n. 725).

SILVA, A. C. de. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 23, p. 87-107, 1995.

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional**: projetos, descontinuidades e consolidação. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2014. (Texto para Discussão, n. 1953).

SOUZA, P. A evolução da pobreza monetária no Brasil no século 21. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, 2022. No prelo.

VALADARES, A. A. *et al.* Desenvolvimento rural. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 23, p. 353-428, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/36o09ck>>.

VASCONCELOS, F. A. G. de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 18, n. 4, p. 439-457, jul.-ago. 2005.

VIECELI, L. “Caminhão de ossos” no Rio é disputado por população com fome. **Folha de S.Paulo**, 29 set. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3qdn14m>>.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARANHA, A. V. (Org.). **Fome Zero**: uma história brasileira. Brasília: MDSCF, 2010. v. 1.

BEGHIN, N. (Coord.). **A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação no Brasil**. Brasília: Ipea, 2002.

\_\_\_\_\_. (Org.). **A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na área de segurança alimentar e nutricional: avanços e desafios – onde estamos e para onde vamos?** Brasília: Inesc, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3CNBRVq>>.

\_\_\_\_\_. Anna Peliano e as políticas de alimentação e nutrição no Brasil. **Inesc**, 26 ago. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3tgv6YZ>>.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Guia alimentar para a população brasileira**. 2. ed. Brasília: MS, 2014.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA **Comunidade solidária: um relato preliminar das ações de governo em 1995**. Brasília: Casa Civil, 1996.

CONFERÊNCIA SSAN. **Conferência popular em movimento: por democracia, direitos, soberania e segurança alimentar e nutricional 2020-2021**. CPSSAN, nov. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/367l7MR>>.

COUTINHO, D. C. *et al.* (Org.). **Condições nutricionais da população brasileira: adultos e idosos**. Brasília: Inan, 1991.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Proposta de política social**. Brasília: Ipea, out. 1992. (Documento de Política, n. 12).

MALUF, R.; LEÃO, M. (Org.). **A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira**. Brasília: ABRANDH, 2012.

MALUF, R.; MENEZES, F.; VALENTE, F. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. **Revista Cadernos de Debate**, v. 4, p. 66-88, 1996.

MONTEIRO, C. A. *et al.* Causas do declínio da desnutrição infantil no Nordeste do Brasil, 1996-2007. **Revista de Saúde Pública**, v. 43, n. 1, p. 35-43, 2009.

MORAES, V. D. de.; MACHADO, C. V.; MAGALHÃES, R. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: dinâmica de atuação e agenda (2006-2016). **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 26, n. 12, p. 6175-6187, dez. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3JhbmKv>>.

PELIANO, A. **Os programas de alimentação e nutrição para mães e crianças no Brasil**. Brasília: Ipea, abr. 1992. (Texto para Discussão, n. 253).

PELIANO, A. M. M.; BEGHIN, N. **A descentralização da merenda escolar**. Ipea, dez. 1992a. (Relatório Interno, n. 6).

\_\_\_\_\_. **O papel do Estado na área de alimentação e nutrição**. Ipea, dez. 1992b. (Relatório Interno, n. 7).

\_\_\_\_\_. A nova experiência brasileira no combate à fome e à miséria. **Saúde em Debate**, n. 40, p. 17-25, set. 1993.

\_\_\_\_\_. O inacessível pão de cada dia. **Ciência Hoje**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 100, p. 52-62, maio-jun. 1994.

RECINE, E.; BEGHIN, N. Equity. *In*: LAWRENCE, M.; FRIEL, S. (Ed.). **Healthy and sustainable food systems**. London: Routledge, 2019. p. 35-45.

RECINE, E.; LEÃO, M. O direito humano à alimentação adequada e o Fome Zero. *In*: ARANHA, A. V. (Org.). **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: MDSCF, 2010. v. 2, p. 38-47.

REZENDE, F. (Org.). **Anna Peliano: uma batalha incansável contra a fome, a pobreza e a desigualdade social**. Brasília: Ipea, 2022. No prelo.

ROUANET, L. P. Moralidade e pobreza. **Ethic@**, Florianópolis, v. 6, n. 4, p. 47-55, ago. 2007.

VALENTE, F. L. S; BEGHIN, N. (Org.). **Realização do direito humano à alimentação adequada e a experiência brasileira: subsídios para replicabilidade**. Brasília: FAO, 2006.

VASCONCELOS, F. A. G. de. *et al.* Public policies of food and nutrition in Brazil: from Lula to Temer. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 32, 2019.

## ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO E SUA RELAÇÃO COM DEMOCRACIA E ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL<sup>1</sup>

Gabriela Lotta<sup>2</sup>  
Marcello Baird<sup>3</sup>

### 1 APRESENTAÇÃO

Desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o Estado brasileiro tem construído mecanismos de fortalecimento tanto da democracia como dos direitos sociais. Esta Constituição, que reconstruiu a democracia a partir de mecanismos de democracia direta e indireta, também foi responsável por propor um novo modelo de Estado de bem-estar social que garantisse direitos universais para a população brasileira por meio de serviços públicos.

Durante estas mais de três décadas, o Estado brasileiro e a administração pública cresceram consideravelmente como consequência da expansão de serviços que garantem os direitos sociais universais resguardados pela CF/1988 (Medeiros e Ramacciotti, 2021). Neste processo, o Estado conseguiu ampliar, de forma significativa, o acesso à educação básica e à saúde, bem como criar políticas robustas de distribuição de renda e de assistência social. Ampliou-se, também, o acesso a serviços de saneamento, habitação e transporte; criaram-se políticas de geração de emprego e renda e de apoio à agricultura; e aumentaram-se, consideravelmente, os canais de participação direta com a criação de conselhos de políticas públicas. O Estado foi capilarizado com a construção de milhares de equipamentos públicos e a contratação de milhões de servidores públicos que são responsáveis por executar essas políticas (Menicucci e Lotta, 2018).

Todavia, se estas conquistas são evidentes e deveríamos comemorá-las no aniversário de 33 anos da CF/1988, também devemos estar atentos aos riscos que corremos atualmente. Além dos riscos impostos pela tentativa de desmonte de

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps29/nps4>

2. Professora e pesquisadora de administração pública e governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV). E-mail: <gabriela.lotta@fgv.br>.

3. Professor do curso de relações internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM) e do *master in business administration* (MBA) em relações governamentais da FGV e coordenador de *advocacy* na ACT Promoção da Saúde. E-mail: <marcello.baird@espm.br>.

direitos e de políticas e pelo enfraquecimento do sistema de participação social (com a revogação de centenas de conselhos de políticas públicas), parte do arcabouço constitucional corre um risco grande mediante a proposta de reforma gerencial que está agora em discussão – a chamada Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32.

Essa proposta, apresentada em 2020, traz uma série de medidas que podem desmontar elementos constitucionais fundamentais, especialmente no que diz respeito à construção de um Estado provedor de serviços universais e à própria democracia. Entretanto, não pretendemos discutir aqui a PEC nº 32/2020 como um todo – inclusive porque ela está em debate e já foi alterada diversas vezes. Nossa intenção é abordar um mecanismo específico que está no centro da discussão atual e que – mesmo que sem esta PEC – pode voltar a interferir nos rumos da democracia brasileira: o fim da estabilidade dos servidores públicos.

Há diversas formas de acabar com a estabilidade de servidores. Uma delas é mudando a legislação para que não haja mais um regime único que lhes garanta essa condição estável. Outra maneira é ampliando o espaço para privatização e terceirização de serviços, ao permitir que mais áreas do Estado possam contratar serviços de forma terceirizada ou que serviços hoje providos pelo Estado possam ser providos por atores privados. A proposta da PEC nº 32/2020 em curso atualmente defende as duas medidas: o fim do regime jurídico único e a possibilidade de terceirização de diversos serviços.

Nesta nota, pretendemos discutir por que a estabilidade é um componente central da democracia e quais são os riscos que propostas como ampla terceirização, privatização ou mudança de regime podem trazer para o modelo de Estado brasileiro provedor de serviços públicos universais, como proposto pela CF/1988.

## **2 A CENTRALIDADE DA ESTABILIDADE EM REGIMES DEMOCRÁTICOS**

A estabilidade dos servidores públicos é um dos institutos fundamentais que se fortaleceu com a modernização dos Estados desde o século XX. A estabilidade resguarda que os servidores públicos só podem ser demitidos em casos determinados pela lei e, portanto, não estão sujeitos às decisões políticas de troca de cargos, nem às eventuais pressões que podem gerar demissão injustificada. É neste sentido que a estabilidade se constituiu como elemento da modernização do Estado, na medida em que ela buscava profissionalizar a atuação na burocracia estatal estabelecendo regras para seu funcionamento que separavam a vontade do governante (rei, por exemplo) da operação cotidiana da máquina.

Max Weber foi um dos primeiros teóricos a analisar este processo mostrando como, na construção de Estados modernos, constituiu-se uma diferenciação entre

governantes e servidores públicos. Os governantes exercem poder porque seguem as regras (por exemplo, são eleitos dentro do devido processo legal); e os servidores públicos, por sua vez, resguardam seu poder ao atuarem dentro das regras. Nesse contexto, servidores públicos se tornam guardiões das leis, das regras e da continuidade do Estado (Weber, 1994). Estes elementos foram essenciais para a construção dos Estados republicanos e democráticos justamente porque este tipo de Estado é baseado na lei, na regra, na continuidade e na capacidade de atender à população com base na lei e na isonomia.

A estabilidade dos servidores é idealmente um elemento fundamental neste processo por várias razões. Nesse sentido, a primeira função da estabilidade é o fato de esta possibilitar uma continuidade da ação do Estado que não se alterará totalmente em função de cada novo governante que assume o poder. A continuidade da ação do Estado é um elemento central para construção dos direitos e do próprio capitalismo. Mais do que isso, a estabilidade gera memória institucional, permite que as organizações aprendam e continuem ao longo do tempo, diminuindo custos de transação com trocas constantes de pessoal (Gay, 2020).

Uma segunda função é que ela garante que a regra está acima da relação entre governante e servidores públicos e que estes poderão fazer o que está previsto nas leis mesmo que isso contrarie a vontade particular do governante (Oliveros, 2021). É por causa da estabilidade que servidores públicos podem ser vistos como um dos guardiões das leis ou “pedra fundamental da democracia” (Gay, 2020, p. 8).

Uma terceira função da estabilidade é o fato de esta permitir que o Estado trate as pessoas de forma isonômica e dentro das regras. Este elemento se contrapõe, por exemplo, ao clientelismo, que estabelece que cada relação com o cidadão se dará de forma particular e baseada em troca de interesses (como voto, por exemplo). Também se contrapõe à pressão que cidadãos com maior poder podem exercer sobre os servidores públicos exigindo tratamento diferenciado. Ao terem estabilidade, servidores públicos podem agir de forma isonômica e não atender aos interesses particulares de cidadãos ou dos governantes, seguindo o *ethos* burocrático (Weber, 1982).

Por fim, estabilidade pode servir também como um dos freios contra interesses econômicos que podem tentar prevalecer dentro do Estado em detrimento do interesse público. Por exemplo, agências reguladoras podem ser eventualmente pressionadas por empresas com maior poder a aprovarem seus produtos mesmo que isso vá contra os interesses ou direitos coletivos. Sem estabilidade, servidores públicos estariam mais sujeitos a este tipo de pressão.

Aqui argumentamos, portanto, que a estabilidade pode servir como um escudo contra personalismo, patrimonialismo e clientelismo. Assim, ela é um dos elementos fundamentais para a garantia da democracia, do Estado provedor de direitos e da própria continuidade do Estado.

É claro que defender a estabilidade não vem sem críticas. O próprio Weber (1994) sinaliza que, ao mesmo tempo em que a burocracia é uma condição para a democracia, ela também pode virar um risco, na medida em que servidores podem se desvencilhar do interesse público e, desse modo, comprometer o funcionamento do Estado e a própria democracia. Ademais, Weber atribui importante papel aos políticos eleitos, que também poderiam servir como contrapeso ao eventual poder discricionário da burocracia. Assim, forja-se uma relação complementar e, simultaneamente, conflituosa entre burocracia e política, pela qual ambas devem cooperar para a construção de políticas e também controlar eventuais excessos da outra parte.

Desvios das funções precípuas da burocracia puderam ser vistas historicamente no Brasil, seja devido ao crescimento do corporativismo, narrado por Edson Nunes (1997), seja devido ao surgimento dos anéis burocráticos, descritos por Fernando Henrique Cardoso (1975). Todavia, o ponto central aqui é que não se deve sanar os possíveis problemas decorrentes da estabilidade minando-a, visto que isso pode comprometer o próprio funcionamento da democracia.

No Brasil, as primeiras experiências de estabilidade começaram em 1915 e cresceram com o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) nos anos 1930. A estabilidade apareceu de diferentes formas nas Constituições brasileiras do século XX. A Constituição de 1946, por exemplo, diminuiu o prazo para efetivação de servidores não concursados de dez anos de serviço para cinco. Em 1967, a Constituição limitou a estabilidade aos servidores concursados. Foi apenas na CF/1988 que a estabilidade aparece como um instituto fundamental do serviço público resguardado pelo art. 41. Em 1990, é aprovado o regime jurídico único a partir da Lei nº 8.112, que regulamenta a estabilidade e o serviço público de forma geral, definindo os direitos e deveres dos servidores.

Desde então, embora não tenha havido uma mudança fundamental nas regras de estabilidade, o serviço público brasileiro passou por algumas transformações que enfraqueceram esse instituto. A reforma gerencial de 1995 e a permissão de contratações de organizações sociais foram medidas que permitiram um aumento de terceirização de serviços, diminuindo a exigência para que todo profissional que trabalha em serviços públicos seja concursado e tenha estabilidade. Este processo tem ganhado força com as diversas medidas de restrição fiscal, como a Lei de Responsabilidade Fiscal – que limita o gasto com pessoal efetivo no serviço público – e a Lei do Teto dos Gastos – que pressiona pelo não aumento de gastos a médio e longo prazo.

É importante mencionar que, embora a estabilidade exista, isso não significa que servidores públicos não possam ser demitidos. Em primeiro lugar, a estabilidade só se efetiva após três anos de ingresso no serviço público e com a aprovação do

período probatório. Além disso, tanto a CF/1988 como a Lei nº 8.112/1990 preveem diversos mecanismos que possibilitam demissão do serviço – seja por improbidade, corrupção, uso pessoal de recursos públicos, acúmulo ilegal do cargo, insubordinação grave etc. O que a estabilidade garante é que a decisão pela demissão não seja tomada de forma unilateral pelo governante a partir de seus interesses próprios – ela deve, portanto, estar resguardada nas leis e seguir o devido processo legal.

A questão da estabilidade sofre em geral uma grande crítica de que ela geraria acomodação dos servidores públicos. A ideia é que, ao terem sua estabilidade resguardada por lei, tais servidores poderiam render menos e se desmotivar ao longo do tempo, uma vez que seu cargo não correria risco. No entanto, pesquisas mostram que a falta de motivação no serviço público está, em geral, relacionada às condições de trabalho, e não à estabilidade (Oliveros e Schuster, 2018). Isso porque uma parte considerável dos servidores ingressa no serviço público para exercer sua formação profissional e, ao encontrar situações ruins ou inadequadas de trabalho, percebe que sua vocação não pode ser exercida, o que diminui seu engajamento inicial. Além disso, diversas iniciativas mostram como é possível gerar motivação em servidores por meio de políticas de gestão de pessoas.

Entendemos, portanto, que os riscos do fim da estabilidade são maiores do que os riscos de desmotivação do servidor – que pode ser reativada por meio de ações efetivas. Ademais, como apontam Oliveros e Schuster (2018), a estabilidade melhora a qualidade democrática. Na seção 3, aprofundamos a discussão sobre os riscos do fim da estabilidade.

### **3 OS RISCOS DO FIM DA ESTABILIDADE**

Os servidores públicos integram a engrenagem de produção de políticas públicas. Parte deles apoia e lidera sua formulação, parte está envolvida na implementação e na avaliação de áreas tão diversas como educação, saúde, assistência social etc. A CF/1988 determina diretrizes e objetivos gerais que devem ser perseguidos de modo contínuo, como a universalização da educação pública de qualidade, inclusive mediante recursos previamente garantidos. Evidentemente, os governantes eleitos podem e devem propor mudanças e definir as melhores políticas públicas e os melhores meios para se atingir esses objetivos mais amplos.

Tais objetivos, no entanto, requerem uma linha mínima de continuidade ao longo do tempo. Do contrário, a cada ciclo eleitoral, as políticas públicas existentes seriam descartadas e um novo processo decisório para a definição de políticas precisaria ser iniciado. Esta linha mínima de continuidade necessita de instrumentos como planejamento, orçamento e sistemas. Nesse sentido, o Plano Plurianual e

as leis orçamentárias são elementos importantes para esta continuidade; contudo, instrumentos não são suficientes.

A continuidade precisa ser garantida pela presença de servidores públicos com estabilidade dentro do Estado. E não apenas porque esses servidores, ao permanecerem na máquina pública ao longo do tempo e das gestões, detêm memória institucional e conhecimento a respeito das políticas públicas, como já foi discutido anteriormente, mas porque sua estabilidade é capaz de atenuar ou contrabalançar o efeito de influências externas – do mercado e da política – sobre o funcionamento regular do Estado.

As burocracias públicas não podem ser ensimesmadas e refratárias a interesses provenientes da sociedade e de outras frações do Estado. Em outras palavras, uma agência reguladora, por exemplo, responsável por definir o regramento em determinado setor econômico, deve estar aberta a ouvir as demandas e sugestões tanto do próprio setor regulado como de outros integrantes do governo, como ministérios e secretarias. Afinal, existem outros pontos de vista a serem levados em conta, sejam de áreas correlatas no governo, sejam do próprio setor que será alvo da regulação da agência. Há aí, no entanto, uma linha tênue, pois esses outros agentes não podem definir o rumo dessa agência, sob pena de se configurar uma captura da burocracia pública por interesses econômicos ou políticos.

Imagine, por exemplo, a pressão sofrida por um magistrado que deve julgar um importante empresário, ou um fiscal que precisa autuar uma grande empresa. Para além dos canais corriqueiros e legais em busca de influência, essa pressão poderia tomar a forma de cooptação do servidor público ou mesmo de ameaça a seu emprego mediante interlocução com superiores. Mais ainda, a própria perspectiva de emprego futuro na iniciativa privada, caracterizando, nessa migração, o que a literatura denomina *porta giratória*, poderia afetar as decisões presentes dos servidores públicos, mesmo que não envolva corrupção.

Um episódio emblemático de como servidores públicos estáveis podem frear interesses econômicos pode ser visto na pesquisa *Saúde em jogo: atores e disputas de poder na Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)*, que trata do jogo de interesses existente na regulação dos planos de saúde no Brasil (Baird, 2020).

A partir de 2010, a diretoria colegiada da ANS passou a ter uma composição de inclinação mais liberal, com diretores que defendiam uma maior flexibilização da proteção ao consumidor. O auge desse processo ocorreu quando o presidente da Confederação Nacional de Saúde, Hospitais, Estabelecimentos e Serviços (CNS à época), entidade representativa dos estabelecimentos e prestadores de serviços de saúde privados, tornou-se diretor e presidente da agência. Essa organização havia entrado na Justiça para questionar praticamente toda a legislação do setor, criada em 1998, cuja regulação cabe justamente à ANS.

A reação ao fortalecimento da influência empresarial na agência não tardou. Em 2016, em um ato sem paralelo na administração pública, três diretoras servidoras públicas se articularam para votar a destituição desse presidente da agência da diretoria mais importante, responsável pelas regulações de proteção ao consumidor, relegando-o para a diretoria de menor prestígio, incumbida de trâmites administrativos.

A blindagem a interesses econômicos, propiciada pela estabilidade no cargo, impacta, em realidade, em ao menos dois aspectos correlacionados. Em primeiro lugar, contribui para a integridade da administração pública brasileira ao reduzir os incentivos à corrupção. Em segundo lugar, reduz a influência potencialmente exercida por interesses econômicos privados, garantindo a prevalência do interesse público – e, ao fazê-lo, traz como subproduto uma maior equalização da competição política. Isso acontece porque, em toda economia de mercado, há enorme assimetria de poder entre os grupos de interesse que pressionam o Estado, com vantagem para os grupos empresariais.

Tal situação tende a se agravar especialmente em ambientes políticos nos quais, segundo Wilson (1989), os benefícios ou os custos das indústrias estão concentrados, ou seja, há grande oportunidade de ganhos ou enorme risco de perdas em uma regulação, o que geraria forte mobilização do setor privado empresarial. Ao funcionar como contraponto aos interesses econômicos mais fortes, os servidores estáveis ajudam a reequilibrar a desigual disputa política existente.

A burocracia pública pode ser colonizada também por injunções políticas indevidas ou exorbitantes. Recentemente houve diversos relatos deste processo. Um exemplo foi a saída, em 2021, de servidores que ocupavam cargos comissionados no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), ligado ao Ministério da Educação, e que pediram exoneração de seus cargos pouco antes da realização do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). De acordo com as notícias relativas ao episódio, a entrega coletiva dos cargos deveu-se à “fragilidade técnica e administrativa da atual gestão máxima do Inep” e ao “clima de insegurança e medo” promovido pela atual gestão (Behnke, Queiroz e Lopes, 2021).

Este caso revela incômodos e desarranjos que têm origem em algum tipo de intervenção política na burocracia pública. É importante notar que os servidores deixaram cargos de confiança do governo, denominados comissionados, mas permanecem na máquina pública, pois têm estabilidade. Ou seja, houve prejuízo ao serviço público realizado, todavia as consequências poderiam ser mais graves, caso os servidores pudessem ser simplesmente demitidos e desligados da administração pública por desavenças ou por não seguirem determinações de superiores aliados do governo de vez, mesmo em estrito cumprimento de suas funções.

A estabilidade pode funcionar, portanto, como anteparo à excessiva politização da alta burocracia, ocupada por aliados do governo de turno. Nesse sentido,

o servidor terá a segurança, inclusive jurídica, de que poderá tomar as decisões relativas ao seu cargo sem temer ser demitido por não seguir objetivos políticos.

Talvez o caso recente mais emblemático, durante a pandemia de covid-19, desse papel neutralizador da estabilidade no serviço público derive de outra agência reguladora, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), que tem estado em contínua evidência nesse período. Ao longo do processo de aprovação de uma das vacinas, a agência foi exposta a interferências políticas que comprometeriam sua autonomia técnica (Frazão e Valfré, 2021).

Explorar as possíveis razões da atuação independente da agência pode nos ajudar a refletir sobre o papel da estabilidade. Em tese, a Anvisa, como as demais agências reguladoras, garante a estabilidade dos cargos de direção: os cinco diretores têm mandatos fixos e não podem ser demitidos *ad nutum*. Esta estabilidade provisória, durante o mandato, reduz a margem de interferência política nas agências. Assim, não seria possível, por exemplo, que o presidente da República demitisse os diretores, no exercício de seus mandatos, que contrariassem os interesses do governo.

Os diretores das agências, no entanto, são indicados pelo próprio presidente da República, o que, evidentemente, lhe garante influência dentro do órgão. Seria ingênuo imaginar que os mandatos fixos dos diretores eliminassem toda e qualquer influência governamental. E aqui entra o aspecto mais interessante relativo ao funcionalismo público, em mecanismo semelhante ao visto anteriormente no caso da ANS. Os servidores da Anvisa, recrutados em concursos públicos competitivos que oferecem altos salários e exigem grande conhecimento técnico, formam um corpo técnico altamente qualificado que busca valorizar e defender a instituição que representa. Nesse sentido, os servidores unem-se para fortalecer a Anvisa, o que, muitas vezes, pode significar agir para afastar influências políticas e econômicas externas indevidas, que podem colocar em risco a reputação e, em última instância, a própria organização.

Essa resistência institucional, que podemos denominar de autonomia burocrática, favorece dois elementos, na administração pública, que se reforçam. Por um lado, garante a continuidade e a qualidade das políticas públicas executadas. Por outro, com o reconhecimento social advindo da qualidade do serviço público prestado, cria-se uma reputação institucional na sociedade, a qual funciona como uma barreira a grandes ou bruscos desvios de rota na atuação do órgão. Concretamente, a Anvisa, que nasceu em 1999 justamente para organizar a vigilância sanitária no país em meio à crise de medicamentos falsos e ao escândalo das *pílulas de farinha*, não poderia arriscar sua reputação historicamente construída para atender a anseios políticos relativos à aprovação de vacinas.

Quando novos dirigentes assumem postos de comando em organizações públicas, duas forças concorrem para constranger sua atuação, colocando pressão

em sua lealdade política ao responsável pela indicação: por um lado, o cumprimento da missão institucional do órgão; e, por outro, a pressão dos servidores públicos. Conforme aponta Wilson (1989), a partir do momento em que os diretores assumem o comando de um órgão burocrático, sua lealdade divide-se entre os políticos responsáveis por sua nomeação e os funcionários e projetos daquela burocracia que devem liderar. Ademais, existe a possibilidade de que, pouco a pouco, o dirigente assuma os objetivos e as necessidades institucionais do novo órgão, o que tende a reduzir o peso político da indicação.

Além de construir essa espécie de capital reputacional na administração pública, a autonomia burocrática, oriunda da estabilidade do servidor, funciona como freio a ingerências políticas diretas. Ao funcionar como um escudo de proteção a influências externas indevidas, advindas de interesses políticos ou econômicos, e garantir que o Estado siga cumprindo seu papel constitucional, sem ser colonizado por grupos políticos ou econômicos, a estabilidade no serviço público pode favorecer e resguardar a própria democracia.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Momentos de aguda e profunda crise política como a que vivemos no Brasil entre 2020 e 2021, em que pesem todas as dificuldades que lhe são inerentes, têm o condão de colocar diversos arranjos e situações no limite e permitir que façamos o exercício da contrafactualidade. Em outras palavras, podemos olhar para o contínuo desmantelamento de diversas políticas públicas e as várias dificuldades econômicas e sociais enfrentadas no país, especialmente pelas camadas mais vulneráveis, e imaginar como seria nosso quadro social se não tivéssemos um corpo estável de servidores públicos. A que ponto teríamos chegado na pandemia e como estaria o processo de vacinação contra covid-19 se não tivéssemos o Sistema Único da Saúde (SUS) e seus servidores estáveis? A que níveis teria descido a proteção ambiental brasileira se não houvesse servidores estáveis na Polícia Federal, no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)?

Nesta nota, buscamos argumentar como a estabilidade dos servidores públicos é um componente essencial da qualidade democrática (Oliveros e Schuster, 2018), ao permitir que os servidores exerçam seu *ethos* e sua vocação (Gay, 2020) de resguardar as leis, garantir continuidade das políticas públicas e poder agir em consonância com os princípios legais e isonômicos que regem o serviço público.

Defender a estabilidade em nome da qualidade da democracia e do Estado de bem-estar social não significa dizer que a estabilidade deve ser irrestrita e sob quaisquer condições. Há, sim, espaço para rever estabilidade de algumas funções na administração pública – desde que isso não afete a qualidade do serviço público –,

todavia decisões sobre quais funções devem ou não ter estabilidade devem ser feitas com cautela, baseadas em evidências científicas e a partir de um amplo debate com a sociedade para compreender as implicações da estabilidade para os serviços públicos. Ademais, existe, acima de tudo, espaço para se pensar em como gerir melhor os servidores públicos que têm estabilidade.

A aplicação efetiva de estágio probatório é uma das medidas importantes para garantir que a estabilidade seja concedida a quem de fato desempenha bem e tem seu *ethos* alinhado ao do serviço público. A avaliação de desempenho bem-feita e com resultados que gerem melhores práticas de gestão de pessoas e eventuais punições também é central para garantir uma melhor gestão dos servidores estáveis. Políticas de motivação, incentivo e engajamento são relevantes para promover melhor comportamento dos servidores estáveis. Além disso, as políticas de gestão de pessoas devem fortalecer as medidas de formação, capacitação e educação continuada, para garantir que servidores estáveis estejam sempre tendo suas competências atualizadas e coerentes com os serviços prestados.

Todas essas medidas mostram como a qualidade do serviço público pode ser promovida com ações voltadas à melhoria dos quadros atuantes dentro da burocracia pública e como esse processo pode contribuir para qualificar a própria democracia.

## REFERÊNCIAS

- BAIRD, M. F. (Org.). **Saúde em jogo**: atores e disputas de poder na Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2020.
- BEHNKE, E.; QUEIROZ, V.; LOPES, A. J. 35 servidores do Inep pedem demissão de cargos a menos de duas semanas do Enem. **Poder 360**, 8 nov. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3vjGZ1z>>.
- CARDOSO, F. H. (Org.). **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- FRAZÃO, F.; VALFRÉ, V. “Vamos enquadrar a Anvisa”, ameaça líder do governo Bolsonaro. **O Estado de S.Paulo**, 4 fev. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3vMPK30>>.
- GAY, P. du. The bureaucratic vocation: state/office/ethics. **New Formations**, v. 100-101, p. 77-96, 2020.
- MEDEIROS, M. P. de; RAMACCIOTTI, B. L. O estado de bem-estar social e seus reflexos na estruturação da organização política administrativa brasileira. **Revista de Estudos Interdisciplinares**, v. 3, n. 4, p. 89-112, jul.-ago. 2021.

MENICUCCI, T.; LOTTA, G. A trajetória das políticas sociais nos 30 anos desde a Constituição de 1988. *In*: BUARQUE, C.; VEIGA, L. F.; AMARAL, O. E. (Org.). **A Constituição de 88**: trinta anos depois. Curitiba: Editora UFPR, p. 73-100, 2018.

NUNES, E. (Org.). **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

OLIVEROS, V. A working machine: patronage jobs and political services in Argentina. **The Journal of Comparative Politics**, v. 53, n. 3, p. 381-427, Apr. 2021.

OLIVEROS, V.; SCHUSTER, C. Merit, tenure, and bureaucratic behavior: evidence from a conjoint experiment in the Dominican Republic. **Comparative Political Studies**, v. 51, n. 6, p. 759-792, 2018.

WEBER, M. (Org.). **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1982.

WEBER, M. Parliament and government in Germany under a new political order. *In*: LASSMAN, P.; SPEIRS, R. (Ed.). **Weber**: political writings. Cambridge: Cambridge University Press, 1994, p. 130-271.

WILSON, J. (Org.). **Bureaucracy**: what government agencies do and why they do it. New York: Basic Books, 1989.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GIDDENS, A. (Org.). **Politics and sociology in the thought of Max Weber**. London: Macmillan International Higher Education, 1972.



## O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO DAS TERRAS PÚBLICAS FEDERAIS: INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS, EXPANSÃO FUNDIÁRIA E ESPECULAÇÃO<sup>1</sup>

Lilian Bastian<sup>2</sup>  
Alexandre Valadares<sup>3</sup>  
Fábio Alves<sup>4</sup>  
Sandro Pereira Silva<sup>5</sup>

### 1 APRESENTAÇÃO

Nos últimos anos, um conjunto de proposições normativas, aportando mudanças na legislação atual sobre o tema, tem pressionado pela expansão e flexibilização das regras de regularização fundiária de posses privadas sobre terras públicas federais. Tais proposições – em especial os projetos de lei (PLs) nºs 2.633-A/2020, de origem da Câmara dos Deputados, e 510/2021, do Senado Federal – têm, como ponto de partida, a Lei nº 11.952/2009, que dispôs sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras da União na Amazônia Legal.

Em linhas gerais, as propostas de revisão legislativa que derivam dessa lei convergem no objetivo de transpor as condições de regularização fundiária das terras públicas federais *não destinadas* – ou seja, que não tiveram sua função legalmente definida – na Amazônia Legal para as terras da União em todo o território nacional, alterando, em alguns casos, os marcos temporais relativos ao início da posse e, em outros, as regras concernentes aos limites de área.

Regramentos recentes – como a Lei nº 13.001/2014, que rege a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, e a Lei nº 13.465/2017, que trata da regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, também da liquidação de créditos concedidos aos assentados, e institui mecanismos de alienação<sup>6</sup> de imóveis da União – estão implicados, com os PLs nºs 2.633-A/2020

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps29/nps5>

2. Pesquisadora na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <lilian.bastian@ipea.gov.br>.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea. *E-mail*: <alexandre.valadres@ipea.gov.br>.

4. Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Disoc/Ipea. *E-mail*: <fabio.alves@ipea.gov.br>.

5. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea. *E-mail*: <sandro.pereira@ipea.gov.br>.

6. De acordo com o inciso IX do art. 2º da Lei nº 11.952/2009, alienação é a “doação ou venda, direta ou mediante licitação, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, do domínio pleno das terras previstas no art. 1º” (Brasil, 2009), que são terras situadas em área da União.

e 510/2021 mencionados anteriormente, em promover, via concessão de títulos de domínio de lotes de assentamento, a transferência de propriedade fundiária da União para propriedade privada.

Esquemáticamente, pode-se afirmar que essas duas “frentes” – a regularização fundiária de posses em terras públicas federais não destinadas e a concessão de títulos de domínio de assentamentos de reforma agrária – produzem os mesmos efeitos: a privatização do patrimônio fundiário da União e o aumento do estoque disponível para o mercado de terras. No limite, a dinâmica concentracionista do mercado de terras, cujo estoque disponível se ampliaria a partir da absorção de terras públicas, tende a tornar a terra cada vez menos acessível.

Este texto, entretanto, vai concentrar-se fundamentalmente na análise dos instrumentos legais que têm sido propostos para ampliar, a todo o território nacional, a abrangência do processo de regularização fundiária de terras públicas federais iniciado na Amazônia. Apresentando, nas suas seções finais, uma discussão sucinta sobre desmatamento e sobre as pressões que desestabilizam os processos demarcatórios de terras indígenas (TIs), este estudo não se propõe oferecer uma dimensão quantitativa do impacto fundiário dos dispositivos legais, vigentes ou em tramitação, sobre as terras públicas: por um lado, a obtenção desses dados e seu tratamento adequado requereriam um esforço que excede o escopo deste texto e, por outro, os próprios PLs não mencionam, em suas justificativas, tais efeitos.

Além disso, as discussões sobre os PLs não tecerão considerações sobre as perspectivas de sua aprovação legislativa, um desdobramento eventual muito sensível à conjuntura política e, ainda que provável – já que afinado com a agenda do Executivo –, sujeito a alterações de rota e conteúdo. A proposta deste estudo é mostrar que existe uma política de regularização fundiária em movimento, cujo processo se desenvolve por avanços graduais que a atualizam e ampliam sua abrangência sobre as terras públicas. Por fim, pouca alusão se fará aqui à regularização que tem por objeto as unidades da reforma agrária: as leis relativas à alienação e titulação de lotes da reforma agrária (via liquidação dos créditos) já foram abordadas mais detalhadamente em outros estudos<sup>7</sup> e serão referidas aqui conforme for pertinente.

## 2 O PL Nº 2.633-A/2020

Em agosto de 2021, a Câmara dos Deputados aprovou o PL nº 2.633-A/2020, que, alterando a Lei nº 11.952/2009, amplia, para além dos limites da Amazônia Legal, o processo de regularização fundiária de posses particulares situadas em terras

---

7. Ver, por exemplo, Valadares *et al.* (2014) e Valadares *et al.* (2018).

públicas federais. O texto votado foi o substitutivo de autoria do relator, deputado Bosco Saraiva, e, em suas principais linhas, reitera o teor da Medida Provisória (MP) nº 910, editada pela Presidência da República em 2019, mas cuja vigência não foi validada dentro do prazo legal de 120 dias.

Textualmente, o PL nº 2.633-A/2020 dispõe “sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas de domínio da União ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), por meio da alienação e da concessão de direito real de uso dos imóveis” (Brasil, 2020b, art. 1º). Os incisos do art. 3º da Lei nº 11.952/2009, que elencam as ocupações passíveis de serem regularizadas – terras discriminadas, arrecadadas e registradas em nome da União, terras remanescentes de projetos de colonização ou reforma agrária que perderam a vocação agrícola e se destinem a uso urbano, terras devolutas<sup>8</sup> em faixas de fronteira ou registradas em nome do Incra –, foram mantidos pelo PL nº 2.633-A/2020, que, entretanto, em nova redação do parágrafo único do mesmo artigo, deixa implícito que a aplicação das regras de regularização não ficará restrita à Amazônia Legal. Seguem, todavia, excluídas do processo de regularização as terras reservadas à administração militar federal, as tradicionalmente ocupadas por população indígena, as de florestas públicas e as que contenham acessões ou benfeitorias federais.<sup>9</sup>

Quanto às terras de comunidades tradicionais ou quilombolas, em que se pratica o uso coletivo da área – em tese, explorações individualizadas nessas terras podem ser regularizadas pela regra geral –, o PL nº 2.633-A/2020 pretende introduzir uma sistemática de regularização específica, ao reformar a redação do § 2º do art. 4º da Lei nº 11.952/2009, que veda a transferência das áreas a terceiros ou a descaracterização do modo de apropriação da terra por esses grupos. Pela sistemática proposta no PL, o Incra se encarregaria de definir as glebas passíveis de regularização, consultando a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), a Fundação Nacional do Índio (Funai) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), que emitiriam manifestação técnica a respeito dentro dos prazos previstos. A princípio, não aferido nenhum dos critérios de exclusão – citados anteriormente –, essas terras também poderiam ser transferidas a domínio ou uso privado.

As mudanças mais importantes começam a se fazer sentir na definição do perfil de beneficiários da regularização. Na Lei nº 11.952/2009, os primeiros requisitos estabeleciam que os beneficiários deveriam ser brasileiros natos ou naturalizados, praticar cultura efetiva na área e não ser proprietário de imóvel rural em outra parte

8. Art. 3º da Lei nº 11.952/2009.

9. Art. 4º da Lei nº 11.952/2009.

do território nacional. O PL nº 2.633-A/2020 inclui, nessa última condição, como uma ressalva, a possibilidade de contemplar proprietários que eventualmente se tornam beneficiários da regularização por sucessão *causa mortis*. Além disso, o PL prevê a regularização de áreas exploradas por cooperativas da agricultura familiar, desde que inscritas no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar ou disponham de Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP).

O PL mantém, em 2,5 mil hectares, o limite máximo da área de um imóvel passível de regularização. É válido frisar, entretanto, que esse limite era de 1,5 mil hectares, na Lei nº 11.952/2009, a qual tratava exclusivamente da regularização de posses em terras federais na Amazônia Legal. Naquele caso, a medida coincidia com a área máxima que um imóvel médio pode ter na região, considerando que os maiores módulos fiscais (MFs) na Amazônia chegam a 100 ha ou, excepcionalmente, 110 ha e que, pela classificação legal, uma propriedade média deve ter, no máximo, 15 MFs. Com a ampliação desse limite para 2,5 mil hectares, pela Lei nº 13.465/2017, grandes imóveis rurais na Amazônia Legal, situados em terras públicas federais, passaram a ser regularizáveis. Por fim, a partir do PL nº 2.633-A, que expande a regra de regularização para todo o território, grandes propriedades derivadas do apossamento de terras públicas federais, com área muito superior a 15 MFs – dado que, no Sul e no Sudeste, os MFs variam entre 5 ha e 40 ha<sup>10</sup> –, seriam igualmente regularizáveis.

Retrocedendo na cronologia desse processo, pode-se afirmar que uma lei criada para regularizar posses em terras públicas na Amazônia Legal, com áreas compatíveis com a agricultura familiar e médias propriedades,<sup>11</sup> acabou por servir de base a um projeto que permitirá a legalização do domínio privado de grandes extensões de terras públicas da União. Estas, nos termos do art. 188 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), deveriam ou ser compatibilizadas com a política agrícola ou ser destinadas à reforma agrária.

As condições de alienação<sup>12</sup> das áreas, introduzidas pela Lei nº 11.952/2009 e modificadas pela Lei nº 13.465/2017, seguem mantidas no PL nº 2.633-A/2020: alienação gratuita para imóveis de até 1 MF e onerosa para imóveis acima de 1 MF até o limite de 2,5 mil hectares, com preço estabelecido entre 10% e 50% do valor mínimo da pauta de valores da terra nua (VTN), elaborada pelo Incra, com base nos valores de imóveis avaliados para desapropriação. No entanto, o PL nº 2.633-A/2020 acrescenta, reformando o texto do § 2º do art. 12 da

10. À exceção do norte de Minas Gerais, onde essa medida é maior.

11. A Lei nº 11.952/2009 fixava condições específicas para a alienação de áreas de até 4 MFs, limite legal do imóvel de agricultura familiar, e limitava a 1,5 mil hectares a área máxima a ser regularizada, coincidindo, pois, com o marco de 15 MFs – na região Norte, 1 MF pode ter 100 ha – que define o limite da média propriedade.

12. Os casos de concessão de direito real de uso se limitam aos terrenos de marinha ou outras áreas insuscetíveis de alienação, razão pela qual, no decorrer desta seção, se falará apenas em alienação.

Lei nº 11.952/2009, que, para os casos em que os valores tabelados destoarem dos valores atuais de mercado, a administração pública poderá proceder a uma reavaliação do preço a partir de outras fontes.

Uma alteração expressiva proposta pelo PL nº 2.633-A/2020 em relação à Lei nº 11.952/2009 diz respeito à necessidade de verificação *in loco* das informações concernentes ao imóvel prestadas pelo ocupante: enquanto na lei, para a regularização fundiária de imóveis de até 4 MFs, a declaração formalizada do ocupante era requisito suficiente, resguardado à administração pública o poder de realizar vistoria para fiscalizar os dados declarados, o PL nº 2.633-A/2020 amplia para os imóveis de até 6 MFs<sup>13</sup> a possibilidade de regularização por requerimento, dispensando-os da realização da vistoria prévia. O requerimento que formalizaria o pedido incluiria, como exigências, a planta e o memorial descritivo do imóvel, a inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e as declarações dos postulantes de que não são proprietários de outro imóvel nem foram beneficiados pelo programa de reforma agrária, de que exercem exploração e ocupação mansa e pacífica da área, por si ou por seus antecessores, anteriormente a 22 de julho de 2008. O PL nº 2.633-A/2020 aponta que a comprovação da ocupação e exploração direta anterior a esse marco temporal será feita por sensoriamento remoto.

Entretanto, informações relevantes, como a inexistência de trabalhadores em condições análogas a de escravos, são, em princípio, validadas por declaração, sem vistoria, no caso dos imóveis de até 6 MFs. A inexistência de embargos ou autuações por infração ambiental incidentes sobre o imóvel também pode ser atestada por declaração do postulante. Os imóveis com pendências ou sanções por descumprimento das leis ambientais serão vistoriados, mas seguem passíveis de regularização: mas, admitido o processo de regularização do imóvel, o subsequente descumprimento da legislação ambiental durante a vigência das cláusulas resolutivas do título de domínio – até a transferência definitiva da titularidade – implica rescisão deste último.

O PL nº 2.633-A/2020 manteve em dez anos o prazo da cláusula de inalienabilidade do imóvel regularizado, a contar da concessão do título, como já figurava na Lei nº 11.952/2009, art. 15, o que não impede que o imóvel venha a ser utilizado como garantia para empréstimos relacionados à atividade agrícola. As condições de pagamento previstas no art. 17 da mesma lei seguem válidas no PL: o valor será pago pelo beneficiário em prestações amortizáveis em até vinte anos, com três anos de carência. A liberação das condições resolutivas – para que o título de domínio se torne negociável – ocorre ao cabo do prazo mínimo de dez anos ou até a quitação integral do valor do imóvel.

---

13. Para efeitos da lei, o limite de 6 MFs abrangerá áreas contíguas cujos ocupantes sejam parentes em linha reta de primeiro grau ou colateral de segundo grau.

Todavia, se o beneficiário optar por fazer o pagamento integral do preço do imóvel – correspondente ao VTN médio vigente na época –, o título de domínio se torna negociável tão logo se extinga o prazo de carência (três anos). Esta possibilidade, ausente na Lei nº 11.952/2009, foi introduzida na redação de seu art. 15 pela Lei nº 13.465/2017 e ilustra em boa medida como o processo de regularização inicialmente destinado às possessões sobre terras federais na Amazônia Legal evoluiu para um dispositivo, mais ágil, de transferência de áreas públicas, de até 2,5 mil hectares, ao estoque do mercado fundiário, cuja dinâmica é marcada por uma tendência fortemente concentradora.

As críticas em relação ao PL reiteram problemas já levantados às normas anteriores de regularização. A principal delas diz respeito à possibilidade de a lei beneficiar posseiros já autuados por infração ambiental, bastando, para tanto, o comprometimento com um termo de ajustamento de conduta ou o registro do imóvel no CAR. Além disso, a possibilidade de se regularizarem posses privadas sobre terras públicas de até 2,5 mil hectares – um limite muito além dos 4 MFs em que se enquadra a agricultura familiar, sobretudo fora da Amazônia Legal – denotaria que a medida não atende ao propósito precípua de beneficiar agricultores familiares, não se podendo ainda descartar que problemas como sobreposição de áreas e conflitos agrários surjam a partir do processo de regularização.

### 3 O PL Nº 510/2021<sup>14</sup>

Com teor bastante similar ao PL nº 2.633-A/2020 e, como este, também inserindo alterações à Lei nº 11.952/2009, tramita no Senado o PL nº 510/2021, de autoria do senador Irajá Abreu. As proposições do PL nº 510/2021 guardam ainda estreita semelhança com o segundo parecer do mesmo senador à MP nº 910/2019, que perdeu validade vencido o prazo legal de apreciação em 19 de maio de 2020.

O PL nº 510/2021 amplia, para todo o território nacional, a aplicação das regras de regularização fundiária fixadas na Lei nº 11.952/2009 e destinadas, originalmente, apenas às posses sobre terras públicas federais situadas na Amazônia Legal, mas, além disso, traz alterações de maior monta a um conjunto de elementos fundamentais do processo de regularização, a começar pela definição do perfil do beneficiário. Com efeito, sem prejuízo dos requisitos já presentes na Lei nº 11.952/2009, tal PL autoriza que proprietários de imóveis rurais, em qualquer parte do território, possam pleitear a regularização de novas posses, desde que a soma destas com aqueles não ultrapasse 2,5 mil hectares.

---

14. Esta seção baseia-se, em sua maior parte, nos elementos analíticos da nota técnica elaborada por Brito (2021).

Esse PL também permite que antigos beneficiários do programa de reforma agrária ou de outros processos de regularização fundiária possam requerer a regularização de novas posses, desde que não ocupem o lote originário, decorridos mais de quinze anos da data de emissão do título.<sup>15</sup> Ademais, o beneficiário que, por efeito mesmo da Lei nº 11.952/2009 (alterada pelo PL nº 510/2021), obtiver um título de domínio e decidir negociá-lo já estará apto a se beneficiar da regularização de novas posses dez anos depois.<sup>16</sup> Tais possibilidades, vedadas na forma original da Lei nº 11.952/2009, podem, sem dúvida, representar um estímulo à ocupação de novas áreas públicas, com a expectativa de que estas venham, também, a ser regularizadas em condições especiais e a preços compensatórios no futuro.

Outro ponto em que o PL nº 510/2021 mostra-se ainda mais permissivo que o PL nº 2.633-A/2020 concerne à dispensa de vistoria prévia para a concessão de título em favor de qualquer imóvel a ser regularizado, independentemente da área (dentro do limite máximo de 2,5 mil hectares).<sup>17</sup> Como foi visto, a Lei nº 11.952/2009 dispensava de vistoria apenas imóveis de até 4 MFs, e o PL nº 2.633-A/2020 estendia essa isenção a imóveis de até 6 MFs. Os requisitos previstos para o processo de regularização, nos termos do PL nº 510/2021, se resumiriam à documentação e às declarações indicadas na Lei nº 11.952/2009, também acrescidas a esta pelo PL nº 2.633-A/2020: planta e memorial descritivo do imóvel, inscrição no CAR, declarações dos beneficiários de que não exercem cargo público nos órgãos listados, que não mantêm trabalhadores em condições análogas a de escravos e que a área não foi autuada nem embargada por infração ambiental.

Todavia, além da dispensa de vistoria, o PL nº 510/2021 aduz três mudanças aos requisitos de regularização. A primeira, já citada, diz respeito à possibilidade de o requerente ter mais de um imóvel além da terra que deseja regularizar, desde que a soma das áreas não exceda a 2,5 mil hectares. A segunda concerne à mudança na forma de apuração das infrações ambientais para efeito de regularização e de obrigatoriedade de vistoria: nos termos do PL nº 510/2021, só seriam submetidos à vistoria os imóveis cujos autos de embargo ou infração ambiental tiverem já caráter definitivo, esgotados todos os recursos administrativos. Mesmo que a vistoria averigue que o preenchimento dos requisitos de regularização decorreu de dano ambiental, o imóvel ainda poderá ser regularizado se seu ocupante tiver aderido ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) *ou* tiver assinado termo de ajustamento de conduta nos órgãos ambientais ou no Ministério Público.<sup>18</sup> Isto significa que o PL autorizaria a privatização de terras públicas em favor de quem

15. No caso dos ex-assentados de reforma agrária, o prazo de quinze anos se conta a partir da sua homologação como beneficiário de projeto de assentamento. Essas condições estão nos incisos II e V, incluídos pelo PL nº 510/2021 na Lei nº 11.952/2009.

16. Art. 15, § 6º, da Lei nº 11.952/2009, com redação dada pelo PL nº 510/2021.

17. Por efeito da supressão do parágrafo único do art. 13 da Lei nº 11.952/2009.

18. Art. 13, § 5º, da Lei nº 11.952/2009, com redação dada pelo PL nº 510/2021.

as desmatou ilegalmente com o propósito de se adonar da área. Tal medida, além de favorecer o desmatamento ilegal, serviria de estímulo a futuras invasões sobre terras da União.

Com a dispensa de vistoria estendida a todos os imóveis submetidos ao processo de regularização, corre-se o risco de haver titulação de terras públicas em situação de conflito ou mesmo de sobreposição parcial ou total entre imóveis. Como aponta nota técnica do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon),<sup>19</sup> ainda que os registros no CAR de dois ou mais imóveis em processo de regularização sejam conflitantes entre si ou contenham indícios de sobreposição territorial, o PL nº 510/2021 não prevê realização de vistoria de campo. A única prevenção ao risco de regularização de imóvel em situação de conflito se resume à obrigatoriedade de vistoria de áreas objeto de conflito registrado na Câmara de Conciliação Agrária.

A terceira mudança relativa aos requisitos de regularização elencados no PL nº 510/2021 refere-se à alteração do marco temporal: para efeitos gerais de regularização, o requerente deve provar que o exercício da ocupação e exploração da área, de forma mansa e pacífica, é anterior a 25 de maio de 2012.<sup>20</sup> No entanto, modificações introduzidas pelo PL no art. 38 da Lei nº 11.952/2009 autorizariam a regularização de áreas ocupadas até dezembro de 2014. A regularização que, para ocupações até 25 de maio de 2012, seria gratuita (áreas de até 1 MF) ou onerosa (com o preço da terra variando entre 10% e 50% do VTN) poderia estender-se, também, a áreas ocupadas entre 25 de maio de 2012 e 10 de dezembro de 2014, caso o requerente pagasse pela terra o valor máximo da pauta de preços do VTN, definida pelo Incra. Essa possibilidade não apenas anistiaría o crime de apossamento ilegal de terra pública (ocorrido até o final de 2014) como, ainda, permitiría a quem o cometeu obter, mediante pagamento, título de domínio da área invadida.

No que diz respeito às áreas não passíveis de regularização, o PL nº 510/2021 lança a possibilidade de que elas sejam vendidas por licitação, com direito de preferência aos ocupantes atuais,<sup>21</sup> desde que não haja interesse público ou social no imóvel. A “garantia de compra” configurada por esse direito de preferência pode, indiretamente, estimular novas ocupações sobre terras públicas federais, como forma de pressionar, mais adiante, pela sua privatização.

Por fim, o PL nº 510/2021 torna possível extinguir projetos de assentamento com data de criação posterior a 10 de outubro de 1985 – marco temporal previsto para essa permissão na redação original da Lei nº 11.952/2009 –, desde que as áreas tenham sido, em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente

19. Ver em Brito (2021).

20. Art. 5º, § 4º, da Lei nº 11.952/2009, com redação dada pelo PL nº 510/2021.

21. Art. 38, § 2º, da Lei nº 11.952/2009, com redação dada pelo PL nº 510/2021.

justificados, desafetadas do Programa Nacional de Reforma Agrária, após consulta à Câmara Técnica de Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Federais Rurais. No limite, tal medida pode forçar processos de descaracterização de assentamentos, de modo a fazê-los perder a destinação inicial e submetê-los, futuramente, a processos de regularização que lhes subtraia a condição de terra pública.

#### 4 A QUESTÃO DO MARCO TEMPORAL E OUTRAS CONSEQUÊNCIAS

Considerando-se, de uma perspectiva cronológica, as alterações feitas (Lei nº 13.465/2017) ou propostas (PLs nºs 2.633-A/2020 e 510/2021) sobre a Lei nº 11.952/2009, é possível constatar que um dos sentidos perseguidos pelas tentativas de atualização do dispositivo tem sido, justamente, a expansão, em direção ao presente, do marco temporal a partir do qual a regularização pode ser pleiteada. Em sua versão original, que restringia a regularização a posses de até 1,5 mil hectares, em terras públicas federais, na Amazônia Legal, a Lei nº 11.952/2009 estabelecia que apenas poderiam ser contempladas as ocupações anteriores a 30 de novembro de 2004, desde que os demais requisitos legais fossem atendidos. Com a Lei nº 13.465/2017, além da ampliação do limite de área regularizável de 1,5 mil hectares para 2,5 mil hectares, o marco temporal de referência foi adiantado para 22 de julho de 2008.

No entanto, a Lei nº 13.465/2017 introduziu<sup>22</sup> a possibilidade de regularização, mediante a alienação onerosa, pelo pagamento do VTN, de áreas com datas de ocupação posteriores a 22 de julho de 2008, desde que comprovado o exercício da ocupação atual por prazo igual ou superior a cinco anos, até a entrada em vigor da MP nº 759, de 22 de dezembro de 2016 (o dispositivo que deu origem à própria Lei nº 13.465/2017). Por conseguinte, ocupações anteriores a 22 de dezembro de 2011, na prática, poderiam ser regularizadas, à diferença de que essa regularização se daria de forma onerosa, independentemente do tamanho da área (até o limite de 2,5 mil hectares), e sem descontos sobre o preço definido na tabela de VTN do Incra.

O PL nº 2.633-A/2020 manteve os marcos temporais incluídos pela Lei nº 13.465/2017, tanto a regra geral (ocupações anteriores a 22 de dezembro de 2008) quanto a permissão à regularização de ocupações atuais iniciadas antes de 22 de dezembro de 2011. O PL nº 510/2021, no entanto, propõe nova alteração desse marco: como regra geral, podem ser regularizadas as posses sobre terras públicas anteriores a 25 de maio de 2012, a título gratuito, para áreas de até 1 MF, ou oneroso, para as demais – até 2,5 mil hectares –, com preços variando de 10% a 50% do VTN e desconto de 20% à vista. Para as ocupações atuais iniciadas posteriormente àquela data até o limite de cinco anos antes da entrada em vigor da MP nº 910, de 10 de dezembro de 2019, a venda da terra pode ser efetuada, em

22. Inciso I do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 11.952/2009, com redação dada pela Lei nº 13.465/2017.

favor do ocupante, pelo preço máximo da pauta de VTN do Incra.<sup>23</sup> Em termos práticos, portanto, ocupações iniciadas até 10 de dezembro de 2014 ficariam elegíveis para a regularização mediante a alienação onerosa.

Ao longo dos últimos anos, as propostas de atualização do marco temporal de referência para o início das ocupações – e a consequente ampliação do total de terras públicas federais que podem ser privatizadas, com concessão de título de domínio, em favor de seus ocupantes – inserem-se aparentemente em um processo mais abrangente de transferência, a custos cada vez menores, de áreas cada vez maiores da União ao mercado fundiário. Pelo menos quatro elementos parecem concorrer para esse efeito. O primeiro diz respeito à própria evolução do marco temporal, que, conforme vai sendo adiantado – desde 2004, na versão original da Lei nº 11.952/2009, até 2014, na proposta (ainda não efetivada) do PL nº 510/2021 –, alarga o estoque de ocupações passíveis de regularização. O segundo elemento, na verdade inserido pela Lei nº 13.465/2017, concerne à ampliação de 1,5 mil hectares para 2,5 mil hectares do limite da área regularizável. O terceiro elemento, trazido pelos PLs nºs 2.633-A/2020 e 510/2021, relaciona-se à extensão dos dispositivos regulatórios da Lei nº 11.952/2009 – desenhada especificamente para a Amazônia Legal – referentes a ocupações sobre terras públicas em todo o território nacional. Por fim, o quarto elemento refere-se mais propriamente aos custos, diretos ou indiretos, da ocupação e à flexibilização das condições a que o beneficiário em potencial deve atender.

Quanto a este último aspecto, o PL nº 2.633-A/2020 admite, por exemplo, que um requerente pode regularizar sua ocupação mesmo que, por sucessão *causa mortis*, se torne beneficiário de outro imóvel também oriundo de programa de regularização e, além disso, remete a possibilidade da regulamentação posterior em favor de beneficiários de outros programas de regularização e de reforma agrária, para que estes possam ainda pleitear a regularização de novas áreas. Por sua vez, o PL nº 510/2021 permite que os beneficiários de outros programas de regularização ou da reforma agrária se tornem aptos a regularizar em seu nome novas ocupações, desde que decorridos quinze anos da expedição do título ou da homologação do lote nos respectivos processos anteriores. Ademais, o PL nº 510/2021 admite expressamente que proprietários de outros imóveis rurais possam beneficiar-se da regularização das áreas públicas sob sua posse, desde que a soma destas com aqueles não exceda a 2,5 mil hectares.

Essa possibilidade tem sido alvo de críticas por estar em aparente contradição com o espírito da norma: uma vez que esta estabelece que o requerente deve provar o exercício de posse mansa e pacífica contínua e de atividade produtiva na área cuja regularização pleiteia, a hipótese de que ele disponha de outros imóveis

23. Art. 38, § 1º, inciso I, da Lei nº 11.952/2009, com redação proposta pelo PL nº 510/2021.

em seu nome, em qualquer parte do território, enfraquece a credibilidade do atendimento a essa exigência, sobretudo porque a comprovação por imagens georreferenciadas do exercício de atividade produtiva, anterior ao marco temporal, na área a ser regularizada, não necessariamente relacionaria a ocupação antrópica registrada nessas imagens à pessoa do requerente. Dito de outro modo, mesmo levando em consideração a metodologia de cruzamento de bases de dados para aferir a pertinência legal do pedido de regularização, o PL nº 510/2021 não parece dispor de mecanismos suficientemente seguros para garantir os sinais de atividade agrícola, anteriores a 2012 ou 2014, registrados por satélite para determinada área, representando uma continuidade, no tempo, da atividade exercida por aquele que atualmente a ocupa ou a reivindica para fins de regularização.

A dispensa de vistoria *in loco* – estendida a imóveis de até 6 MFs pelo PL nº 2.633-A/2020 e a todos pelo PL nº 510/2021 – agrava essa incerteza, além de dificultar a verificação da existência de conflitos ou exploração de trabalho análogo à escravidão na área em processo de regularização. Por fim, os PLs autorizam a regularização de áreas sob embargo ambiental ou objeto de infração ambiental, desde que seu ocupante tenha aderido ao PRA ou celebrado o Termo de Ajustamento de Conduta com órgão do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

Tais elementos dão sustentação às críticas de que os PLs convertem o que seria um “custo” ou um “risco” para quem ocupa indevidamente terra pública em uma “anistia” ambiental e em uma “compensação” econômica, dada pela expectativa de regularização futura da ocupação. Os PLs criariam, portanto, incentivos a novas ocupações sobre terras da União, e estas, virtualmente desprotegidas na medida em que as sanções sobre os ocupantes ilegais se tornam menos efetivas ante as possibilidades de regularização, acabariam por ser absorvidas tacitamente pela dinâmica do mercado de terras. Essa dinâmica geraria ou acentuaria dois processos. De um lado, a ação de pequenos posseiros, que, expulsos das regiões agrícolas mais valorizadas em direção a áreas ainda não exploradas ou cobertas de vegetação nativa, fariam o trabalho “preliminar” de antropização, criando condições para que, regularizadas em algum momento, essas áreas fossem futuramente absorvidas pelo mercado fundiário. De outro lado, a ação de grandes interesses fundiários, que, operando sob uma lógica especulativa guiada pela expectativa de novas regularizações, poderiam acentuar a promoção do desmatamento em larga escala – sobretudo na Amazônia, onde se concentra a quase totalidade das terras públicas federais não destinadas – e pressionar para a flexibilização das salvaguardas protetivas que incidem sobre TIs e áreas preservadas em geral, como as unidades de conservação (UCs). As seções seguintes oferecem uma breve análise acerca desses temas.

## 5 A PRESSÃO SOBRE AS TERRAS INDÍGENAS

Parte desse processo de expansão do mercado fundiário sobre as terras públicas envolve um conjunto de proposições legislativas que vem tentando, nas últimas duas décadas, alterar o estatuto protetivo das TIs a fim de permitir a exploração econômica das áreas. O aparato legal de proteção aos povos indígenas e aos territórios tradicionalmente ocupados por eles está inscrito, fundamentalmente, no art. 231 da CF/1988 e no art. 67 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCTs), cujo teor é, em parte, herdado do Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/1973) e coincide com os termos da Convenção nº 169/1989 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil em 2002.<sup>24</sup> O art. 231 da CF/1988 reconhece aos indígenas sua organização social, seus valores e especificidades culturais (língua, costumes etc.) e seus direitos originários, com usufruto exclusivo e posse permanente, sobre as terras que tradicionalmente ocupam – habitadas por eles e imprescindíveis à produção dos meios necessários à sua subsistência, bem-estar e reprodução social.

As TIs são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis. O aproveitamento dos recursos hídricos e energéticos e a pesquisa e lavra de minérios nessas terras só podem efetivar-se com autorização do Congresso Nacional e consulta às comunidades afetadas. Por isso, são nulos juridicamente os atos que tenham por objeto o domínio, a posse ou a exploração das riquezas naturais das TIs, exceto nos casos de “relevante interesse público da União”.<sup>25</sup> O art. 67 dos ADCTs, por sua vez, apontava originalmente que a União, cuja competência se atribui à proteção dessas terras, deveria ter concluído a demarcação das TIs cinco anos após a promulgação da CF/1988, mas a própria regulamentação do normativo que orienta o processo demarcatório veio apenas com o Decreto nº 1.775/1996.<sup>26</sup>

A principal peça legislativa a propor a flexibilização dos direitos dos indígenas sobre suas terras é a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 215/2000, que transfere ao Congresso Nacional a competência para a demarcação das TIs. Apensada e desapensada de outros projetos várias vezes e arquivada e desarquivada em 2007, 2011 e 2015, a PEC foi alvo de um mandado de segurança (MS) em 2013 (MS nº 32.262 MC), interposto, contra sua tramitação, por parlamentares da Frente Parlamentar de Apoio aos Povos Indígenas (STF, 2013a; 2013b).

24. Promulgada internamente na forma do Decreto Legislativo nº 143/2003, posteriormente inscrita no Decreto Presidencial nº 5.051/2004, substituído pelo Decreto nº 10.088/2019.

25. Art. 231, § 6º, da CF/1988.

26. O decreto estipula que a tarefa administrativa de demarcação das TIs cabe à Funai e deve ser fundamentada em laudo antropológico qualificado (contemplando dimensões jurídicas, cartográficas e ambientais) de identificação e delimitação da área. Aprovado pela Funai, o laudo é publicado no Diário Oficial da União e nos diários oficiais das Unidades Federativas afetadas. O processo é, então, encaminhado ao Ministério da Economia, que poderá: i) declarar, mediante portaria, o limite das TIs e determinar a sua demarcação; ii) prescrever diligências a serem cumpridas no prazo máximo de noventa dias; e/ou iii) desaprovar a identificação e retornar à Funai mediante justificativa fundamentada. A demarcação da TI será homologada por meio de decreto (Brasil, 1996).

O ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Luís Roberto Barroso, embora não acolhesse a liminar que suspendia a tramitação, argumentou que o pleito tinha “plausibilidade jurídica”,<sup>27</sup> uma vez que a PEC condicionaria o reconhecimento de um direito fundamental, referente a uma minoria, à deliberação de uma maioria, quando a intenção constitucional tinha sido justamente proteger tal direito contra as oscilações deliberativas de uma maioria parlamentar ocasional, ante o risco de o juízo político prevalecer sobre a avaliação técnica. Ao longo dos anos, porém, as propostas apensadas à PEC nº 215/2000 expandiram seu escopo inicial, ampliando-o para os territórios quilombolas e as UCs.

Em sua última versão, a PEC nº 215/2000 sugeria alterações nos arts. 45, 49, 61 e 231 da CF/1988 e nos arts. 67 e 68 dos ADCTs. As modificações de maior vulto recaem sobre o art. 49, cuja redação, alterada, transferiria ao Congresso Nacional a competência exclusiva de aprovar a demarcação de TIs e ratificar as demarcações já homologadas, e sobre o art. 231, que fixa o marco temporal de 5 de outubro de 1988 como parâmetro para a definição legal de TIs: isto significa que, aprovada a PEC, seriam consideradas TIs aquelas que eram habitadas em caráter permanente e utilizadas por indígenas para suas atividades produtivas e sua reprodução social e cultural *em 5 de outubro de 1988*.

Ainda tendo por objeto o art. 231, a PEC nº 215/2000 define que o estudo de identificação e delimitação de uma nova TI seria iniciado por audiência pública na assembleia legislativa e na câmara municipal das unidades territoriais afetadas e que a demarcação definitiva se daria por lei. Além disso, a PEC abre a possibilidade de que comunidades com “elevado grau de integração com não índios”<sup>28</sup> poderiam celebrar contratos de arrendamento e permutar áreas. Por fim, as alterações sugeridas para os arts. 67 e 68 dos ADCTs preveem indenização em dinheiro aos possuidores de boa-fé estabelecidos dentro do perímetro indígena e estendem a regra do marco temporal, também, à regularização de territórios de comunidades quilombolas.<sup>29</sup>

Outra estratégia de pressão sobre os direitos fundiários dos povos indígenas remete a tentativas de universalização da interpretação jurídica do marco temporal, adotada para a demarcação da TI Raposa Serra do Sol, em Roraima, reconhecida em 2005 pela Portaria nº 534 e homologada pelo chefe do Executivo em 15 de abril daquele ano (Brasil, 2005) mediante dezenove condições.<sup>30</sup> Estas se referem sobretudo às condições de usufruto dos indígenas sobre suas terras. Entre outras

27. Disponível em: <<https://bit.ly/3j1h7Aj>>.

28. Alterando a redação do § 15 do art. 231 da CF/1988.

29. Em agosto de 2016, aproximadamente duzentas lideranças indígenas, quilombolas, extrativistas e de pescadores ocuparam o auditório Nereu Ramos em protesto contra a PEC nº 215/2000 (Povos..., 2016). Pelo menos desde 2013 os indígenas têm protestado contra essa peça legislativa. Soares (2017) identificou 286 atos simbólicos de 2009 a 2016, entre marchas, passeatas, ocupação de instituições públicas/espços públicos, ocupação de propriedades privadas, bloqueios de estradas e outras estratégias.

30. Tais condicionantes encontram-se na Petição nº 3.388/2009 (STF, 2009).

coisas, as condições postulam que o usufruto das riquezas do solo e das águas das TIs pode ser relativizado em nome do interesse público e da defesa nacional e que o aproveitamento de recursos hídricos e energéticos, bem como a pesquisa e lavra de riquezas minerais – mesmo a garimpagem e a faiscação –, não se inscreve no usufruto indígena e dependerá sempre de autorização do Congresso. Outros condicionantes autorizam o trânsito e a permanência de não índios na TI, sob as condições estabelecidas pela Funai, mas vedam a estes a prática de caça, pesca, coleta e extrativismo na área.

A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib) publicou em 2017 uma nota pública contra a tese do marco temporal,<sup>31</sup> defendida em parecer da Advocacia-Geral da União (AGU) aprovado em julho daquele ano (Apib, 2017). O parecer tencionava justificar que as salvaguardas definidas na Petição (PET) nº 3.388 Roraima<sup>32</sup> eram interpretações da CF/1988 que deveriam ser seguidas em todos os processos de demarcação de TIs, mas os ministros do STF votaram pela não vinculação dessas condicionantes a outros processos demarcatórios (Oliveira, 2013). Na nota pública, a Apib argumenta que a aplicação a outras TIs das condicionantes definidas para o caso específico da TI Raposa Serra do Sol resultaria em graves limitações aos direitos conquistados pelos indígenas, e a adoção do marco temporal, apontado no parecer, representaria uma anistia à remoção forçada de comunidades indígenas praticadas durante a ditadura militar.

Outro elemento dessa disputa remete ao recurso extraordinário interposto pela Funai, ainda em 2017, no STF, contra o Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina, no âmbito de uma decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) favorável à reintegração de posse de área declarada pelo Ministério da Justiça como terra tradicionalmente ocupada pelos índios Xokleng, Kaingang e Guarani, cujo processo demarcatório está em curso. A decisão do TRF4 acatava a tese do marco temporal. Em junho de 2021, a Procuradoria-Geral da República (PGR) apresentou um memorial contrário a essa tese, que aponta que o direito às TIs é um direito congênito dos povos originários e independe de parâmetro temporal.<sup>33</sup>

A avaliação do recurso extraordinário ocorreu em setembro de 2021, quando o ministro Alexandre de Moraes pediu vistas dos autos. A decisão a ser tomada pela Corte servirá de diretriz para demais demarcações, pois em 2019 foi atribuído *status*

31. Contida no Parecer nº 1/2007/GAB/CGU/AGU, aprovado em 19 de julho de 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3J7Xhhj>>.

32. Em 19 de março de 2009, uma petição popular foi feita ao STF, que destacava possíveis vícios no processo administrativo demarcatório. Os ministros foram favoráveis em manter a demarcação contínua da TI e limitar as dezenove condicionantes ao caso específico da TI Raposa Serra do Sol (Hashizume, 2013; STF, 2009).

33. É importante notar que o ministro-relator suspendeu os efeitos do Parecer nº 1/2007/GAB/CGU/AGU durante o período da pandemia de covid-19 para evitar despejos ou anulações de procedimentos demarcatórios.

de “repercussão geral” ao recurso.<sup>34</sup> Por meio da figura do *amici curiae*, o relator defendeu a participação no processo de outros setores interessados na matéria, incluindo, além de representantes de organizações indígenas, como a Apib e o Conselho Indigenista Missionário (Cimi), as principais entidades do agronegócio, como a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e a Associação Brasileira dos Produtores de Soja (Aprosoja). Entre 22 de agosto e 12 de setembro de 2021, aproximadamente 6 mil indígenas de 172 etnias acamparam próximos à Esplanada dos Ministérios, na maior mobilização já registrada desses povos, para pressionar por uma decisão contra o marco temporal. Se a Corte chancelar essa tese, o parecer da AGU<sup>35</sup> voltará a ter validade.

Diversos dispositivos da PEC nº 215/2000 foram atualizados no PL nº 490/2007, ao qual foi depois apensado com o PL nº 6.818/2013 e outros normativos, que, em regra, defendem a tese do marco temporal, não apenas enquadrando as demarcações em curso como, ainda, determinando a anulação das demarcações já concluídas que não correspondem a essa regra. Mais recentemente, uma iniciativa legal de autoria do Executivo visando à flexibilização dos direitos fundiários indígenas, o PL nº 191/2020, abriu a possibilidade para o estabelecimento de projetos de infraestrutura e mineração – pesquisa e lavra, exploração de gás natural, petróleo e recursos hídricos – em TIs.

A CF/1988 reserva o usufruto dos recursos naturais das TIs aos indígenas e estabelece que atividades mineradoras nessas áreas só podem ser realizadas mediante autorização do Congresso Nacional e consulta prévia às comunidades. A título de regulamentar o dispositivo constitucional, o novo PL institui, entretanto, uma indenização em favor dos indígenas para compensar a restrição ao usufruto das comunidades sobre o próprio solo, por efeito da exploração mineradora.<sup>36</sup> Além disso, o PL permite a realização de atividades agropecuárias, de extrativismo e turismo em TIs, mesmo que, ouvidas, as comunidades indígenas manifestem discordância em relação a tal autorização, bastando, para tanto, que o presidente encaminhe pedido de autorização ao Congresso Nacional.<sup>37</sup>

34. Segundo o relator do processo, ministro Edson Fachin, “questões como o acolhimento pelo texto constitucional da teoria do fato indígena, os elementos necessários à caracterização do esbulho possessório das TIs, a conjugação de interesses sociais, comunitários e ambientais, a configuração dos poderes possessórios aos índios e sua relação com procedimento administrativo de demarcação, apesar do esforço hercúleo da Corte na PET nº 3.388, não se encontram pacificadas, nem na sociedade, nem mesmo no âmbito do Poder Judiciário. [...] Nesse sentido, dado o caráter não vinculante da decisão proferida na PET nº 3.388, assentado pelo Plenário, bem como da permanência de questões a serem dirimidas por esta Corte, além do evidente acirramento das tensões fundiárias que não foram minimizadas apesar do importantíssimo julgamento da demanda acima referida, entendo ser imperioso que este Tribunal venha a se debruçar sobre a matéria, em processo que contenha *carga vinculante suficiente* para encontrar caminhos e soluções a tema tão sensível como a questão indígena no Brasil” (STF, 2019, p. 27).

35. Parecer nº 1/2007/GAB/CGU/AGU (AGU, 2017).

36. O cálculo da indenização considerará o grau de restrição imposto pelo empreendimento. Além da indenização, o PL oferece às comunidades indígenas o direito de participação nos resultados das atividades econômicas desenvolvidas nos seus territórios, elencando de antemão as alíquotas: 0,7% do valor da energia elétrica produzida; entre 0,5% e 1,0% do valor da produção de petróleo ou gás natural; e 50,0% da compensação financeira pela exploração de recursos minerais.

37. Arts. 11 e 14 do PL nº 191/2020.

Siqueira-Gay *et al.* (2020) sistematizaram dados para averiguar os impactos que decorreriam da aprovação do PL nº 191/2020, com foco na mineração: de acordo com as estimativas e cálculos dos autores, essa área afetada deixaria de gerar, aproximadamente, US\$ 5,5 bilhões por ano em serviços ecossistêmicos, incluindo a produção de alimentos (castanha-do-pará), a provisão de matérias-primas (borracha e madeira), a mitigação na emissão de gases de efeito estufa, especialmente o dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), e a regulação climática (perdas de renda para a cadeia da soja, pecuária e produção hidrelétrica devido à redução nas chuvas).

#### BOX 1

##### Mineração em terras indígenas

Mesmo sem permissão legal, há vários pedidos protocolados na Agência Nacional de Mineração (ANM) para pesquisa ou exploração mineral em TIs. Segundo a InfoAmazônia, são 2.710 requerimentos de licença de exploração de minério em TIs e 1.130 em UCs (Wenzel, Papini e Hofmeister, 2021). Em dezembro de 2020, o governo federal publicou o relatório *Cartas de anomalias* para indicar a localização de minerais preciosos no norte de Mato Grosso: sem respeitar os limites de áreas já demarcadas, a região foi esquadrihada por meio de imagens aerogeofísicas, complementadas com dados geológicos e geoquímicos. De acordo com Wenzel, Papini e Hofmeister (2021), após a publicação do relatório, o número de pedidos de exploração mineral na região, na ANM, saltou de 119 (em dezembro de 2020) para 202 (em agosto de 2021); destes, há 55 pedidos sobrepostos à TI Piripikura. Um levantamento feito pela Hutukara Associação Yanomami e pela Associação Wanasseduume Ye'kwana (2021), por meio do Sistema de Monitoramento do Garimpo Ilegal, apontou que, na TI Yanomami, 500 ha foram destruídos em 2020, cujas áreas já degradadas somam 2,4 mil hectares, e denunciou o domínio por garimpeiros de pistas de pouso de postos de saúde que atendem aos indígenas (ISA, 2021). A extração de minérios na TI vem ocorrendo por dragas flutuantes ou em terra firme, percorrendo uma complexa rede logística multimodal. A mineração ilegal é acompanhada pelo uso do mercúrio,<sup>1</sup> contrabandeado de países vizinhos, que contamina os peixes dos rios. Também há sinais de mineração ilegal em intensidade nas TIs Munduruku, Kaiapó e Tikuna. A mineração, assim como o desmatamento, destrói a cobertura vegetal de uma área, mas também o solo e o leito dos rios, além de contaminar fauna, flora e aquíferos. Siqueira-Gay *et al.* (2020) apontam que, em 2019, foram feitas, aproximadamente, 3 mil solicitações à ANM: destas, 36 se encontravam no interior dos polígonos de áreas indígenas. Os autores apontaram que 115 TIs da Amazônia Legal, ou 31% delas, já possuem pelo menos um requerimento para exploração mineral. E a maioria está em processo de aplicação via outros pedidos. Além desses pedidos legais, há indícios de mineração ilegal em 148 TIs (45%). Esses dados foram levantados pelos autores na Rede Amazônica de Informação Socioambiental Georreferenciada (RAISG).<sup>2</sup>

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Dado do Observatório do Mercúrio. Composto pela WWF Brasil, pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e pelo Centro de Innovación Científico Amazônica (Cincia), o Observatório do Mercúrio é uma plataforma georreferenciada que reúne pesquisas sobre contaminação pelo mercúrio na Pan-Amazônia. Revisão sistemática da bibliografia de 1980 a 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/38sAi4b>>.

<sup>2</sup> Para mais informações, acessar o *link*: <<https://bit.ly/3j74m7D>>.

Por fim, é importante sublinhar que as organizações representantes dos povos indígenas têm buscado construir estratégias de resistência à pressão sobre as TIs. Em abril de 2021, o Cimi emitiu alerta sobre o aliciamento de lideranças indígenas de diferentes povos para apoiar projetos do Executivo e do Legislativo, desconhecendo as reais consequências dos desdobramentos dessas proposições (Alerta..., 2021). Até o momento, pode-se dizer que o Judiciário tem servido de cordão de proteção contra iniciativas legislativas dos outros poderes que objetivam enfraquecer o estatuto legal das TIs. Exemplo ainda recente disso é o referendo em medida cautelar, pelo STF,

da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709, de agosto de 2020, que determina ao Poder Executivo proceder à retirada de invasores de TIs já demarcadas (STF, 2020), o que não chegou a ser realizado.

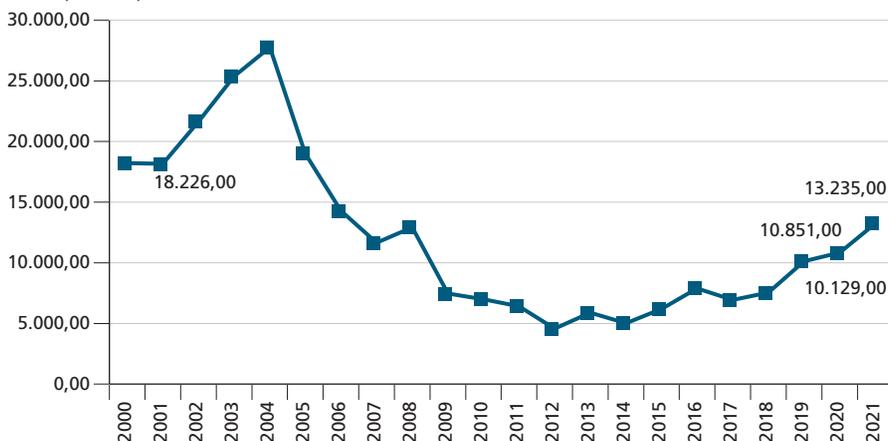
## 6 O DESMATAMENTO E A PRESSÃO SOBRE AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO

Maior floresta tropical do planeta, a Amazônia ocupa 49,3% do território, possui a maior bacia hidrográfica do país e exerce papel fundamental no equilíbrio ecológico de outros biomas, principalmente pelos rios flutuantes formados pela evapotranspiração da cobertura vegetal, que chegam ao centro-sul do país. No entanto, o desmatamento da floresta, depois de perder ritmo a partir de 2004 e se manter relativamente estável desde então, voltou a crescer no último triênio. O gráfico 1 mostra a área da Amazônia Legal desmatada desde 2000: como é possível ver, a taxa de desmatamento por solo exposto<sup>38</sup> aumentou expressivamente a partir de 2018.

GRÁFICO 1

### Desmatamento por corte raso na Amazônia Legal brasileira (2000-2021)

(Em km<sup>2</sup>)



Fonte: TerraBrasilis. Disponível em: <<https://bit.ly/3iSpKgN>>. Acesso em: 7 dez. 2021.  
Elaboração dos autores.

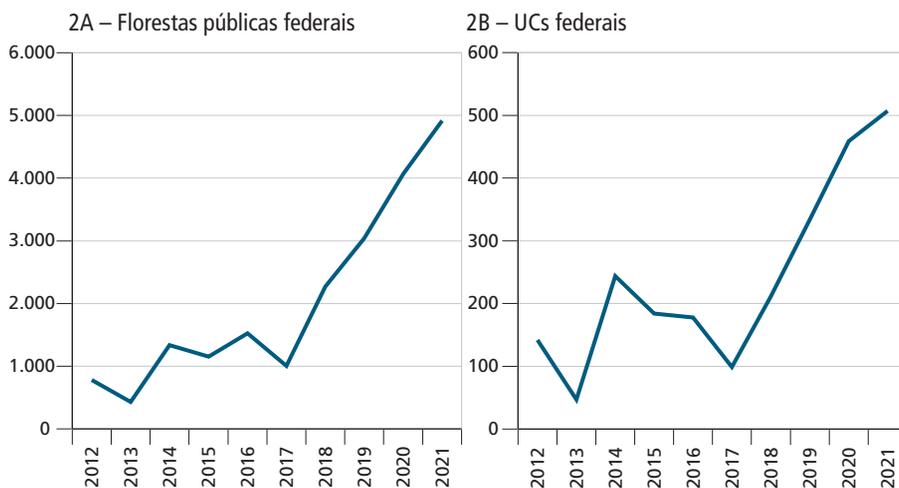
Em nota técnica, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) indicou que a estimativa da taxa de desmatamento de 1<sup>o</sup> de agosto de 2020 a 31 de julho de 2021<sup>39</sup> foi 22% superior ao desmate por corte raso do ano anterior. O Imazon

38. O Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (Prodes) detecta o corte completo de áreas de vegetação nativa em áreas superiores a 6,25 ha. A estimativa da deflorestação de 2021 foi calculada a partir da análise de 106 cenas prioritárias das 226 que recobrem a Amazônia Legal. Disponível em: <<https://bit.ly/3iSpKgN>>.  
39. Esse é considerado o "ano Prodes" porque, segundo o Inpe, a grande maioria do desmatamento ocorre durante os meses mais secos (de julho a setembro).

apontou que as áreas cortadas em março, abril e maio de 2021 foram as maiores dos últimos dez anos; em junho, foi talhado o equivalente a 926 km<sup>2</sup>, uma área três vezes maior que Fortaleza, Ceará (Desmatamento..., 2021); em setembro, foram cortados 1.224 km<sup>2</sup> de floresta, área equivalente à cidade do Rio de Janeiro. O acumulado de janeiro a dezembro chegou a 10.362 km<sup>2</sup> – área equivalente à metade de Sergipe e 29% superior à registrada no mesmo período em 2020 (Desmatamento..., 2022).

Ainda segundo o Imazon, o cruzamento de áreas desmatadas com os dados do Cadastro Nacional de Florestas Públicas do SFB mostraram que, de janeiro a dezembro de 2021, 47% da área desmatada (ou 4.915 km<sup>2</sup>) por corte raso de floresta primária ocorreram dentro de territórios federais (Desmatamento..., 2022). As UCs federais também sofreram com o avanço do desmatamento dentro de seus limites: em 2021, 507 km<sup>2</sup> de mata nativa em UCs foram devastados, índice 10% superior ao verificado em 2020. A partir de dados do Imazon, os gráficos 2A e 2B mostram a evolução do desmatamento nessas áreas.

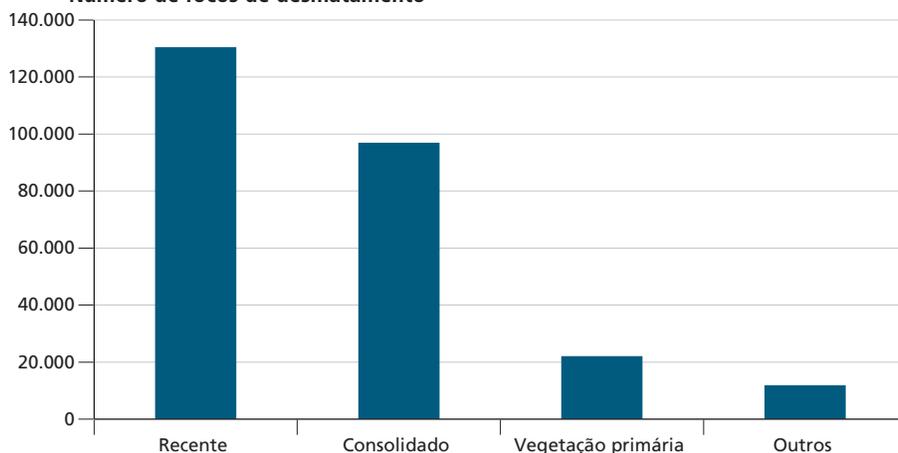
**GRÁFICO 2**  
**Evolução do desmatamento (2012-2021)**  
(Em km<sup>2</sup>)



Fonte: Desmatamento... (2022).  
Elaboração dos autores.

O Inpe associou ainda as áreas de desmatamento aos focos de queimadas. Essa relação aponta uma ocorrência maior de focos nas áreas recém-desmatadas: das 261.459 ocorrências identificadas pelo Inpe entre agosto de 2019 e novembro de 2021, 49,9%, ou 130.463, ocorreram nessas áreas. As demais aconteceram em áreas de desmatamento consolidado, em áreas de vegetação primária e outras.<sup>40</sup> Pará, Mato Grosso, Amazonas e Rondônia, nessa ordem, responderam pelos maiores números de queimadas, onde ocorreram 92,9 mil, 46,8 mil, 44,3 mil e 33,0 mil, respectivamente, do total de focos identificados.

GRÁFICO 3  
Número de focos de desmatamento



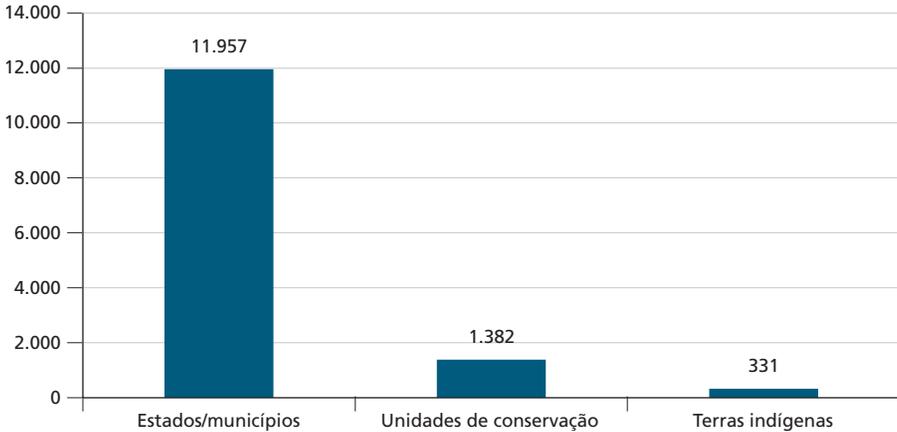
Fonte: Terra Brasilis. Disponível em: <<https://bit.ly/3iSpKgN>>. Acesso em: 8 dez. 2021.  
Elaboração dos autores.

Obs.: Desmatamento consolidado é aquele mapeado até 2017. Desmatamento recente refere-se a ocorrências entre 2018 até novembro de 2021. Vegetação primária registrada para 2020.

O desmatamento tem ocorrido principalmente em imóveis rurais. As UCs e as TIs têm amortecido a deflorestação, registrando os menores incrementos no corte de árvores, conforme o gráfico 4. Uma vez que a maioria dos focos de incêndio ocorreu em áreas de desmatamento recente e consolidado e em imóveis rurais, é bastante provável que este desmatamento esteja associado à expansão agropecuária.

40. Para mais informações, acessar: <<https://bit.ly/3u64VVI>>. Acesso em: 8 dez. 2021.

GRÁFICO 4  
**Incrementos do desmatamento na Amazônia Legal brasileira (2021)<sup>1</sup>**  
 (Em km<sup>2</sup>)



Fonte: Terra Brasilis. Disponível em: <<https://bit.ly/3iSpKgN>>. Acesso em: 8 dez. 2021.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Ano Prodes.

Obs.: Os dados de estados e municípios somam o mesmo total e abrangem áreas privadas.

O gráfico 4 aponta que, da estimativa total do incremento de desmatamento para o ano Prodes 2021, as TIs responderam por 2,4% e as UCs, por 10,1%. No entanto, esses territórios vêm enfrentando barreiras à implementação de seus modelos de desenvolvimento<sup>41</sup> e, cercados por áreas de uso agropecuário, são alvo, em certos casos, de disputas territoriais e invasões. A gravidade da situação evidenciou-se com uma análise de sobreposição de propriedades rurais inscritas no CAR às áreas de TIs, realizada pelo Ministério Público Federal (MPF): apurou-se a existência de 17,2 mil imóveis rurais com alguma sobreposição com TIs em fase de regularização ou regularizadas (MPF, 2020).<sup>42</sup>

Outra organização dedicada a monitorar a evolução do desmatamento no país, a plataforma MapBiomias, composta por organizações não governamentais (ONGs), universidades e companhias de tecnologia, mapeou informações para a cobertura e o uso da terra<sup>43</sup> nos seis biomas brasileiros. De acordo com a plataforma,

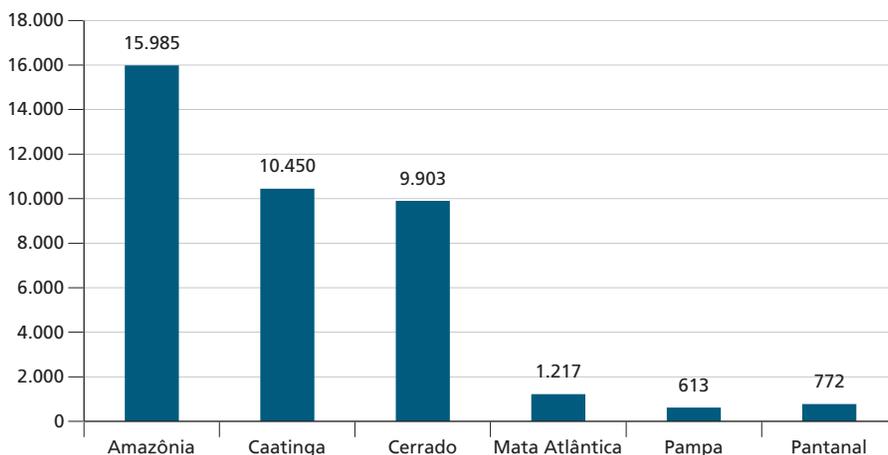
41. O Decreto nº 7.747/2012 instituiu a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) cujas diretrizes consideram a contribuição para a manutenção dos biomas em TIs e a proteção territorial e ambiental. Um dos seus objetivos é garantir o uso sustentável dos recursos naturais, sendo instrumentos o etnomapeamento, o diagnóstico participativo e o etnozoonamento. Por sua vez, os Planos de Gestão Ambiental e Territorial (PGTAs) seriam expressões da capacidade dos povos indígenas, especialmente no “exitoso processo de proteção ambiental e controle territorial”. Disponível em: <<https://bit.ly/35DtNud>>. Acesso em: 6 dez. 2021.

42. Essa análise foi realizada pela 6ª Câmara de Coordenação e Revisão – Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais (MPF, 2020).

43. De acordo com MapBiomias, as imagens usadas fornecem uma dimensão do uso do solo na resolução de 30 m para cada *pixel* que, segundo Doblas e Oviedo (2021), é similar à resolução dos mapas do Inpe. A exatidão dos mapas do MapBiomias é de 92%, enquanto os mapas do Inpe chegam a 95%. Disponível em: <<https://bit.ly/3x37w4b>>.

de 2011 a 2020, o Brasil perdeu aproximadamente 119.262 km<sup>2</sup> de florestas naturais:<sup>44</sup> 32% dessas perdas ocorreram de 2019 para 2020. Por sua vez, a área ocupada pela agropecuária expandiu-se em mais de 142.434 km<sup>2</sup>, e um terço desse aumento concentrou-se em 2019 e 2020. Como se vê no gráfico 5, entre 2019 e 2020, foram registradas perdas em todos os biomas brasileiros.<sup>45</sup>

GRÁFICO 5  
Perdas de formações florestais nos biomas brasileiros (2019-2020)  
(Em km<sup>2</sup>)



Fonte: Brasil... (2021).  
Elaboração dos autores.

Um estudo<sup>46</sup> recente conduzido pelo grupo de pesquisa Stand Earth destacou a pecuária – e, mais especificamente, a indústria do couro – como o principal fator que desencadeia o desmatamento na Amazônia. Atualmente, o Brasil possui um plantel de aproximadamente 215 milhões de bovinos. Quatro quintos do couro produzido no Brasil são exportados. Assim como existem multinacionais ligadas direta e indiretamente ao desmatamento na Amazônia, algumas instituições financeiras têm contratos com abatedouros que apresentam irregularidades socioambientais, indo de encontro com suas próprias políticas que vetam financiamentos aos grupos que adquirem gado de fazendas com tais irregularidades (Hofmeister, Wenzel e Papini, 2021).

44. Os dados podem ser consultados em: <<https://bit.ly/3r1vWYe>>.

45. Em comparação com os dados de deflorestação para a Amazônia Legal publicados pelo Inpe, os do MapBiomias são superiores. Uma das razões que podem explicar essa diferença é que a metodologia do Inpe considera o corte raso de floresta primária, enquanto o MapBiomias inclui todas as formações de florestas naturais da Amazônia. Outra razão remete à diferença no período de referência para a análise.

46. Essa pesquisa ainda está em andamento, mas resultados já foram previamente divulgados. Disponível em: <<https://bit.ly/3x79EYO>>. Acesso em: 14 dez. 2021.

A Resolução nº 1.854/2009 do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) exige a entrega de declarações pelos beneficiários dos contratos de financiamento atestando que: i) não adquirem gado de fazendas que estão na “lista suja” do trabalho escravo do Ministério do Trabalho; e ii) não se localizam em áreas embargadas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Além do BNDES, outras instituições financeiras possuíam contratos com frigoríficos que cometem irregularidades socioambientais: uma pesquisa realizada pelo MPF revelou que as evidências de impropriedades identificadas anteriormente entre os frigoríficos continuaram a ser identificadas. A JBS S/A é a signatária com as maiores irregularidades (Barbosa, 2021).

O desmatamento provoca uma série de consequências conhecidas: impactos no funcionamento dos ecossistemas, no ciclo hidrológico e na cadeia alimentar; erosão e exposição do solo ao sol; perda de *habitat* de espécies; aumento de doenças zoonóticas e transmitidas por vetores; diminuição da biodiversidade, inclusive de tipos endêmicos;<sup>47</sup> morte de animais; e aumento da aridez dos ambientes. A floresta emite a maior parte do ar úmido que, ao encontrar a Cordilheira dos Andes, direciona-se para o Sul, condensando-se. Esses fluxos de ar úmido são chamados de “rios voadores” ou “flutuantes” e constituem a principal razão da existência do clima ameno e úmido na região centro-sul brasileira (Rios..., 2018); esses são, portanto, essenciais à estabilidade climática que serve à agricultura praticada em boa parte do país.

Todavia, embora o desmate da floresta Amazônica possa comprometer gravemente essa atividade produtiva, a atuação parlamentar da bancada ruralista tem se notabilizado, como foi visto até aqui, pela intenção de mudar o estatuto protetivo de territórios preservados, como as TIs e as UCs, com intenção de anexar essas áreas à agropecuária. Nesse sentido, o PL nº 2.159/2021, aprovado no plenário da Câmara e que tramita no Senado Federal em regime de urgência,<sup>48</sup> dispensa catorze atividades do licenciamento ambiental, entre elas: obras de saneamento básico, distribuição de energia elétrica, atividades agropecuárias, silvicultura e pecuária extensiva, manutenção de estradas e melhoramento de estruturas pré-existentes. Essa proposta é acompanhada por uma já enfraquecida Lei de Proteção da Vegetação Nativa: em 2012, o novo Código Florestal (Lei nº 12.651) reduziu e, em alguns casos, retirou as exigências de áreas de preservação permanente (APPs) do entorno de rios e lagos e topos de morros, além de anistiar todo o desmatamento de vegetação nativa ocorrido até julho de 2008.

47. Espécies que existem em biomas específicos.

48. Na Câmara tramitou como PL nº 3.729/2004. Disponível em: <<https://bit.ly/3wZpXH1>>. Acesso em: 10 dez. 2021.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo procurou levantar indícios e elementos que convergem para a perspectiva de que, por meio das entidades de classe e da representação parlamentar ligada aos interesses do agronegócio, uma persistente estratégia de pressão sobre terras públicas federais não destinadas e sobre territórios protegidos tem procurado garantir as condições legais e fundiárias de expansão da grande agricultura de *commodities*, englobando a extração de madeira e a pecuária. De certo modo, as duas “táticas” por meio das quais essa estratégia tem avançado são o enfraquecimento do estatuto protetivo de TIs e áreas de preservação ambiental em geral (UCs sobretudo) e a transferência a domínio privado, via regularização de posses, de terras da União.

Essa segunda “tática” avança no campo legislativo, tendo como ponto de partida a Lei nº 11.952/2009, que, em sua redação original, visava promover a regularização de posses na Amazônia Legal, com limite máximo fixado em 1,5 mil hectares. Desde então, um conjunto de dispositivos e projetos de lei, usando essa norma como base, veio ampliando esse limite – estendendo-o a 2,5 mil hectares –, propondo a aplicação ampliada das regras de regularização a todo o território brasileiro e flexibilizando as exigências de vistoria *in loco* e os requisitos dos potenciais beneficiários para incluir, na forma do PL nº 510/2021 notadamente, posseiros já autuados por infração ambiental ou que sejam titulares de outros imóveis rurais.

Além disso, a cada novo PL ou MP sobre o tema, o marco temporal que serve de parâmetro à regularização fundiária é atualizado, o que, projetando de certa maneira no horizonte de curto prazo a expectativa por novas “ondas” de regularização, alimenta a especulação sobre as terras públicas não destinadas e fomenta novas invasões. Como, pelo que se viu até aqui, as políticas de regularização fundiária subsomem, direta ou indiretamente, regras de anistia de crimes e infrações ambientais e como as ocupações de terra pública para aproveitamento agrícola se efetivam a partir da remoção da vegetação nativa, pode-se dizer que o aumento dos índices de desmatamento, em particular na Amazônia – onde se concentra a maior das terras não destinadas da União –, envolve um elemento especulativo, determinado pela expectativa de uma regularização fundiária futura.

A outra “tática” dessa estratégia, caracterizada pela flexibilização das salvaguardas legais dos territórios protegidos, tem por alvo terras públicas já destinadas e opera, também a partir do campo legislativo, para reduzir o alcance das diretrizes constitucionais que regem a demarcação das TIs – seja tentando emplacar a adoção do marco temporal pré-CF/1988, seja procurando subordinar ao Parlamento o processo demarcatório – e para desestabilizar jurídica e legalmente o estatuto protetivo das TIs já demarcadas e das áreas de conservação ambiental (UCs, florestas nacionais etc.) já delimitadas. Trata-se, aqui, de criar condições – legais ou práticas, isto é, insuscetíveis à fiscalização – para que, mesmo públicas, as áreas possam ser exploradas economicamente pela atividade privada.

Em linhas gerais, os instrumentos dessa estratégia respaldam sua narrativa de legitimação em dois argumentos: a “segurança jurídica” e o “aproveitamento produtivo”. O discurso da segurança jurídica é acionado, de um ponto de vista positivo, em favor da regularização fundiária das posses e ocupações, sob a alegação de que, com o título de domínio, o produtor tanto poderia desenvolver melhor suas atividades, tendo acesso a crédito e outras políticas de estímulo produtivo, como poderia ser responsabilizado efetivamente pelas infrações ambientais porventura ocorridas no seu imóvel. Do ponto de vista das demarcações das TIs, esse discurso se apresenta como negativo, assinalando que a reivindicação de áreas por povos tradicionais gera insegurança jurídica aos ocupantes não indígenas estabelecidos de boa-fé nesses territórios. O mesmo vale para o discurso do aproveitamento econômico: enquanto as TIs são estigmatizadas como áreas “improdutivas” cuja demarcação pune os produtores de boa-fé, a regularização das posses sobre terras públicas tem sido, cada vez mais, representada como uma política de reconhecimento meritório, por parte do Estado, em favor dos ocupantes que instalam nelas empreendimentos produtivos, ainda que ao arpejo da legislação ambiental.

Em síntese, os dois processos convergem para o propósito comum de aumentar o estoque de terras disponível no mercado fundiário brasileiro, reduzindo o patrimônio fundiário público. Apesar do veloz progresso tecnológico e dos sucessivos aumentos de produtividade das grandes monoculturas de *commodities* (soja, cana, gado bovino), o agronegócio ainda depende da expansão horizontal das áreas produtivas para obter ganhos de escala. Portanto, criar uma “reserva” fundiária sobre a qual o setor possa expandir suas atividades – seja, principalmente, sob a forma de “frente agrícola”, seja com o fortalecimento do controle privado dos usos do território, de modo geral – é fundamental para o crescimento econômico do agronegócio.

A subtração do patrimônio fundiário público reduz a capacidade do Estado de realizar políticas territoriais e, inversamente, fortalece a dinâmica concentracionista do mercado de terras. A eventual aprovação dos PLs de regularização fundiária discutidos neste texto, assim como a adoção do marco temporal pré-CF/1988, pode perpetuar injustiças e aprofundar ainda mais as desigualdades no acesso à terra no país, mas, mesmo antes disso, o apoio governamental a medidas desse tipo já pode, repercutindo sobre a ação dos órgãos administrativos responsáveis pelas políticas de terra no país, produzir efeitos fundiários e sociais difíceis de serem revertidos.

## REFERÊNCIAS

- AGU – ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Parecer nº 1/2017/GAB/CGU/AGU, de 19 de julho de 2017. **Diário Oficial**, Brasília, n. 38, p. 7, 20 jul. 2017. Seção 1.
- ALERTA urgente a todos os povos originários e aos aliados da causa indígena. **Cimi**, 15 abr. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/36UfRwr>>. Acesso em: 26 nov. 2021.

APIB – ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL. Nota pública da Apib sobre a tese do marco temporal que antecipa os efeitos da PEC nº 215/2000. **Cese**, 21 jul. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3uQ5t0R>>. Acesso em: 23 nov. 2021.

BARBOSA, C. JBS lidera *ranking* de irregularidades na compra de gado ou carne no Pará, aponta MPF. **Repórter Brasil**, 8 out. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/35BGQfI>>. Acesso em 24 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. **Diário Oficial**, Brasília, 21 dez. 1973.

\_\_\_\_\_. **Atos das Disposições Constitucionais Transitórias**. Brasília: Congresso Nacional, 1988a.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 265, 9 jan. 1996.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 215, de 19 abril de 2000. Acrescenta o inciso XVIII ao art. 49; modifica o § 42 e acrescenta o § 82 ambos no art. 231, da Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000. Disponível em: <<https://bit.ly/3J7ZOfs>>. Acesso em: 14 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. Decreto de 15 de abril de 2005. Homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, localizada nos Municípios de Normandia, Pacaraima e Uiramutã, no Estado de Roraima. **Diário Oficial**, Brasília, p. 11, 18 abr. 2005.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 490, de 20 de março de 2007. Altera a Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o Estatuto do Índio. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1, 26 jun. 2009.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1, 28 maio 2012a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI); e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 9, 6 jun. 2012b.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 6.818, de 25 de novembro de 2013. Dispõe sobre a demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014. Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1, 23 de jun. 2014. Edição extra.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1, 12 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 910, de 11 de dezembro de 2019**. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3u3ZciX>>. Acesso em: 24 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 191, de 6 de fevereiro de 2020. Regulamenta o § 1º do art. 176 e o § 3º do art. 231 da Constituição para estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas e institui a indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020a.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 2.633-A, de 15 de maio de 2020. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/3uUVBmA>>.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 510, de 22 de fevereiro de 2021. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Brasília: Senado Federal, 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/3uVLLu3>>. Acesso em: 13 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 2.159, de 12 junho de 2021. Dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; altera as leis nºs 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e 9.985, de 18 de julho de 2000; e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2021b.

BRASIL revelado 1985/2020: a evolução da Pastagem nos últimos 36 anos. Publicado no canal MapBiomass. [s.l.: s.n.], 2021. 1 vídeo (1h32min). Disponível em: <<https://bit.ly/3x2rJao>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

BRITO, B. Nota técnica sobre o Projeto de Lei nº 510/2021. **Imazon**, 31 mar. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3J8yn1j>>. Acesso em: 30 set. 2021.

DESMATAMENTO acumulado nos últimos 11 meses cresceu 51% na Amazônia, aponta Imazon. **Imazon**, 19 jul. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3uWe9ma>>. Acesso em: 10 dez. 2021.

DESMATAMENTO na Amazônia cresce 29% em 2021 e é o maior dos últimos 10 anos. **Imazon**, 17 jan. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3j3bxxr>>. Acesso em: 18 jan. 2022.

DOBLAS, J.; OVIEDO, A. Efetividade dos territórios tradicionalmente ocupados na manutenção da cobertura vegetal natural no Brasil. *In*: CUNHA, M.; MAGALHÃES, S.; ADAMS, C. **Povos tradicionais e biodiversidade no Brasil**: contribuição dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais para a biodiversidade, políticas e ameaças. São Paulo: SBPC, 2021. p. 14-58.

HASHIZUME, M. Direitos são garantidos para povos da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. **Repórter Brasil**, 25 out. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3DCHt5b>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

HOFMEISTER, N.; WENZEL, F.; PAPINI, P. Os bancos que abençoam a pecuária ilegal. **Outras Palavras**, 21 out. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3r02bXL>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

HUTUKARA ASSOCIAÇÃO YANOMAMI; ASSOCIAÇÃO WANASSEDUUME YE'KWANA. **Cicatrizes na floresta**: evolução do garimpo ilegal na TI Yanomami em 2020. [s.l.]: Sistema de Monitoramento do Garimpo Ilegal na TI Yanomami, 2021.

ISA – INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Relatório do segundo sobrevoo do Sistema de Monitoramento do Garimpo Ilegal na TI Yanomami**. [s.l.]: ISA, abr. 2021.

MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Procedimento Administrativo nº 1.00.000.008996/2019-64**. Apuração, acompanhamento e prevenção da dilapidação do Patrimônio Público da União e da posse constitucional permanente Indígena representados pela invasão, esbulho e exploração ilegal das terras indígenas e o seu não reconhecimento como bens da União. Brasília: MPF, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3NHp8ZD>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

OLIVEIRA, J. C. Raposa Serra do Sol: decisão do STF gera interpretações distintas no Congresso. Agência Câmara de Notícias. **Câmara dos Deputados**, 24 out. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3uVClOL>>. Acesso em: 19 nov. 2021.

POVOS e comunidades tradicionais ocupam auditório da Câmara e presidente Rodrigo Maia afirma que não colocará PEC 215 para votação. **Cimi**, 10 ago. 2016. Disponível em: <<https://cimi.org.br/2016/08/38718/>>. Acesso em: 28 nov. 2021.

RIOS voadores da Amazônia: sem floresta não tem água. Publicado pelo canal Giz Brasil. [s.l.: s.n.], 2018. 1 vídeo (25 min). Disponível em: <<https://bit.ly/3J2RWtL>>. Acesso em: 24 jan. 2022.

SIQUEIRA-GAY, J. *et al.* Proposed legislation to mine Brazil's indigenous lands will threaten amazon forests and their valuable ecosystem services. **One Earth**, v. 3, n. 3, p. 356-362. Sept. 18, 2020.

SOARES, L. B. Ciclos de protesto e repertório de ação do movimento indígena brasileiro entre 2009 e 2016: o caso da PEC 215. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 24, p. 191-222, set.-dez. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3uUmkiV>>.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Coordenadoria de Análise de Jurisprudência. **Petição nº 3.388 Roraima, de 19 de março de 2009**. Ação popular. Demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol. Republicação DJe nº 120. Brasília: STF, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/3xbdyQj>>. Acesso em: 7 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. **Medida cautelar em mandato de segurança nº 32.262**: decisão. Brasília: STF, 2013a. Disponível em: <<https://bit.ly/3r0PQCD>>. Acesso em: 4 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Medida cautelar em mandato de segurança nº 32.262**. Brasília: STF, 2013b. Disponível em: <<https://bit.ly/3u8pu3K>>. Acesso em: 10 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Repercussão geral no Recurso Extraordinário nº 1.017.365 Santa Catarina**. Constitucional. Administrativo. Posse indígena. Terra ocupada tradicionalmente por comunidade indígena. Possibilidades hermenêuticas do art. 231 da Constituição da República. Tutela constitucional do direito fundamental indígena às terras de ocupação tradicional. Brasília: STF, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/36803Wy>>. Acesso em: 26 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. **Referendo na medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709 Distrito Federal, de 5 de agosto de 2020**. Brasília: STF, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3LKsiKf>>.

VALADARES, A. A. *et al.* O trabalho de Sísifo da reforma agrária: a estratégia da titulação das terras dos assentamentos rurais na Lei 13.001/14. *In*: MONASTERIO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. (Ed.). **Brasil em desenvolvimento 2014**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. v. 1.

VALADARES, A. A. *et al.* Desenvolvimento rural. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 25, 2018.

WENZEL, F.; PAPINI, P.; HOFMEISTER, N. Guiados por mapa do ouro, garimpeiros cercam os últimos Piripkura. **Infoamazonia**, 14 set. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3j37fGA>>. Acesso em: 3 jan. 2022.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1, 25 jul. 2006.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 26, de 3 de fevereiro de 2021. Altera a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3u6eUtX>>. Acesso em: 13 out. 2021.

INPE – INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. **Metodologia utilizada nos Projetos Prodes e Deter**. [s.l.]: Inpe, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3x4jKK2>>. Acesso em: 1º dez. 2021.

VALADARES, A. A. *et al.* Desenvolvimento rural. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, 2021.

# Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

## EDITORIAL

### Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

### Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

### Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

### Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Barbara de Castro

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

### Editoração

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

### Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

### Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.*

### Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF



### **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