

APRESENTAÇÃO¹

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

