

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, 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.

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

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

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos Internacionais

Fábio Vêras Soares

Chefe de Gabinete

Alexandre dos Santos Cunha

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Antonio Lassance

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
Eduardo Luiz Zen (editor)
Helder Rogério Sant'ana Ferreira
José Aparecido Carlos Ribeiro (editor)
Luana Simões Pinheiro
Luciana Mendes Santos Servo
Marcelo Galiza Pereira de Souza
Rodrigo Pucci de Sá e Benevides
Sandro Pereira Silva

Colaboradores

Previdência Social	Geraldo Andrade da Silva Filho Graziela Ansiliero Leonardo Alves Rangel Fábio Monteiro Vaz
Assistência Social	Andrea Barreto Paiva Marina Brito Pinheiro Claudia Baddini Currello Denise Direito Elaine Cristina Lício Marco Natalino
Saúde	Edvaldo Batista de Sá Fabiola Sulpino Vieira Luciana Mendes Santos Servo Rodrigo Pucci de Sá e Benevides Sergio Francisco Piola
Educação	Milko Matijascic Carolina Esther Kotovciz Rolon
Trabalho e Renda	André Gambier Campos Daniel Pitangueira de Avelino Sandro Pereira Silva
Desenvolvimento Rural	Alexandre Arbex Valadares Eduardo Luiz Zen Fábio Alves Leonardo Rauta Martins
Igualdade Racial	Francisco Moraes da C. Marques Fernanda Lira Goes Thamires da Silva Ribeiro Carolina de Freitas Pereira
Igualdade de Gênero	Luana Simões Pinheiro Carolina Pereira Tokarski Ranna Mirthes Sousa Correa Stephanie Natalie Burielle
Cultura	Frederico Augusto Barbosa da Silva Paula Ziviani
Notas de Política Social	Os programas de urbanização de favelas e habitação do governo federal: passado recente e perspectivas para um novo ciclo de planejamento Rute Imanishi Rodrigues Cleandro Krause
Apontamentos sobre Salário-Educação	Sérgio Luiz Doscher da Fonseca
Compras da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar no Brasil: aspectos normativos e desempenho entre unidades federativas (2013-2019)	Sandro Pereira Silva

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Brasília, 2023

30

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§ion=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 do Planejamento e Orçamento.

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

SUMÁRIO

1 APRESENTAÇÃO	7
CAPÍTULO 1 PREVIDÊNCIA SOCIAL	13
CAPÍTULO 2 ASSISTÊNCIA SOCIAL	39
CAPÍTULO 3 SAÚDE	95
CAPÍTULO 4 EDUCAÇÃO.....	147
CAPÍTULO 5 TRABALHO E RENDA.....	175
CAPÍTULO 6 DESENVOLVIMENTO RURAL	215
CAPÍTULO 7 IGUALDADE RACIAL.....	263
CAPÍTULO 8 IGUALDADE DE GÊNERO	303
CAPÍTULO 9 CULTURA	355

NOTAS DE POLÍTICA SOCIAL399

NOTA DE POLÍTICA SOCIAL 1

OS PROGRAMAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E HABITAÇÃO
DO GOVERNO FEDERAL: PASSADO RECENTE E PERSPECTIVAS
PARA UM NOVO CICLO DE PLANEJAMENTO401

NOTA DE POLÍTICA SOCIAL 2

APONTAMENTOS SOBRE O SALÁRIO-EDUCAÇÃO.....431

NOTA DE POLÍTICA SOCIAL 3

COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA A ALIMENTAÇÃO
ESCOLAR NO BRASIL: ASPECTOS NORMATIVOS E DESEMPENHO
ENTRE UNIDADES FEDERATIVAS (2013-2019)447

1 APRESENTAÇÃO^{1,2}

A publicação ininterrupta do boletim *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* (BPS) desde o ano 2000 reafirma o compromisso da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea) de oferecer periodicamente, aos gestores públicos e à sociedade em geral, uma reflexão ampla e fundamentada sobre o estado e os rumos dos principais setores que formam o campo social da política pública no Brasil. Essa edição, a de número trinta, é fruto do trabalho de dezenas de pesquisadores e pesquisadoras que, com metodologias e abordagens variadas, ofereceram de forma coletiva um levantamento e análise crítica em suas respectivas áreas, aprimorados após a revisão atenta por parte de colegas membros do conselho editorial.

Com foco nas ações do governo federal, a edição compreende nove capítulos: *Previdência social, Assistência social, Saúde, Educação, Cultura, Trabalho e renda, Desenvolvimento rural, Igualdade racial e Igualdade de gênero*. Ela aborda a evolução das políticas e dos programas federais de janeiro de 2021 a setembro de 2022. Além disso, cada capítulo buscou também refletir sobre os desafios das políticas sociais em suas respectivas áreas para o período que se abre com o novo mandato no Executivo federal a partir de janeiro de 2023. Em complemento aos capítulos, há três notas de políticas sociais que tratam de áreas específicas selecionadas: salário-educação, habitação social e compras públicas da agricultura familiar para a alimentação escolar.

O capítulo 1, *Previdência social*, apresenta e contextualiza os diferentes regimes de previdência social no país, destacando características específicas em pontos críticos como a cobertura, a necessidade de financiamento, a sustentabilidade fiscal e a contribuição respectiva de cada regime para melhora ou piora na distribuição de renda no país. Algumas das principais alterações implementadas a partir da mais recente reforma da previdência são lembradas, bem como a mudança administrativa com o programa INSS Digital e a necessidade de discutir o financiamento da previdência social no âmbito da reforma tributária. Como desafios, são discutidos cinco pontos principais: i) o fortalecimento do sistema de monitoramento e avaliação; ii) a promoção e a revisão de ações para inclusão previdenciária; iii) a revisão do financiamento da previdência social; iv) a

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps30/apresentação>

2. O Conselho Editorial agradece aos colegas Alexandre Arbex Valadares e Luana Simões Pinheiro que coordenaram a edição deste número até o início de 2023.

implementação de ações promotoras da sustentabilidade da política previdenciária; e v) a melhoria do atendimento aos segurados. Como síntese dos desafios, o capítulo aponta a necessidade do compromisso com uma agenda que combine a preocupação com a cobertura previdenciária, o combate à desigualdade na distribuição de renda e a sustentabilidade fiscal.

O capítulo 2, *Assistência social*, atualiza as dificuldades na constituição do Sistema Único de Assistência Social (Suas) como ação estatal estruturada, em um momento em que a política precisa aprimorar sua resposta a velhos problemas e se adequar às novas questões e condições observadas na sociedade brasileira na atualidade, tais como as mudanças demográficas, as mudanças climáticas e as transformações no mundo do trabalho. Esses fatores ensejam “agendas de futuro”, a se tornarem objeto de políticas e ações na área de assistência social. Seriam elas: i) o modelo de assistência social como uma política pública de responsabilidade estatal e como direito de todos sob vulnerabilidade social; ii) a ampliação das ofertas para além da garantia de renda, de forma a assegurar a universalização da política; iii) a incorporação da diversidade e da transversalidade entre as políticas; e iv) o “Estado de bem-estar digital”, observando oportunidades e desafios postos às políticas sociais pelas tecnologias de informação e comunicação (TICs). Os desafios apontados, em sintonia com o cumprimento dessas agendas, são resumidos no fortalecimento institucional do Suas e no adensamento das ofertas de serviços e benefícios na área de assistência social.

O capítulo 3, *Saúde*, centra-se na temática da desigualdade e iniquidades em saúde, que poderiam ser combatidas através de ações a serem implementadas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Para tanto, tal como no capítulo de assistência social, uma agenda possível é discutida, que aqui abrange a necessidade de solução para a insuficiência do financiamento federal do SUS e para a desigualdade no acesso à atenção à saúde, principalmente no que diz respeito às doenças crônicas não transmissíveis (DCNTs), doenças infecciosas, dificuldades existentes de acesso à atenção primária à saúde (APS) e aos serviços especializados na rede regionalizada. Os desafios levantados estão em sintonia com essa agenda e envolvem a revogação da Emenda Constitucional nº 95/2016, com definição de nova regra de vinculação orçamentária do gasto em saúde, a pactuação no SUS de método para alocação equitativa de recursos entre estados e municípios, o aperfeiçoamento da coordenação federativa, a implantação de um efetivo sistema de planejamento ascendente e integrado no SUS, a organização da rede regionalizada de atenção à saúde, e também o enfrentamento da chamada tripla carga de doenças da população brasileira, com ações que, mesmo que lideradas pela área da saúde, precisam abordar situações estruturais para além dela.

O capítulo 4, *Educação*, se debruça sobre o desempenho dos estudantes e a frequência escolar no período recente, que coincide com o final da pandemia de covid-19, utilizando principalmente dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa). O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, cuja vigência está próxima do fim, é também objeto do capítulo, que constata um avanço insuficiente até o momento para atingir as metas previstas. As grandes linhas de discussão propostas para o PNE 2024-2034, portanto, têm como desafios ainda velhos problemas da educação básica, agravados pelos novos, advindos da pandemia. A adoção da educação em tempo integral em todo o ensino básico aparece como o desafio mais importante a ser empreendido pela política pública na área. Já na educação superior, o capítulo analisa a trajetória histórica da área e aponta, como desafio contemporâneo, uma agenda para o Brasil com vistas a superar o quadro de desigualdades persistentes nesse nível de ensino.

Desigualdades também são preocupação do capítulo 5, *Trabalho e renda*, que traz dados recentes de ocupação, desemprego, formalização e rendimento do trabalho. O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), instrumento importante que atua sobre os problemas do mercado de trabalho, é objeto de atenção especial, tanto em relação a seus balanços contábeis, quanto aos programas de assistência financeira ao trabalhador a ele vinculados. O resultado contábil e financeiro das operações do FAT no período de 2013 a 2022 vem sendo impactado fortemente pelo cenário macroeconômico e por mudanças políticas e legislativas mais desafiadoras para o emprego formal. O mesmo cenário também intensifica a demanda por seguro-desemprego e o fluxo de liberação do abono salarial. Outro programa analisado no texto é a intermediação de mão de obra, serviço central na política pública de emprego e renda realizado pelo Sistema Nacional de Emprego (Sine). Os dados de execução e desempenho mostram, no entanto, um enfraquecimento da capacidade do Sine de cumprir sua missão, derivado das restrições orçamentárias impostas ao órgão. Como desafios para a política pública federal de trabalho e renda, o texto aponta para a esfera da participação social, com a possibilidade de se avançar para um único grande conselho de política pública de trabalho, com separações internas por temas, mas mais forte do que vários conselhos específicos na área. A retomada da economia popular e solidária e do trabalho associativo na agenda governamental também são desafios, assim como os mecanismos de fortalecimento do sindicalismo brasileiro, essencial para relações de trabalho mais equilibradas e justas.

O capítulo 6, *Desenvolvimento rural*, traz um rico panorama sobre a situação do campo nos anos recentes, e suas imbricações com a questão ambiental e a segurança alimentar. Revela como o enfraquecimento, ou até mesmo o desmonte, das

principais políticas e instrumentos voltados ao desenvolvimento rural impactaram seriamente as condições sociais, e aponta como desafios um conjunto de medidas destinadas a melhorarem as condições estruturais do meio rural brasileiro, de forma a propiciar incrementos de bem-estar da população do campo, sobretudo para agricultores familiares e comunidades tradicionais, e promover melhoria da situação de segurança alimentar da população em geral. Entre esses desafios, o capítulo ressalta a importância da democratização do acesso à terra, do estímulo à produção sustentável de alimentos, da promoção de circuitos curtos de produção e consumo, das compras e da recomposição dos estoques públicos de alimentos, do financiamento da produção agropecuária, que, implementados de forma articulada, com participação da sociedade civil e adequada a cada realidade regional, podem conceder maior resiliência aos avanços socioeconômicos e ambientais alcançados, sobretudo em situações adversas como a crise sanitária ocorrida em função da pandemia de covid-19.

O capítulo 7, *Igualdade racial*, apresenta um quadro-diagnóstico de um conjunto de políticas públicas voltadas à população negra nos anos recentes, articulando a análise com um conceito de “desmonte” para avaliá-las. Os desafios apontam para a retomada dessa agenda específica, especialmente no que diz respeito à promoção de políticas de cuidados, a ações que combatam a violência contra a população negra, à promoção de educação para as relações étnico-raciais (Erer) e à ampliação da representação política.

Grande parte dessas preocupações são similares no caso das mulheres, como aponta o capítulo 8, *Igualdade de gênero*, que inclui ainda uma análise de contexto sobre elementos capazes de influenciar os rumos das políticas de gênero, como os movimentos contrários à pauta, o autoritarismo, a redução do Estado e os efeitos sobre as mulheres das crises econômica e sanitária da covid-19. Entre os desafios específicos da política pública para as mulheres, destacam-se, entre outros, a necessidade de reconstrução de capacidades estatais para atuação na área, a reconstrução de uma política integral de enfrentamento da violência contra as mulheres e a criação de um Sistema Integral Nacional de Cuidados.

O capítulo 9, *Cultura*, por sua vez, traz um panorama da agenda recente das políticas públicas do setor cultural no Brasil. Para tanto, parte de um resumo da trajetória, instável, do organograma da Cultura no governo federal, apontando para um conceito de “desmonte”, como também tratado no capítulo 7, para analisar o processo nos últimos anos. Por outro lado, inovações legislativas ocorridas no período recente, catalisadas pela reação à pandemia da covid-19, mas que avançaram para além desse escopo, mostram uma ampliação do papel do Congresso Nacional frente a insuficiências do Poder Executivo na área. As novas leis conhecidas como Aldir Blanc 1, Paulo Gustavo e principalmente Aldir Blanc 2 são objeto de análise

do texto no que diz respeito ao seu impacto imediato e potencial sobre todo o setor cultural e sobre as relações federativas entre as três esferas de governo nesse âmbito.

De forma adicional aos seus capítulos habituais, este boletim inclui um conjunto de notas sobre políticas sociais centradas em temas específicos. Tais textos exploram aspectos relacionados ao monitoramento das ações do governo federal e oferecem reflexões complementares às políticas de interesse do boletim, enriquecendo-o a partir do aprofundamento de pontos variados pertinentes. Três notas fazem parte desta edição.

A nota de política social 1, *Apontamentos sobre salário educação*, de autoria de Sérgio Luiz Doscher da Fonseca, reflete sobre a utilização da fonte de receita do salário educação, atualmente concentrada no orçamento do Ministério da Educação (MEC), que atingiu cerca de oito bilhões de reais em 2021, representando 6,7% do orçamento empenhado desse ministério. Há um debate sobre a descentralização dessa fonte para estados e municípios, o que colaboraria para que os entes federativos tenham acesso às receitas tributárias, auxiliando a colocar em prática um pacto federativo mais efetivo no Brasil. No entanto, tal movimento impediria que o governo federal continuasse executando, no atual patamar, ao menos quatro políticas públicas na educação básica com grande destaque: i) Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); ii) dinheiro direto na escola; iii) produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos e pedagógicos; e iv) apoio ao transporte escolar. Assim, para efetivar a realocação das receitas seria necessária uma solução prévia de continuidade, repasse ou reestruturação dessas políticas.

A nota de política social 2, *A política de habitação social do governo federal: passado recente e perspectivas para um novo ciclo de planejamento*, de Rute Imanishi Rodrigues e Cleandro Krause, aborda os problemas habitacionais no Brasil através de estatísticas disponíveis, principalmente sobre déficit e inadequação habitacional, além de assentamentos precários em aglomerados subnormais. Para os autores, o déficit habitacional para a população de baixa renda nas metrópoles está relacionado à dinâmica de produção e reprodução desses assentamentos precários, que decorrem de práticas construtivas há muito estabelecidas pela busca dessa população tanto por alternativas habitacionais de baixo custo quanto para garantir o acesso aos serviços urbanos básicos. Apesar disso, a inadequação habitacional vai além dos aglomerados subnormais, pois fatores que a caracterizam, como a inadequação do abastecimento de água, estão mais amplamente difundidos. Como desafios para enfrentar o problema, os autores apontam a necessidade de a política federal de habitação social, entre outras ações, apoiar programas de locação social que promovam a constituição de um estoque de habitações para este fim, retomar programas de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários e sua

transformação em um programa contínuo, possibilitar subsídios para a integração dos domicílios urbanos às redes de infraestrutura, além de promover programas de apoio à requalificação urbana e de melhorias habitacionais abrangentes.

Por fim, a nota de política social 3, *Compras da agricultura familiar para a alimentação escolar no Brasil: aspectos normativos e desempenho entre unidades federativas (2013-2019)*, de Sandro Pereira Silva, apresenta e analisa a trajetória de adequação das estruturas dos governos municipais e estaduais para o cumprimento de uma inovação normativa específica no marco institucional do Pnae. Trata-se da regra de compras públicas de produtos da agricultura familiar para consumo nas escolas públicas de educação básica em todo o país, expressa no artigo 14 da Lei nº 11.947/2009. O autor resgata de modo panorâmico o debate sobre a questão federativa envolvida nos processos de implementação de políticas públicas no Brasil, refletindo sobre como o Pnae se insere com suas particularidades. Ademais, apresenta os principais fatores relacionados à inserção dos agricultores familiares como público a ser priorizado nas aquisições de produtos para a alimentação escolar, além de trazer os dados referentes à adequação das unidades federativas à essa nova regra de compra. Nesse sentido, o texto demonstra ter havido um avanço constante na incorporação da agricultura familiar na alimentação escolar desde o advento da lei, consolidando um imenso mercado para esses produtores, ainda que diferenças regionais na capacidade de estados e municípios se adequarem a lei ainda sejam bastante observadas.

Espera-se que o conjunto de informações e análises dessa variedade de aspectos das políticas sociais no Brasil apresentado nesta trigésima edição do BPS possa contribuir para o debate público na esfera política, academia, mídia e sociedade em geral. O Ipea desempenha um importante papel institucional na assessoria ao governo federal, buscando constantemente aprimorar a efetividade das políticas públicas por meio do monitoramento e avaliação. Ao compartilhar essas descobertas e perspectivas, espera-se contribuir para um diálogo informado e para o fortalecimento das políticas sociais no Brasil, buscando um futuro mais justo e equitativo para todos os cidadãos. Uma boa leitura!

Conselho Editorial

PREVIDÊNCIA SOCIAL¹

1 APRESENTAÇÃO

A previdência social é um direito constitucional estabelecido pelo art. 6^o da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), sobre os Direitos e Garantias Fundamentais. Sua principal finalidade é cobrir os riscos associados a eventual incapacidade laborativa e fornecer renda em idades avançadas, permitindo que os segurados tenham sua renda suavizada, com distribuição da capacidade de consumo ao longo da vida. Em outras palavras, o sistema previdenciário funciona como um seguro que permite o compartilhamento de riscos e a redução da incerteza, atenuando a pobreza de idosos e de quem sofre com incapacidade laboral (Barr e Diamond, 2006; Barr, 2012). Como bem pontuaram Medeiros e Souza (2014), atribui-se à previdência social a função de prover um seguro de modo a compensar a incapacidade para o trabalho proporcionalmente às contribuições realizadas previamente, mas também é lícito atribuir à previdência social a função redistributiva, com o objetivo de minimizar a desigualdade.

É natural que o arranjo do sistema previdenciário promova redistribuição ao longo do ciclo de vida do segurado, garantindo a suavização de seu consumo, mas é usual em regimes de repartição, como é a previdência pública brasileira, também ocorrer redistribuição entre segurados. Nesse sentido, é desejável que a previdência social seja progressiva, ou seja, que os volumes de transferências líquidas efetuadas pela Previdência Social sejam inversamente relacionados à renda ou à capacidade contributiva dos cidadãos. Mas não apenas isso. Em uma sociedade marcada por elevado grau de desigualdade e incidência de pobreza, como é a brasileira, a política previdenciária idealmente deve promover a redução da desigualdade de renda e riqueza, de maneira que as diferenças de rendimentos entre indivíduos sejam atenuadas após as transferências de natureza previdenciária.

Entretanto, de acordo com a literatura empírica, sob a ótica da renda familiar *per capita*, as rendas oriundas dos regimes previdenciários públicos no Brasil, *grosso modo*, reproduzem a desigualdade. Mesmo que as aposentadorias do Regime Geral

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps30/previdenciasocial>

de Previdência Social (RGPS) sejam progressivas (Afonso, 2016; Silveira *et al.*, 2020; Silva Filho *et al.*, 2021; Colombo *et al.*, 2021) e que, ao longo do tempo, as transferências previdenciárias tenham se tornado um pouco mais redistributivas, contribuindo para cerca de 20% da queda do índice de Gini entre 1992 e 2012 (Ipea, 2013, p. 27; Rangel, 2013), a literatura indica que a previdência como um todo é regressiva ou, no mínimo, não redistributiva. Isto é, mesmo que alguns componentes da previdência sejam progressivos, sua contribuição marginal para a renda domiciliar *per capita* aumenta a desigualdade. Esse fato é decorrência, principalmente, dos benefícios pagos pelos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) que excedem o teto do RGPS (Medeiros e Souza, 2014).

Apesar de sua importância, os objetivos de caráter distributivo precisam ser buscados sem que se descuide da sustentabilidade da previdência social. Em termos orçamentários, a previdência social é a principal política de transferência do Estado. Respondeu, em 2019,² por 50% das despesas da União e, ao se incluir o Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM) das Forças Armadas nessa conta, o volume chega a 53,4% da despesa da União. Considerando os estados e municípios, o montante de despesas da previdência social atinge 14% do produto interno bruto (PIB) ou R\$ 1 trilhão.³ É fato que as reformas instituídas nas últimas décadas têm reduzido os *deficit* projetados para a previdência social, mas a arrecadação, alcançando cerca de 8% do produto interno bruto (PIB), não tem sido suficiente para fazer face a esse nível de despesas. Consequentemente, há um *deficit* anual bastante significativo de 6% do PIB aproximadamente (Schettini, Costanzi e Vizioli, 2021).

Ultimamente, o financiamento da previdência social não tem recebido tanta atenção por parte de gestores e pesquisadores quanto as despesas com os benefícios. Entre as medidas introduzidas pela Emenda Constitucional (EC) nº 103, publicada em 13 de novembro de 2019, por exemplo, apenas duas referiram-se à arrecadação previdenciária. Houve alteração das alíquotas de contribuição, que não deve afetar o montante arrecadado, e aumento da cobrança da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL) dos bancos de 15% para 20%, com leve efeito arrecadatório.⁴ Mas, em um cenário internacional marcado por elevada competição comercial, o custo do trabalho é um importante determinante da competitividade. As elevadas contribuições sobre salários, principais fontes de financiamento da previdência social, ao criarem uma cunha entre o custo do trabalhador para a empresa e o salário recebido pelos trabalhadores, supostamente estimulariam a informalidade e as formas alternativas de vínculos entre empreendimentos e trabalhadores, com

2. Dados referentes a 2019. Optou-se por esse ano de exercício para evitar captar situação atípica e transitória associada aos efeitos da pandemia da covid-19.

3. Isto é, incluindo o RGPS, os RPPS da União, de estados e de municípios, e os SPSM das Forças Armadas e das Unidades da Federação (UFs).

4. R\$ 19 bilhões nos dez primeiros anos após a reforma, segundo estimativas do governo à época da aprovação da PEC.

efeitos potencialmente negativos sobre a base das contribuições previdenciárias e dos demais tributos sobre a folha de pagamentos. Além disso, novos arranjos de produção e trabalho adicionam complexidade a esse cenário, e devem fomentar estudos e proposições de novas formas de financiamento da previdência social dos trabalhadores.

O contexto brasileiro é ainda mais desafiador, uma vez que as desigualdades são bastante profundas, e a incidência tributária é justamente uma das formas de se reduzir o nível de desigualdade. Mas, por seu turno, uma parcela importante da sociedade e o setor produtivo clamam por redução da carga tributária ou, pelo menos, pela simplificação da tributação. Há décadas discute-se uma reforma tributária abrangente que permita atender a esses anseios, sem que as forças políticas e a sociedade tenham conseguido estruturar uma proposta final com viabilidade para aprovação no Legislativo. Nesse sentido, é fundamental discutir as formas e fontes de financiamento da previdência social, colocando no centro desse debate a questão da equidade e da busca pela desconcentração da renda, mas sem perder de vista a necessidade de gerar o sistema tributário eficiente e que contribua para o crescimento econômico sustentável.

Apesar da abrangência das políticas previdenciárias e de seu elevado montante de despesas, ainda há muitos trabalhadores brasileiros não cobertos por essas. Estimativas apontam que a previdência social brasileira proteje aproximadamente 70% da população ocupada com idade de 16 a 59 anos (Ansiliero e Paiva, 2021; Brasil, 2021). É preciso atentar para o fato de que entre determinados grupos de trabalhadores, tais como os por conta própria e os domésticos, o nível de proteção é bastante inferior à média. Já entre os idosos, a cobertura da população é significativamente maior, atingindo cerca de 85%.

As crescentes transformações observadas no mundo do trabalho, com significativas alterações nas relações de trabalho, possuem implicações para a participação previdenciária dos cidadãos e têm justificado demandas por novos arranjos na previdência social que permitam manter ou expandir a cobertura previdenciária, consubstanciadas em estudos e projetos de leis (PLs) apresentados nas duas casas legislativas.⁵

Assim, elevar a cobertura previdenciária no Brasil é uma necessidade e uma demanda da sociedade. No entanto, políticas que visem aumentar a cobertura não devem perder de vista a necessidade de equilibrar financeira e atuarialmente o sistema, garantindo sua sustentabilidade e viabilidade ao longo do tempo, e nem

5. São exemplos o PL nº 675/2022, que contempla estudantes bolsistas das entidades federais de ensino e alunos de cursos de especialização, mestrado e doutorado, e a demanda por parte de trabalhadores de plataformas digitais e de empresas para o Executivo federal instituir plano diferenciado de inclusão previdenciária da categoria.

devem deixar de lado a dimensão distributiva, da adequação dos benefícios e da equidade do sistema previdenciário.

A análise conjunta desses aspectos – cobertura, sustentabilidade e adequação e equidade – é fundamental para a garantia de um sistema previdenciário capaz de pagar, continuamente, benefícios adequados ao maior número de pessoas de forma a atingir a justiça social. Portanto, a agenda futura da política previdenciária brasileira será elevar a inclusão previdenciária, com sustentabilidade e justiça social.

A busca pela efetividade das políticas previdenciárias deve ser auxiliada pelas análises e avaliações *ex ante* e *ex post* das proposições de alterações constitucionais e infraconstitucionais. Nos próximos anos, será importante trabalhar para continuar a avaliar as diversas alterações efetuadas nas últimas décadas e estudar formas de reverter ou redesenhar as medidas que não atendam concomitantemente aos princípios de elevação da cobertura, à promoção da equidade, com redução das desigualdades, e à manutenção da sustentabilidade.

Além desta introdução, este texto se divide em mais três seções. A seção 2 descreve sucintamente o panorama atual da previdência social no Brasil. A seção 3 apresenta a agenda proposta para os próximos anos e seus desafios. E, por fim, a seção 4 faz as considerações finais.

2 PANORAMA ATUAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Conforme o art. 194 da CF/1988, a previdência social brasileira compõe o sistema de proteção da seguridade social, com a saúde e a assistência social. A previdência social é constituída por dois regimes públicos, o RGPS, destinado aos trabalhadores do setor privado, e o RPPS, específico para os servidores públicos titulares de cargos efetivos.⁶ Há ainda o Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM), destinado aos militares das Forças Armadas (FAs) e das polícias militares (PMs) e corpos de bombeiros militares (CBMs) dos estados, dos territórios e do Distrito Federal, com regras específicas para acesso aos benefícios muito distintas das regras dos benefícios dos dois regimes civis. Além desses regimes públicos, de filiação compulsória, há um regime privado, de adesão facultativa, a previdência complementar.

Para aqueles que não cumprem os requisitos para acesso à aposentadoria pelos RGPS e RPPS, há a possibilidade de recorrer ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), benefício de caráter assistencial a que podem fazer jus indivíduos com 65 anos ou mais ou em caso de incapacidade permanente para o trabalho.⁷ Para

6. Conforme Vaz e Ansiliero (2021), em 2019, esses regimes próprios de previdência estavam presentes em todos os estados, no Distrito Federal e em 2.147 municípios.

7. Embora o BPC, previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), seja financiado pelo Fundo de Assistência Social, os benefícios são pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A legislação permite acumulação do BPC apenas com benefícios de assistência médica e pensões especiais de natureza indenizatória.

tanto, o potencial beneficiário deve cumprir a condição de possuir renda mensal domiciliar *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo (SM), além de não dispor de renda própria ou outros meios para seu sustento.⁸

2.1 Situação da cobertura previdenciária e ações recentes destinadas à sua expansão

Embora o sistema de seguridade social proposto na Constituição seja caracterizado pelo princípio da universalidade de cobertura e de atendimento, enquanto as ações de saúde e de assistência social não requerem de seus usuários o aporte de contribuição monetária específica para seu usufruto, o acesso à previdência social pública requer contribuição prévia.⁹ Idealmente, conforme a lei, todo trabalhador quando remunerado por trabalho executado deve contribuir para algum regime público de previdência social e, assim, garantir o seu acesso às políticas previdenciárias. No entanto, seja por inatividade do indivíduo, seja por sua incapacidade contributiva, seja por miopia em relação aos benefícios da contribuição, parte dos trabalhadores e cidadãos não contribuí ou não o faz com a regularidade necessária, tornando-se descobertos da previdência social.

Assim, apesar da abrangência das políticas previdenciárias e de seu elevado montante de despesas, ainda há muitos trabalhadores brasileiros não cobertos por essas. Em relação à cobertura, usando a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua como fonte de informação, estima-se que a previdência social brasileira proteja aproximadamente 70% da população ocupada (cerca de 62 milhões de pessoas) com idade de 16 a 59 anos, restando cerca de 30% de trabalhadores socialmente desprotegidos. É preciso atentar para o fato de que, entre determinados grupos de trabalhadores, tais como os por conta própria e os domésticos, o nível de proteção é bastante inferior à média. Já a cobertura da população idosa (60 anos ou mais) é significativamente maior. Cerca de 85% dos idosos brasileiros encontram-se protegidos, contando com benefícios previdenciários ou de risco ou ainda o BPC, ou sendo caracterizados como contribuintes ou segurados especiais.¹⁰ Diante desse grau de desproteção previdenciária, em particular durante a idade ativa, tem havido esforço na instituição de medidas para inclusão.

8. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, permitiu o desconto de benefícios sociais de até 1 SM do cômputo de renda familiar *per capita*. O Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016, estabeleceu que, entre os requisitos para concessão, manutenção e revisão do benefício, está a inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), fonte de informação para revisão dos benefícios a cada dois anos, exigência prevista na Loas, mas que não vinha ocorrendo de forma sistemática (Barreto e Pinheiro, 2021).

9. A EC nº 20, de 15 de dezembro de 1998, ratificou o caráter contributivo e limitado da previdência social.

10. As pesquisas com amostras de domicílios, a exemplo da PNAD Contínua, fornecem informações pontuais sobre participação em regimes de previdência social, mas não permitem conhecer a trajetória contributiva dos trabalhadores e, assim, quem está, de fato, coberto com benefícios previdenciários. Afinal, há indivíduos que contribuem para a previdência social em determinados momentos, mas não atingirão a carência mínima para obtenção de determinados benefícios de aposentadoria; outros não contribuíram no mês de referência da pesquisa, mas podem ter contribuído em períodos anteriores, o que lhes daria direito a benefícios previdenciários, mesmo que não a todo o rol desses.

A reduzida participação previdenciária de trabalhadores autônomos ou por conta própria, somada à elevada participação desse grupo na população ocupada total (21%, em 2004, e 19%, em 2008), orientou a formulação de políticas públicas voltadas à formalização previdenciária e à formalização de microempreendimentos. Nos anos 2000, foram implantadas medidas voltadas à inclusão previdenciária dos trabalhadores autônomos, conforme descrito a seguir.

- 1) A Lei nº 10.666/2003 instituiu a Retenção Obrigatória de contribuição do trabalhador de 11% do valor dos contratos de contribuintes individuais (CIs-Pessoas Físicas), equiparados a empregados, quando prestam serviços a empresas.
- 2) Foi criado o Plano Simplificado de Previdência Social (PSPS) em 2006, reduzindo, a partir de 2007, de 20% para 11% a alíquota de contribuições de CI sobre o piso previdenciário;
- 3) A criação da figura do microempreendedor individual (MEI), com vigência iniciada em 2009 (CMAP, 2022).

A introdução, ao longo do tempo, de diferentes planos de previdência social visando estimular a elevação da taxa de cobertura acabou por gerar, como efeito colateral adverso, distorções, entre elas a substituição de empregados com carteira assinada por MEI, com o objetivo de reduzir o custo das contribuições sobre a folha (Appy *et al.*, 2022), e a ocorrência de iniquidade horizontal entre segurados inseridos nas mesmas atividades econômicas, com semelhante capacidade contributiva, mas com distintos montantes e alíquotas de contribuição (Goto e Pires, 2022).

2.2 Sustentabilidade

Além das iniciativas destinadas a expandir a cobertura previdenciária da população brasileira, ao longo do tempo, o sistema sofreu algumas reformas que alteraram significativamente as regras para acesso e o cálculo de aposentadorias e pensões. Fatores demográficos, que têm resultado no paulatino envelhecimento da população brasileira e contribuído para a elevação da razão de dependência previdenciária,¹¹ e o diagnóstico de insustentabilidade da parametrização dos regimes públicos de previdência social foram determinantes para as recentes reformas da previdência social. Resumidamente, as mudanças foram no intuito de tornar as regras mais semelhantes entre os regimes; elevar a idade de acesso às aposentadorias

11. É a razão entre o quantitativo de beneficiários e a quantidade de contribuintes de determinado regime previdenciário. Em 2019, foi de 0,56 para o RGPS, 1,14 para o RPPS da União, e 1,03 para o SPSM das FAs, segundo informações da Secretaria de Previdência Social, obtidas em 2022.

programadas do RPPS da União¹² e da clientela urbana do RGPS; diminuir as taxas de retorno dos benefícios superiores ao piso previdenciário;¹³ racionalizar o acesso às pensões por morte e a definição de seus valores;¹⁴ e readequar os valores das aposentadorias por incapacidade permanente, anteriormente denominadas aposentadorias por invalidez. Essas medidas, em seu conjunto, tendem a produzir efeitos financeiros e atuariais positivos,¹⁵ além de um desejável efeito distributivo (Ansiliero e Paiva, 2021).

Em 2019, a necessidade de financiamento gerada pelos 30,9 milhões de benefícios do RGPS à época atingiu 2,87% do PIB, enquanto os cerca de 774 mil benefícios pagos pelo RPPS da União demandou cerca de 0,74% do PIB e os 373,7 mil benefícios do SPSM das Forças Armadas, menos da metade do total do RPPS da União, exigiu porção de 0,63% do PIB para ser financiado. Assim, a necessidade de financiamento dos três regimes em conjunto atingiu 4,24% do PIB em 2019. Ao agregar a esse número à necessidade de financiamento dos RPPS dos entes federados, o total ficou em cerca de 5,1% do PIB. O RPPS da União apresentou benefícios previdenciários com valor médio cerca de 5,7 vezes superior ao do RGPS (R\$ 8.929,00 contra R\$ 1.561,00),¹⁶ e o SPSM das Forças Armadas forneceu benefício médio ainda mais elevado, de cerca de R\$ 11.900,00,¹⁷ aproximadamente 7,6 vezes superior ao do RGPS. No caso dos RPPS (aqui incluindo os dos entes federativos), Silveira *et al.* (2020) mostram que 73% de suas transferências se concentram no décimo mais rico e, dessa forma, contribuem para o agravamento da concentração de renda.

Ainda durante a tramitação do projeto que culminou na EC nº 103/2019, houve a proposição da chamada PEC Paralela, que foi aprovada no Senado e encaminhada para tramitação na Câmara dos Deputados. Sua principal proposta é que os estados, o Distrito Federal e os municípios adotem em seus RPPS as regras aplicáveis ao RPPS da União, mediante lei estadual ou municipal. Os estados poderiam, por PL ordinária, adotar estas regras, enquanto os municípios, se não

12. Em relação aos demais RPPS, de estados, Distrito Federal e municípios, ressalte-se que, embora a aplicação dessas regras esteja condicionada à iniciativa legislativa dos outros entes federativos, há regras que são aplicáveis direta e imediatamente a todos, além de algumas disposições específicas para os estados, o Distrito Federal e os municípios (Ansiliero e Paiva, 2021).

13. Reduzindo a taxa de reposição do salário de contribuição, via redefinição da regra de cálculo dos benefícios, e aumentando (ainda que ligeiramente) a progressividade das alíquotas contributivas (Ansiliero e Paiva, 2021).

14. A Medida Provisória (MP) nº 664, editada em 30 de dezembro de 2014 e posteriormente convertida na Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015, reestruturou as regras de pensão do RGPS, terminando com seu caráter vitalício, reduzindo seu valor, introduzindo tempo mínimo de contribuição do segurado, duração da união e idade mínima para os cônjuges. Algumas das alterações foram estendidas aos servidores públicos federais.

15. Previsões do governo à época da aprovação da reforma apontavam para uma economia nos dez anos seguintes, em valores de então, de cerca de R\$ 621 bilhões para o RGPS e de aproximadamente R\$ 160 bilhões para o RPPS da União.

16. Segundo valores para 2020, obtidos por meio da divisão do valor total de benefícios previdenciários em dezembro de 2020 (de acordo com o Boletim Estatístico da Previdência Social) pela quantidade de benefícios previdenciários emitidos.

17. Segundo Schettini e Vizioli (2022, p. 355), "R\$ 44,4 bilhões de despesa total divididos por 287 mil benefícios resulta em um gasto anual de aproximadamente R\$ 154,7 mil. Considerando doze meses mais o 13º-salário, temos um benefício médio de R\$ 11.900".

aprovados critérios próprios, adeririam automaticamente ao regime da União, no caso de este ter sido aprovado anteriormente pelo estado no qual se localizam. Outros pontos importantes abarcados nessa PEC são traduzidos a seguir.

- 1) Modificações nas renúncias previdenciárias, com a reoneração gradual do agronegócio exportador e de determinadas entidades educacionais ou de saúde enquadradas como filantrópicas.
- 2) Redução da carência mínima para aposentadoria de segurados urbanos do sexo masculino de vinte para quinze anos, desfazendo a alteração introduzida pela EC nº 103/2019.
- 3) Flexibilização nos cálculos da pensão por morte e da aposentadoria por incapacidade permanente no RGPS e nos RPPS, em casos específicos, reduzindo os efeitos projetados da reforma sobre o *deficit* (Ansiliero e Paiva, 2021).

A evolução do desequilíbrio dos RPPS dos entes subnacionais é particularmente grave, já que esses regimes não foram alcançados pelas alterações das regras promovidas na última reforma e os estados e municípios já comprometem 18% e 8,5% de suas despesas correntes, respectivamente, com o pagamento de inativos¹⁸ (Schettini, Costanzi e Vizioli, 2021). Com o passar do tempo, esses entes federativos terão cada vez menos espaço orçamentário para custear as políticas públicas sob sua responsabilidade, desviando recursos primordiais da promoção de crescimento sustentado e inclusivo (como investimentos em infraestrutura e educação) para o pagamento de inativos.

Em sentido contrário à busca pela equiparação entre os regimes, que norteou as reformas, a Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019, promoveu ajustes nos sistemas de proteção das Forças Armadas, alterando as regras de elegibilidade e elevando as alíquotas de contribuição de seus membros, mas, no sentido contrário, elevou despesas ao promover ampla reestruturação das carreiras militares e aumentar outros benefícios, limitando significativamente os impactos fiscais desse componente da reforma previdenciária. Segundo Schettini e Vizioli (2022), o efeito líquido para o governo federal foi um aumento de despesa anual de R\$ 6 bilhões. Adicionalmente, policiais e bombeiros militares estaduais foram equiparados aos militares das Forças Armadas.

A EC nº 103/2019 alterou as regras de acesso às aposentadorias programadas, com o estabelecimento de idade mínima de 62 anos para mulheres e 65 anos para os homens, conjuntamente com o tempo mínimo de, respectivamente, quinze e

18. Segundo valores para 2020.

vinte anos de contribuição. No entanto, foram mantidas algumas aposentadorias especiais, conforme resumido a seguir.

- 1) A aposentadoria por tempo de serviço de professor, que passa a ter idade mínima de 57 anos para as mulheres e 60 anos para os homens, sob exigência de comprovação de 25 anos de atividade docente na educação infantil ou nos ensinos fundamental e médio.
- 2) Aposentadoria especial para trabalhadores expostos a agentes nocivos, com idade mínima e tempo mínimo de exposição que variam de acordo com o agente nocivo ao qual o trabalhador esteve exposto.¹⁹
- 3) Aposentadoria especial para agentes da segurança pública, isto é, agentes penitenciários, agentes socioeducativos, policiais legislativos, polícias federais, policiais rodoviários federais, policiais ferroviários federais e policiais civis do Distrito Federal, com idade mínima de 55 anos de idade, desde que tenham trinta anos de contribuição e 25 anos de efetivo exercício da função.

Com o estabelecimento dessas novas regras, passaram a existir três grupos de segurados da clientela urbana do RGPS, a seguir descritos.

- 1) Aqueles que já possuíam direito à aposentadoria antes da EC nº 103/2019 (direito adquirido).
- 2) Aqueles que já eram contribuintes do RGPS antes da EC nº 103/2019, mas não tinham completado todos os requisitos para aposentadoria, enquadrando-se em regras de transição.
- 3) Aqueles contribuintes que ingressaram ou ingressarem no RGPS após a EC nº 103/2019, que se enquadrarão nas regras permanentes.^{20,21}

A última reforma da previdência, além da nomenclatura, trouxe uma alteração do cálculo do valor da agora denominada aposentadoria por incapacidade permanente. Antes, o valor do benefício da aposentadoria por invalidez era mais generoso, correspondia a 100% do salário de benefício. A EC nº 103/2019 alterou

19. Idade mínima de 58 anos, quando se tratar de atividade especial de vinte anos de contribuição; e 60 anos de idade, para atividade especial de 25 anos de contribuição.

20. Naturalmente, a partir do estabelecimento da idade mínima, as aposentadorias por tempo de contribuição deixam de existir para os segurados que se enquadrarem nas regras permanentes.

21. Como regra permanente, o valor dos benefícios do RGPS e dos RPPS continua não podendo ser inferior ao SM, mas passou a ser equivalente a 60% da média de todas as contribuições efetuadas desde julho de 1994, com adicional de 2 p.p. por cada ano a mais de contribuição além do mínimo exigido. Para os servidores públicos federais ingressantes a partir de 1º de janeiro de 2004, o cálculo do benefício será semelhante ao do RGPS – com vinte anos de contribuição, 60% da média de todas as contribuições, aumentando 2 p.p. a cada ano a mais de contribuição (para ambos os sexos); para os ingressantes até 31 de dezembro de 2003, se mantém a integralidade, ou seja, o valor da aposentadoria é o do último salário, desde que atendidas as regras de transição. Em relação às alíquotas de contribuição, estas passam a variar em caráter progressivo: no RGPS, de 7,5% a 14%, incidentes sobre cada faixa de remuneração correspondente; nos RPPS, as alíquotas, também incidentes sobre cada faixa remuneratória, variam de 7,5% a 22% (Ansliero e Paiva, 2021).

seu cálculo para 60% do salário de benefício, com acréscimo de 2 pontos percentuais (p.p.) para cada ano de contribuição previdenciária que exceder quinze anos de contribuição para mulheres e vinte anos de contribuição para homens. Entretanto, para os casos em que a incapacidade decorrer de acidente de trabalho, de doença profissional ou de doença do trabalho, foi mantido o valor anterior de 100% do salário de benefício.

Para a clientela rural, incluídos os segurados especiais, não houve alteração da idade mínima para aposentadoria, 55 anos entre as mulheres e 60 anos entre os homens. Além disso, manteve-se a necessidade de cumprimento de tempo de contribuição ou comprovação de tempo em atividade em regime de economia familiar por, pelo menos, quinze anos para ambos os sexos.

Com as mudanças recentes, as pensões por morte sofreram alteração de seu valor, passando a 50% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou a que teria direito se estivesse aposentado por incapacidade permanente na data de seu falecimento, acrescido de 10 p.p. por dependente, limitado a 100% no caso de haver mais de cinco dependentes. Ademais, não há exigência de carência, apenas da qualidade de segurado do instituidor na data do óbito. Por fim, cabe destacar que, desde a publicação da MP nº 664/2014 (posteriormente convertida na Lei nº 13.135/2015), a pensão deixou de ser necessariamente vitalícia para cônjuges, podendo agora ser temporária a depender da idade e do tempo de união no caso de cônjuge ou companheiro(a).

2.3 Atendimento ao segurado

Outra alteração recente se refere ao atendimento do segurado. Em maio de 2018, houve a implementação do INSS Digital, que alterou consideravelmente o fluxo de atendimento dos segurados. Seus pilares são o processo eletrônico e a distribuição de demandas e requerimentos entre as unidades. Agendamentos, requerimentos e envio dos documentos necessários para reconhecimento do direito passaram a ser realizados por meio da ferramenta Meu INSS, na internet, pela central de atendimento telefônico ou por meio de entidade representativa, por exemplo, de sindicatos e Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que tenha celebrado Acordo de Cooperação Técnica com o INSS. Os processos digitalizados são distribuídos para as Centrais de Análise de Benefícios (Ceabs), unidades do INSS que trabalham exclusivamente com requerimentos eletrônicos. Em julho de 2019, 90 dos 96 serviços do INSS já estavam disponíveis de forma digital e remota (Barreto e Pinheiro, 2021).

Como apontam Barreto e Pinheiro (2021), o novo modelo de atendimento mirou três objetivos. O primeiro foi facilitar o acesso do cidadão, permitindo-lhe acessar quase todos os serviços remotamente. O segundo foi gerar mais segurança

e rigidez aos processos internos de combate a irregularidades na concessão e manutenção de benefícios. E, por fim, buscou-se amenizar a escassez de servidores e de agências físicas.²² Esse modelo, embora possua objetivos defensáveis, não está livre de críticas, sendo a principal delas a de que essa estratégia de atendimento digital pode limitar o acesso e prejudicar a qualidade do serviço prestado à parcela mais vulnerável da clientela do INSS, que pode precisar de maior acolhimento e orientação para a adequada instrução de seus requerimentos.

As filas de espera para análise dos requerimentos de benefícios previdenciários no âmbito do RGPS já são históricas, sendo um fenômeno explicado por muitos fatores, como greves, carência de servidores, entre outras. O número de requerimentos de aposentadorias, pensões, auxílios da previdência social e do BPC saltou de cerca de 715 mil por mês, no início de 2018, para 988 mil mensais pouco mais de um ano depois. Ao mesmo tempo, aos poucos, houve a paulatina redução da força de trabalho do INSS. Tudo isso fez com que o atraso na avaliação de pedidos de aposentadorias e demais benefícios aumentasse. A fila chegou a cerca de 2,3 milhões de requerimentos no fim de 2019 (Otoboni, 2020).

Para piorar a situação, a pandemia da covid-19, ao implicar suspensão temporária da realização de perícias médicas, provocou aumento ainda maior das filas. Diversas tentativas de acabar com o estoque de requerimentos em atraso falharam nos últimos anos, mesmo que ao final de 2022 tenha havido uma redução significativa da fila.

2.4 Financiamento da previdência social

Os elementos apresentados até aqui já indicam que as últimas reformas previdenciárias têm privilegiado a alteração de parâmetros que definem o acesso aos benefícios previdenciários ou que são usados nos cálculos dos valores desses benefícios. Ou seja, tem-se buscado reduzir ou limitar o desequilíbrio das contas por meio da despesa. Em que pese a influência das recentes recessões e crises econômicas sobre a redução da arrecadação previdenciária ocorrida a partir de 2016, tem havido propostas de alteração no financiamento da previdência social embasadas no argumento da necessidade de se reduzir o custo da contratação de trabalhadores de baixos rendimentos e desincentivos à formalização do emprego.

As fontes de receita do RGPS são as contribuições dos trabalhadores, incidentes sobre suas remunerações ou salários de contribuição, e de seus empregadores, incidentes sobre as remunerações pagas a seus empregados assalariados ou contribuintes individuais a seu serviço. As folhas de salário das empresas são adicionalmente oneradas por contribuições sociais. Há ainda uma gama de receitas cumulativas,

22. Ansiliero e Paiva (2020) relatam que, no período 2015-2019, a força de trabalho do INSS reduziu-se em cerca de 30%.

por exemplo, a arrecadação de contribuições sobre a receita bruta de produtores rurais e agroindústrias, bem como de pequenos contribuintes, favorecidos por tributação simplificada e reduzida (Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples). Por fim, como o sistema atual é deficitário, ele também é financiado por receita proveniente do Tesouro Nacional, oriunda principalmente da cobrança da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Ao longo das décadas tem-se discutido, com maior ou menor intensidade, propostas de reestruturação e diversificação dessa base de financiamento, notadamente do RGPS, algumas das quais passam por debates mais amplos, que envolvem o desenho de reformas tributárias no país.

Hoje em dia, quase não se contesta a necessidade de reformar nosso sistema tributário para a dinamização do crescimento, isto é, reduzir a incidência de impostos que prejudicam a competitividade do setor produtivo, em especial impostos cumulativos. No que concerne à previdência social, há um grupo de analistas que defende a necessidade de se reduzir a tributação sobre a folha de salários (Appy *et al.*, 2022), que operaria, segundo seus argumentos, contra a arrecadação previdenciária de duas formas. Por um lado, ao encarecer o trabalho, a tributação sobre a folha de salários limitaria a competitividade da produção nacional e reduziria o crescimento que poderia gerar mais arrecadação; por outro lado, incentivaria arranjos informais ou não assalariados, reduzindo a arrecadação da previdência social.

Esse é um tema bastante controverso, considerando a literatura empírica sobre o tema e o fato de que houve uma evolução positiva do emprego formal no país ao longo de boa parte dos anos 2000, sem que tenha havido qualquer medida de desoneração da folha no período correspondente (Amitrano, 2013).

Souza, Cardoso e Domingues (2016), usando modelo de equilíbrio geral computável, encontraram efeitos positivos da desoneração da folha de pagamentos sobre o emprego de longo prazo. Efeitos positivos também foram encontrados por Freitas e Paes (2022), ao avaliarem, por meio da aplicação de método quase-experimental, o impacto da política de desoneração da folha de pagamentos sobre o volume de emprego de empresas aptas a participarem da mudança e atuantes em setores da economia beneficiados pela alteração. No entanto, Garcia *et al.* (2018), usando método semelhante, não encontraram evidências de ganho na geração de empregos formais decorrentes da desoneração da folha de salários.²³

Há outras características de nosso sistema tributário que prejudicariam a arrecadação previdenciária, a exemplo da ampliação de setores e faixas de faturamento

23. A política de desoneração implementada pela Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, foi caracterizada pela substituição dos 20% de contribuição patronal ao regime de previdência incidente sobre a folha de pagamentos por uma contribuição entre 1% a 2%, incidente sobre o faturamento das empresas.

para o Simples e o MEI, ocorrida nos últimos anos. Alguns analistas afirmam que essas ampliações podem estar gerando má alocação de recursos, ao desestimularem o crescimento das empresas, já que existe uma descontinuidade da tributação efetiva entre a última faixa do Simples/MEI e o regime de lucro presumido. Uma segunda característica deletéria seria o suposto estímulo à “pejotização”, isto é, à substituição de empregados por colaboradores pessoa jurídica, constituídos como MEI ou como empresa de micro ou pequeno porte sob o regime do Simples. O estímulo adviria do diferencial existente entre os encargos tributários associados à contratação de empregado *versus* de pessoa jurídica. Essa situação pode ter sido agravada após a aprovação da chamada *lei da terceirização*,²⁴ no começo de 2017 (Borges, 2022). Tal associação entre terceirização e *pejotização*, embora não seja direta, deve-se à percepção de fronteiras difusas separando a terceirização legítima da fraudulenta, alimentada pela desinformação ou distorção das regras que deveriam orientá-la.

2.5 Transparência e monitoramento da previdência social

Por fim, no que diz respeito à transparência e ao monitoramento dos regimes previdenciários públicos, o Ministério da Previdência Social (MPS) possui um sistema de indicadores, apurados com base em distintas fontes de dados e com diferentes periodicidades, que cobre os aspectos fundamentais de seu desempenho, como dimensão/escala (fluxo e estoque de benefícios, despesas), cobertura e sustentabilidade, entre outros temas. Mais recentemente, nos anos 2020 e 2021, tratando da equidade dos regimes previdenciários públicos, a então Secretaria de Previdência do Ministério da Economia iniciou o cálculo e a divulgação de indicadores de adequação e análise de equidade a partir do uso de microdados administrativos do RGPS e do RPPS da União, comprometendo-se com sua revisão periódica e, caso haja disponibilização de dados, com a futura incorporação de outros regimes no sistema de monitoramento.

3 AGENDA DE FUTURO E DESAFIOS

A agenda futura da política previdenciária brasileira consistirá em elevar a inclusão previdenciária, com sustentabilidade e justiça social. Nesse sentido, é fundamental não perder o foco do preceito constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial na previdência social. Em que pese a importância e a necessidade de se enfrentar a extrema desigualdade de renda existente no Brasil por meio da execução das mais variadas políticas públicas, no caso da previdência social, a existência de múltiplos

24. Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017. Antes dessa *lei da terceirização*, não havia uma legislação específica sobre o assunto, apenas uma súmula do Tribunal Superior do Trabalho (TST), um conjunto de decisões judiciais de referência para a terceirização. Esse conjunto de decisões determinava que apenas atividades-meio poderiam ser terceirizadas no Brasil, ou seja, atividades consideradas secundárias à atividade da empresa. A partir da promulgação da referida lei, praticamente qualquer atividade, exceto atividades de vigilância e transporte de valores, pode ser exercida por terceiros, independentemente se a atividade terceirizada é principal ou secundária.

objetivos implica que há *trade-off* na política previdenciária. Sendo assim, há o desafio central de elaborar e executar políticas que sejam progressivas e redistributivas, mas que não deixem de forma alguma de considerar a dimensão da sustentabilidade.

É importante que o monitoramento das políticas previdenciárias mantenha o foco na sustentabilidade e no equilíbrio financeiro e atuarial, e que haja um cuidado continuado na análise e na avaliação *ex ante* e *ex post* das proposições de alterações constitucionais e infraconstitucionais. Recomenda-se que, nos próximos anos, haja promoção de avaliações das diversas alterações efetuadas nas últimas décadas, de modo a embasar propostas para reverter ou redesenhar as medidas que, uma vez avaliadas, não atendam concomitantemente aos princípios de elevação da cobertura, promoção da equidade, com redução das desigualdades, e manutenção da sustentabilidade.

Especificamente, ao se implementar reformas e se instituir novos planos ou alterar os pré-existentes, considerando concomitantemente os objetivos de cobertura, distributivos e de sustentabilidade, surge o desafio de enfrentar grupos de interesse consolidados, cujos interesses vão de encontro aos objetivos de justiça social e sustentabilidade, mas que possuem forte sustentação política.

A seguir apresenta-se a proposta de agenda para a previdência social brasileira nos próximos anos, dividida em subitens.

- 1) Fortalecimento do sistema de monitoramento e avaliação.
- 2) Promoção e revisão de ações para inclusão previdenciária.
- 3) Revisão do financiamento da previdência social.
- 4) Implementação de ações promotoras da sustentabilidade da política previdenciária.
- 5) Melhoria do atendimento dos segurados.

3.1 Fortalecimento do sistema de monitoramento e avaliação

A existência de sistema de informações que inclua indicadores para o monitoramento e os estudos de avaliação é base para melhor informar e embasar as propostas e o debate público, facilitando o enfrentamento de grupos de interesses que defendam política ou plano que não atenda aos objetivos de justiça social e sustentabilidade. Nesse sentido, a primeira recomendação é consolidar e aprofundar as iniciativas de organização de bases de dados administrativas da previdência social e de cálculo e divulgação de indicadores de monitoramento da equidade e da sustentabilidade dos regimes previdenciários públicos e seus diferentes planos, bem como fomentar estudos de avaliação utilizando esses microdados.

A segunda recomendação é que sejam incorporados os SPSM e os RPPS de estados e municípios ao monitoramento e à avaliação da previdência social nas dimensões de sustentabilidade, adequação e equidade, como previsto entre as recomendações do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP, 2021). A proposta original de reforma da PEC nº 6/2019 incluía a alteração das regras de aposentadoria dos servidores públicos das esferas estadual e municipal, mas esses grupos foram excluídos do texto final da reforma. Tal exclusão acarretou uma diferença nas regras previdenciárias dos diferentes entes federativos não justificável, com implicações deletérias na sustentabilidade e na equidade da previdência brasileira (Schettini, Costanzi e Vizioli, 2021)

Essas recomendações imporão alguns desafios à gestão. Um desses desafios é a necessidade de enfrentar grupos de interesse contrários a essa expansão do sistema de monitoramento e avaliação, pois a análise conjunta de todos os regimes previdenciários públicos explicitará as diferenças de tratamento e permitirá que sejam conhecidos e divulgados à sociedade iniquidades geradas pelas regras atuais. Esse processo fomentará o estímulo de reformas dos RGPS estaduais e municipais, de modo a consolidar e tornar mais uniformes os ajustes introduzidos pela EC nº 103/2019.

Outro desafio será, nos processos de monitoramento e de avaliação das políticas previdenciárias, considerar as análises de três aspectos conjuntamente: i) cobertura; ii) sustentabilidade; e iii) adequação e equidade das políticas em seu conjunto e dos planos isoladamente. Isso é fundamental para a garantia de um sistema previdenciário capaz de pagar, continuamente, benefícios adequados de forma a atingir a justiça social.

3.2 Promoção e revisão de ações para inclusão previdenciária

A formalização de empreendimentos e de vínculos empregatícios e a expansão da cobertura social ainda são desafios bastante presentes nos países em desenvolvimento, ainda mais em um contexto de surgimento de novos arranjos de produção e trabalho, que tem exigido a adaptação dos sistemas tributários e previdenciários. Nesse cenário, planos previdenciários e/ou tributários simplificados e subsidiados (monotributos, MEI etc.) ganham espaço no debate, com foco em trabalhadores: por conta própria; em regimes de tempo parcial e intermitentes; e outros ocupados em relações trabalhistas legalmente mal definidas (CMAP, 2022).

Recomenda-se atenção especial ao desenho e à promoção de ações de inclusão previdenciária. A cobertura previdenciária costuma evoluir positivamente quando há expansão econômica. Foi assim no país entre 2003 e 2014, quando houve elevação da taxa de cobertura, com maior contribuição do emprego formal. Assim, um desafio importante para a inclusão previdenciária é a obtenção de crescimento

sustentado da economia e que este seja inclusivo. Um crescimento inclusivo com menor desigualdade pode ser mais auspicioso em termos de inclusão previdenciária, uma vez que a contribuição previdenciária tende a ser menos frequente conforme diminui o rendimento familiar *per capita*.

Estudos indicam que a instituição do PSPS e do MEI – este último desenhado com o duplo objetivo de expandir a cobertura previdenciária entre autônomos, aí incluídos os empregadores com um único empregado a seu serviço, e fomentar a regularização de microempreendimentos informais não contemplados adequadamente pelo regramento então previsto no Simples Nacional – foi relativamente bem-sucedida, tanto em elevar a cobertura previdenciária quanto em gerar a regularização de empreendimentos. No entanto, a literatura também mostra que esses planos de contribuição são subsidiados (CMAP, 2022).

Sendo assim, e sob a ótica da melhora do aspecto distributivo do sistema previdenciário como um todo, recomenda-se limitar o acesso a esses planos sub-financiados a quem realmente não possui capacidade de contribuir pelos planos atuarialmente equilibrados. Haverá um grande desafio nesse caminho, uma vez que existem iniciativas no sentido contrário, por exemplo, de expandir os empreendimentos alcançados pela política do MEI. O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 108/2021, em tramitação na Câmara dos Deputados, propõe a elevação nominal em mais 60,5% do teto de faturamento para enquadramento no MEI, de modo a atingir R\$ 130 mil anuais (média mensal de R\$ 10.833,33), valor correspondente à renda de um adulto entre os 4% mais ricos do Brasil (CMAP, 2022). Além disso, em razão dos elevados níveis de informalidade nas relações de trabalho e nos empreendimentos ativos no país, os registros administrativos existentes no país tendem a ser insuficientes para a adequada identificação da capacidade contributiva dos indivíduos.

Para auxiliar no esforço de inclusão previdenciária e de elevação da cobertura, recomenda-se o fortalecimento do poder fiscalizatório do aparato estatal, com iniciativas que busquem avançar na integração de bases de dados e informações oriundas de diferentes órgãos das distintas esferas de governo. Em relação à fiscalização, a expansão de atividades produtivas desvinculadas de uma sede física introduz complexidade e grande desafio para o poder público, não apenas para a Receita Federal do Brasil, mas também para auditores fiscais do Trabalho, responsáveis pela inspeção do respeito aos direitos dos trabalhadores, inclusive em matéria de saúde e segurança no trabalho e na determinação das reais relações trabalhistas estabelecidas. A título de exemplo, quase a metade dos empreendedores individuais filiados ao MEI declararam exercer suas atividades de porta a porta, em postos móveis ou como ambulantes (23,3%); por meio de máquinas automáticas (1,2%); pela internet (16,1%); pelos correios (3,1%); ou por meio de televentas (5,3%),

segundo o CMAP (2022). Este quadro dificulta não apenas a fiscalização, em seus aspectos tributários, mas, em muitos casos, pode até mesmo inviabilizar a atuação dos fiscais. Assim, será necessário buscar formas de fiscalização mais efetivas, mesmo à distância. Nesse sentido, o uso de bases administrativas de distintos órgãos, inclusive de distintas esferas de governo, precisa ser viabilizado para aumentar o poder fiscalizador do aparato estatal.

Outra recomendação é propor e conduzir ações com o objetivo de promover a educação previdenciária e expandir a informação e o entendimento sobre as regras dos diferentes planos previdenciários e as Taxas Internas de Retorno (TIRs)²⁵ dos benefícios previdenciários. Afinal, estudos que estimaram a TIR para aposentadorias do RGPS indicam elevado retorno médio da contribuição previdenciária. Recomendam-se ações de educação previdenciária para estudantes da educação básica e a ampla divulgação das taxas de retorno e dos benefícios e serviços oferecidos pelos planos do RGPS para todo o universo de trabalhadores.

Por fim, é importante frisar que não apenas a equidade vertical deve ser objetivo da política previdenciária, mas também a equidade horizontal deve ser buscada. Será importante, ao estudar e propor revisão ou eventuais ajustes nos planos subfinanciados, considerar a existência de iniquidades horizontais, caracterizadas por alíquotas e montantes de contribuições previdenciárias bastantes distintos para segurados que desempenham atividades semelhantes e, portanto, com provável similitude em termos de capacidade contributiva, mas com formas de filiação ao RGPS e figuras jurídicas distintas. A promoção da equidade impõe também a necessidade de calibração dessas alíquotas e de limites de enquadramento em alguns regimes tributários.

3.3 Revisão do financiamento da previdência social

Rever o financiamento da previdência social nos próximos anos se faz necessário por três motivos, resumidamente: contribuir para o restabelecimento da sustentabilidade dos planos previdenciários; auxiliar a promoção da inclusão previdenciária; e reduzir a iniquidade horizontal na contribuição e tributação relacionada ao financiamento da previdência social.

Nas décadas mais recentes, dado o cenário mais preocupante determinado pelo patamar e pelo ritmo de expansão da despesa previdenciária, o financiamento da previdência social não tem recebido tanta atenção por parte de gestores e

25. A TIR é a taxa de desconto que iguala a zero o valor presente líquido do fluxo de caixa formado pelas contribuições e benefícios esperados para cada trabalhador (Afonso, 2016). Para cada indivíduo i , a TIR representa a taxa de juros que equaliza, de um lado, o valor presente das contribuições estimadas (C_{it}) desde a primeira contribuição (t_1) até a data de início dos benefícios (t_{DIB}), e, do outro, o valor presente dos benefícios de aposentadoria (B_{it}) desde essa mesma data até o fim do fluxo estimado para cada indivíduo (t_{im}), conforme a seguinte equação: $\sum_{t=t_1}^{t_{DIB}} \left(\frac{C_{it}}{(1+\rho)^t} \right) = \sum_{t=t_{DIB}}^{t_{im}} \left(\frac{B_{it}}{(1+\rho)^t} \right)$, de acordo com Colombo *et al.* (2021).

pesquisadores. Mas a necessidade de promover a competitividade nacional por meio de um sistema tributário mais eficiente e as consequentes discussões de propostas de reforma tributária trazem a reboque a discussão sobre a reformulação do financiamento das despesas previdenciárias.

Um dos grandes desafios desse tema é como equacionar a necessidade de cobrir os custos dos benefícios previdenciários e a constante pressão contra as (alegadamente) elevadas contribuições sobre salários, principais fontes de financiamento da previdência social. Essas contribuições, ao criarem uma cunha entre o custo do trabalhador para a empresa e o salário recebido pelos trabalhadores, podem, supostamente, estimular a informalidade e formas alternativas de vínculos entre empreendimentos e trabalhadores, tais como o fenômeno da “pejotização” – que se torna problema quando atua no sentido de disfarçar relações de emprego –, e o trabalho sem registro. A pejotização, utilizada para disfarçar relações de emprego e o uso de trabalho informal, impacta negativamente a base das contribuições previdenciárias e os demais tributos sobre a folha de pagamentos, além de estabelecer um tratamento desigual a indivíduos com capacidade contributiva semelhante. Somem-se a isso os novos arranjos no mercado de trabalho – como a atividade por meio de plataformas digitais –, que introduzem maior complexidade nesse cenário e exigirão cuidadosa análise e proposição de novas formas de financiamento da previdência social dos trabalhadores, além das tradicionais, muito baseadas no recolhimento de contribuições do trabalhador e do empregador, sob responsabilidade deste último.

Será necessário propor reforma no financiamento da previdência social que busque reduzir os *deficit* e, ao mesmo tempo, promova maior proteção contra choques variados e uma distribuição socialmente mais justa dessa carga contributiva, assegurando a equidade e a redução da desigualdade de renda. Especial atenção deverá ser direcionada à readequação de planos subfinanciados e sua focalização. Em que pese o fato de Soares e Bloch (2020) terem concluído que o financiamento da previdência é levemente progressivo, uma vez que o coeficiente de concentração da carga tributária que a financia estimado pelos autores é superior aos coeficientes de Gini e de concentração dos benefícios previdenciários, há bastante espaço para melhorar sua contribuição para a redução da desigualdade, já que na maioria dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) essa contribuição é muito superior (Wang, Caminada e Goudswaard, 2012).²⁶

Uma dificuldade atual no que se refere à gestão das políticas previdenciárias diz respeito à separação, no âmbito do Poder Executivo federal, entre a unidade responsável pelas ações relativas ao desenho e à administração das políticas de

26. Vale lembrar que a última reforma da previdência introduziu alíquotas de contribuição progressivas, o que agiu no sentido de contribuir para melhorar a progressividade do financiamento da previdência. Um resultado interessante será avaliar o efeito dessa alteração na arrecadação previdenciária e no coeficiente de concentração do financiamento do sistema.

concessão e pagamento de benefícios, o Ministério da Previdência Social, e a unidade responsável pela arrecadação das contribuições previdenciárias, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda. Com o atual desenho institucional, a área responsável pelo monitoramento e pela avaliação das políticas previdenciárias não possui acesso pormenorizado a informações sobre a arrecadação previdenciária, tornando mais árduo o trabalho de avaliação das reformas previdenciárias e trabalhistas colocadas em prática recentemente e de investigação sobre o impacto e a sustentabilidade das políticas.

A recente reconfiguração organizacional das estruturas que cuidam da previdência social, levada a cabo pela nova gestão do Executivo federal, implicou a transferência da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) para o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e pode tornar a gestão das políticas previdenciárias mais complexa caso o acesso aos registros administrativos da previdência social se torne mais moroso e custoso.

3.4 Implementação de ações promotoras da sustentabilidade da política previdenciária

No que diz respeito à sustentabilidade da política previdenciária, além da necessária revisão da estrutura de financiamento da previdência social brasileira, tratada na subseção 3.3, recomenda-se introduzir mecanismos de ajustamento automático à demografia, mais especificamente, de ajustes automáticos das regras de acesso à evolução da expectativa de sobrevida em idades avançadas, que poderá permitir a distribuição de renda e promover a equidade.

Com a EC nº 103/2019, as diferenças entre trabalhadores rurais e urbanos se ampliaram e foi mantida a diferença de idade de aposentadoria entre homens e mulheres da clientela rural do RGPS. É necessário estudar os efeitos sobre a equidade do sistema decorrentes dessa ampliação. Dependendo do resultado da análise, uma recomendação será rever as idades mínimas de aposentadoria rural, bem como os diferenciais de gênero no âmbito de cada clientela.

Para garantir a sustentabilidade da previdência social, é necessário analisar cada plano de aposentadoria separadamente e em seu conjunto. Nesse sentido, um desafio é gerar e considerar as evidências sobre resposta dos trabalhadores e segurados às regras e aos planos disponíveis, bem como às mudanças impostas pelas reformas previdenciárias (realizada em 2019) e trabalhista (aprovada em 2017). No que se refere à proteção previdenciária, recomenda-se a realização de estudos sobre a real desproteção previdenciária e sobre os comportamentos e as reações dos trabalhadores de diferentes coortes às regras dos regimes de previdência social para melhor informar propostas de aperfeiçoamento do desenho das políticas públicas, de modo a reduzir as desigualdades na sociedade brasileira. Essa investigação se tornou

mais importante após as diversas mudanças legais recentes. No campo trabalhista, recomenda-se estudar em profundidade os efeitos da introdução do trabalho intermitente e da autorização de terceirização de atividades de empreendimentos sobre a cobertura previdenciária e também sobre a desigualdade.

3.5 Proposição e implementação de ações que promovam a melhoria do atendimento e a redução de filas do INSS

Para a adequada inclusão previdenciária da população brasileira no momento em que necessita do suporte das políticas previdenciárias e a promoção da equidade, é preciso que o cidadão, com destaque para o indivíduo cujo acesso a tecnologias de informação e comunicação é precário, seja atendido com celeridade e eficácia. A digitalização e informatização dos procedimentos junto ao INSS são importantes medidas para aprimorar o atendimento, com modernização e agilização dos processos, mas, considerando a elevada desigualdade de acesso às novas tecnologias entre os cidadãos, ainda é necessário dar atenção especial ao atendimento da população mais carente de recursos.

O desafio para a digitalização dos serviços do INSS é enorme, dependendo do alargamento do acesso da população, e dos idosos de baixa renda em especial, à internet. Afinal, de acordo com a pesquisa *TIC Domicílios 2021*, as famílias de baixa renda menos frequentemente possuem computador no domicílio e mais frequentemente acessam exclusivamente a internet por meio de banda larga móvel a partir de planos pré-pagos. Ademais, entre a população idosa, principal público da previdência social, apenas 48% eram usuários de internet e 50% desses declararam ter utilizado governo eletrônico nos doze meses anteriores à pesquisa.²⁷ Em suma, Melchiori (2020) indica que quanto menor a renda familiar, menor a escolaridade e maior a idade, menor tem sido o uso de serviços de governo eletrônico.

Nesse sentido, em que pese os efeitos positivos da digitalização para facilitar o acesso de parte considerável dos segurados, mitigando problemas relacionados à escassez de servidores e melhorando o controle e a segurança das ações administrativas, recomenda-se avaliação dos efeitos das recentes medidas relacionadas à digitalização dos procedimentos de requerimento e demandas dos segurados junto ao INSS, em particular, em relação aos segurados sem ou com limitado acesso às ferramentas digitais. Será necessário encontrar formas de promover o acesso digital da população mais carente e de reforçar o atendimento presencial nos locais em que o acesso digital for menos viável.

Importante lembrar também que, nos últimos anos, o exercício do direito dos segurados do RGPS a benefícios tem sido muitas vezes postergado devido à existência de filas consideráveis para análise dos requerimentos por parte do INSS.

27. Pesquisa *TIC Domicílios 2021: lançamento dos resultados*. Disponível em: <<https://bit.ly/3KcCxJh>>.

Recompor o quadro de servidores, avaliar os procedimentos atuais e eventualmente redesenhá-los para torná-los mais céleres e eficientes são medidas que parecem necessárias para eliminar a fila e permitir o acesso por parte dos segurados e cidadãos aos benefícios a que têm direito.²⁸

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um país marcado por profunda desigualdade de oportunidades, de rendimentos e de riqueza, como o Brasil, além de cumprir sua principal função de fornecer um seguro contra a incapacidade laboral dos cidadãos, a previdência social provida por meio de sistema público de repartição é chamada a cumprir importante papel redistributivo. Entretanto, de acordo com a literatura empírica, as rendas oriundas dos regimes previdenciários públicos no Brasil reproduzem a desigualdade. Mesmo que as aposentadorias do RGPS sejam progressivas e que, ao longo do tempo, as transferências previdenciárias tenham se tornado um pouco mais redistributivas, a literatura indica que a previdência como um todo é regressiva ou, no mínimo, não redistributiva. Assim, é preciso buscar aprimorar as políticas previdenciárias para promover a justiça distributiva.

Com vistas a esse objetivo central, esse texto apresentou proposta de agenda futura para a política previdenciária brasileira. Tal proposta baseia-se na busca pela elevação da inclusão previdenciária com justiça social, sem perder o foco no preceito constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial da previdência, princípios norteadores da ação no campo das políticas previdenciárias.

Em relação a iniciativas que buscaram elevar a cobertura previdenciária, o texto defendeu a necessidade de, sob a ótica da melhora do aspecto distributivo do sistema previdenciário como um todo, limitar o acesso a planos subfinanciados a quem realmente não possui capacidade de contribuir pelos planos atuarialmente equilibrados. Para evitar repetir experiências do passado, as quais violaram o princípio da justiça distributiva, é desejável aprimorar e fortalecer o sistema de monitoramento e avaliação para estudar os efeitos, sob as óticas da equidade e da sustentabilidade, das reformas trabalhistas e previdenciária recentes, bem como das interações entre as políticas previdenciárias e as novas formas de inserção no mundo do trabalho. Tais estudos permitirão agregar conhecimentos imprescindíveis para o processo de definição das medidas necessárias para a promoção e/ou a revisão de ações de inclusão previdenciária.

Em que pese a aprovação da reforma previdenciária de 2019, que trouxe alterações no lado da despesa, logrando atenuar os *deficit* projetados, propõe-se a introdução de ações promotoras da sustentabilidade da política previdenciária,

28. Após a elaboração da primeira versão deste texto, foi realizado concurso em novembro de 2022 para preenchimento de 1 mil vagas de técnico do seguro social, carreira do INSS.

tais como ajustes automáticos de regras de acesso à evolução da expectativa de sobrevivência em idades avançadas, o que poderá, inclusive, promover a equidade e a distribuição de renda. Por fim, dado o amadurecimento das discussões acerca da reforma tributária na sociedade brasileira, parece ter chegado o momento de se discutir e propor a revisão do financiamento da previdência social. A próxima gestão precisará consultar a sociedade e estudar cuidadosamente as propostas em discussão, tendo em vista os supracitados princípios norteadores, inclusão, equidade e equilíbrio financeiro e atuarial.

Além da agenda proposta, este texto discutiu os desafios a sua implementação, com destaque para os pontos a seguir.

- 1) A importância da ocorrência de crescimento econômico sustentado e mais inclusivo.
- 2) A necessidade de se lidar e convencer grupos de interesses bem organizados e que possuam forte sustentação política, cujos interesses possam ser contrários aos objetivos de justiça social e sustentabilidade financeira e atuarial.
- 3) Considerar, nos processos de monitoramento e de avaliação das políticas previdenciárias, as análises conjuntas de cobertura, sustentabilidade, e adequação e equidade, tanto das políticas em seu conjunto como de cada plano previdenciário isoladamente.
- 4) Fortalecimento do poder fiscalizatório do aparato estatal em ambiente mais complexo, tendo em vista a crescente digitalização e atomização das relações econômicas.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, L. E. Progressividade e aspectos distributivos na previdência social: uma análise com o emprego dos microdados dos registros administrativos do RGPS. **Revista Brasileira de Economia**, v. 70, n. 1, p. 3-30, 2016.
- AMITRANO, C. Elasticidade emprego-produto no Brasil. **Carta de Conjuntura**, Rio de Janeiro, n. 21, p. 93-103, dez. 2013.
- ANSILIERO, G.; PAIVA, L. H. Previdência social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 27, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/40rYObW>>. Acesso em: 9 set. 2022.
- ANSILIERO, G.; PAIVA, L. H. Previdência social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 28, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/40H6Ixy>>. Acesso em: 9 set. 2022.

APPY, B. *et al.* **Contribuições para um governo democrático e progressista**. São Paulo: SBDP, ago. 2022.

BARR, N. (Ed.). **Economics of the Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BARR, N.; DIAMOND, P. The economics of pensions. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 22, n. 1, 1, p. 15-39, 2006.

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

BORGES, B. Impactos macroeconômicos de reformas tributárias. *In*: PIRES, M. (Org.). **Progressividade tributária e crescimento econômico**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, 2022. p. 101-115. Disponível em: <<https://bit.ly/40DveQ5>>. Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Evolução da proteção previdenciária no Brasil 2016-2019. **Informe de Previdência Social**, v. 33, n. 3, p. 4-28, mar. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/40JtuoL>>. Acesso em: 23 jan. 2023.

CMAP – CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Relatório de recomendações**: benefícios previdenciários urbanos. Brasília: CMAP, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3lJntcE>>. Acesso em: 27 jul. 2022.

CMAP – CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Relatório de avaliação**: microempreendedor individual (MEI). Brasília: CMAP, 2022.

COLOMBO, D. G. e *et al.* Análise da equidade no RGPS por meio da Taxa Interna de Retorno. *In*: BRASIL. **Adequação e equidade na política previdenciária**: indicadores para o Brasil. Brasília: MTP, 2021. p. 185-210. Disponível em: <<https://bit.ly/3Zm29rp>>.

FREITAS, C. E. de; PAES, N. Impactos da desoneração da folha de pagamentos sobre o emprego formal e a competitividade industrial: Uma aproximação pelo método de *difference in differences* com *propensity score matching*. **Estudos Econômicos**, v. 52, n. 2, p. 281-316, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3MG3Rkn>>. Acesso em: 11 abr. 2023.

GARCIA, F.; SACHSIDA, A.; CARVALHO, A. X. Y. de. **Impacto da desoneração da folha de pagamentos sobre o emprego**: novas evidências. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão n. 2357).

GOTO, F.; PIRES, M. A proposta de reforma do imposto de renda: diagnóstico e análise. *In*: PIRES, M. (Org.). **Progressividade tributária e crescimento econômico**. Rio de Janeiro: FGV/Ibre, 2022. p. 139-137. Disponível em: <<https://bit.ly/40DveQ5>>. Acesso em: 15 set. 2022.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Dois décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela PNAD/IBGE**. Brasília: Ipea, out. 2013. (Comunicados do Ipea, n. 159).

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F. Previdências dos trabalhadores dos setores público e privado e desigualdade no Brasil. **Economia Aplicada**, v. 18, n. 4, p. 603-623, dez. 2014.

MELCHIORI, C. Digitalização da proteção social: o desafio da inclusão. *In*: NIC. BR – NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR (Ed.). **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros: TIC domicílios 2019**. São Paulo: CGI.br, 2020. p. 133-147.

OTOBONI, J. Entenda o motivo das filas para a concessão de benefícios do INSS. **CNN Brasil**, 14 mar. 2020. Disponível em: <<http://bit.ly/3FVSYHu>>.

RANGEL, L. A. **A criação da previdência complementar dos servidores públicos e a instituição de um teto para os valores dos benefícios**: implicações na distribuição de renda e na taxa de reposição das aposentadorias. 2013. 235 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

SCHETTINI, B.; COSTANZI, R.; VIZIOLLI, T. Política previdenciária no Brasil: evolução recente e a importância do monitoramento e da avaliação a partir de dados administrativos. *In*: BRASIL. **Adequação e equidade na política previdenciária**: indicadores para o Brasil. Brasília: MTP, 2021. p. 45-66. Disponível em: <<https://bit.ly/3Zm29rp>>. Acesso em: 11 maio 2022.

SCHETTINI, B.; VIZIOLLI, T. Previdência dos militares brasileiros. *In*: MENDES, M. (Org.). **Para não esquecer**: políticas públicas que empobrecem o Brasil. Rio de Janeiro: Autografia, 2022.

SILVA FILHO, G. A. da *et al.* Análise da equidade no RGPS por meio da Taxa de Reposição. *In*: BRASIL. **Adequação e equidade na política previdenciária**: indicadores para o Brasil. Brasília: MTP, 2021. p. 153-184. Disponível em: <<https://bit.ly/3Zm29rp>>. Acesso em: 11 maio 2022.

SILVEIRA, F. G. *et al.* **Impactos redistributivos das transferências públicas monetárias e da tributação direta**: evidências com a POF 2017-2018. Brasília: Ipea, ago. 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 89).

SOARES, S.; BLOCH, C. **Impactos distributivos do financiamento dos regimes previdenciários no Brasil**. Brasília: Ipea, jan. 2020. (Texto para Discussão, n. 2536).

SOUZA, K. B.; CARDOSO, D. F.; DOMINGUES, E. P. Medidas recentes de desoneração tributária no Brasil: uma análise de equilíbrio geral computável. **Revista Brasileira de Economia**, v. 70, n. 1, p. 99-125, jan.-mar. 2016.

VAZ, F. M.; ANSILIERO, G. Previdência Social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 29, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3nq1OH9>>.

WANG, C.; CAMINADA, K.; GOUDSWAARD, K. The redistributive effect of social transfer programmes and taxes: a decomposition across countries. **International Social Security Review**, v. 65, n. 3, p. 27-48, July-Sept. 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

PALLARES-MIRALLES, M.; ROMERO, C.; WHITEHOUSE, E. **International patterns of pension provision II: a worldwide overview of facts and figures**. Washington: World Bank, June 2012. (Social Protection & Labor Discussion Paper, n. 1211). Disponível em: <<https://bit.ly/3lNvayG>>.

SOUZA, P.; VAZ, F.; PAIVA, L. **Efeitos distributivos da reforma da previdência**. Brasília: Ipea, out. 2018. (Texto para Discussão, n. 2424).

ASSISTÊNCIA SOCIAL¹

1 APRESENTAÇÃO

A assistência social no Brasil atuou historicamente atendendo à população vulnerável, marcada também pela pobreza. A partir de 1993, com a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), ela assume nova institucionalidade, nos moldes propostos pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), como política pública que pretende não ser mais uma ofertante de “favores”, e sim uma garantidora de direitos sociais. Sua relevância ganha novo impulso a partir de 2004, quando se inicia a estruturação do Sistema Único da Assistência Social (Suas) e se consolida a transferência de renda condicionada às populações mais pobres.

A trajetória da política de assistência social, na primeira década dos anos 2000, parecia apontar para uma consolidação do sistema único como ação estatal estruturada. Quase duas décadas depois da criação do Suas, a realidade que se impõe é outra: sem prioridade na agenda do governo federal da última gestão e sufocado por uma política fiscal fortemente contracionista, que dificultou sobremaneira o seu adequado funcionamento nos últimos anos, o Suas, em especial os serviços ofertados por este sistema, lutam contra a desestruturação diante do financiamento inadequado dos últimos anos.

A comunidade de política da assistência social vê na formação do governo federal, em 2023, uma oportunidade para enfrentar uma série de contratempos surgidos ao longo dos últimos anos, buscando caminhos para o aprimoramento e a expansão das ofertas de benefícios e serviços e para o fortalecimento do Suas no sistema de proteção social brasileiro. Este capítulo tem como objetivo participar desse debate, levantando questões fundamentais para que a política aprimore sua resposta a velhos problemas e se adeque aos novos desafios que caracterizam a sociedade brasileira atual.

Para isso, dividimos o texto em duas seções principais, além desta introdução e das considerações finais. Na seção 2, são discutidas questões e condições observadas na sociedade e que demandam um olhar especial da política de assistência social

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps30/assistenciasocial>

nos próximos anos, bem como as “agendas de futuro”, aspectos que deveriam ser inseridos na agenda governamental, e assim se tornarem objeto de políticas e ações na área de assistência social. Na seção 3, uma série de desafios são elencados para o cumprimento dessas agendas, visando à consolidação e ao aperfeiçoamento da política.

Espera-se que este capítulo possa oferecer subsídios para as novas gestões federal e estaduais – que se iniciaram em 2023 –, assim como para o debate realizado no âmbito da comunidade de política de assistência social. Finalmente, é importante frisar que o conjunto de questões aqui abordadas não representam um diagnóstico exaustivo do quadro atual da política, somando-se a outras produções que já vêm apontando as fragilidades e as soluções possíveis para o desenvolvimento e a consolidação da assistência social como política de Estado e direito de cidadãs e cidadãos brasileiros.

2 AGENDAS DE FUTURO

Os sistemas de proteção social vêm se transformando desde os anos 2000 na América Latina, ampliando sua perspectiva como direito e com avanços significativos em seu desenho e implementação em países como Brasil, Argentina, Chile, Uruguai e Panamá (Cechini, 2015).

Entretanto, algumas questões recentes têm tornado mais complexa a tarefa de assegurar a proteção social e o bem-estar da sociedade como um todo, o que, de certa forma, acaba pressionando a assistência social a ampliar seu escopo de atuação. Citemos, entre tais questões: i) as mudanças demográficas; ii) as mudanças climáticas; iii) a intensificação dos fluxos migratórios; iv) as mudanças no mundo do trabalho; e v) em nosso país, o quadro socioeconômico, que vinha se deteriorando desde 2015 e se tornou ainda mais crítico após a pandemia de covid-19.

No Brasil, a dinâmica demográfica experimenta mudanças desde os anos 1960, com gradativas alterações na transição da estrutura etária em direção a um maior envelhecimento da população. O maior acesso à educação, a maior participação da mulher no mercado de trabalho, o aumento da urbanização e a maior penetração dos meios de comunicação de massa vêm propiciando uma consistente redução das taxas de fecundidade e o aumento da longevidade da população em geral (Wong *et al.*, 2018).² De um lado, a partir de 2010, a redução da fecundidade tornou-se um fenômeno generalizado, não havendo mais praticamente diferenças

2. Apenas com a pandemia de covid-19, observou-se mais recentemente uma redução da expectativa de vida da população brasileira.

regionais.³ De outro lado, apesar de ainda estarmos vivenciando a chamada janela demográfica de oportunidades, com um número de jovens superior ao de idosos, essa janela está se fechando.⁴ O envelhecimento da população amplia as demandas por assistência social com a provisão de diversos serviços⁵ – entre eles os de acolhimento e alternativas de cuidados para pessoas com dependência –, que apresentam custos maiores se comparados aos serviços ofertados para outros públicos. A mesma situação se observa no campo da segurança de renda, uma vez que o valor do Benefício de Prestação Continuada (BPC), direito das pessoas idosas com a finalidade de substituição de renda, é significativamente maior que o valor médio pago pelo Programa Bolsa Família (PBF), cuja finalidade é a complementação da renda.

Por seu turno, a problemática das mudanças climáticas vem ganhando força nos anos recentes, com a degradação ambiental persistente, que, no caso brasileiro, pode ser ilustrada com a ocupação crescente de áreas da Amazônia e do Cerrado, as emissões de gases de efeito estufa e sua contribuição para a perda da biodiversidade, com impactos sobre o clima de forma global (Barbieri, 2018). Para além de suas causas e efeitos do ponto de vista ambiental, o desequilíbrio climático tem efeitos sociais sensíveis, principalmente por conta do seu papel no aumento da ocorrência de eventos climáticos extremos⁶ e desastres (estiagens prolongadas, inundações, desabamentos de encostas, entre outros), que afetam preponderantemente populações já vulneráveis vivendo em espaços de risco e vulnerabilidade socioambiental, sobretudo nos assentamentos informais de baixa renda.⁷ Segundo Barbieri (2018), mantidas as circunstâncias atuais, a previsão para 2030 é que as manchas urbanas continuem avançando sobre as unidades de conservação, o que poderá agravar os problemas climáticos. Tais eventos amplificam as demandas por ações da assistência social, que atua tanto na prevenção, quanto na resposta e recuperação das pessoas que habitam territórios afetados por desastres (Brasil, 2021a). Essas ações vão

3. Como descrevem Wong *et al.* (2018, p. 33), na década de 1970, “a fecundidade do Nordeste era 50% maior que a fecundidade do Sudeste, com taxas de fecundidade total (ou número médio de filhos) de 6,8 e 4,6 respectivamente”. Nos anos 2010, a média de filhos em todas as regiões era próxima a dois filhos. Note-se, ainda, que, contrariando os temores malthusianos de que o PBF teria um efeito pró-natalista, entre 2000 e 2010, a diferença nas taxas de natalidade de ricos e pobres no Brasil diminuiu significativamente, seja essa diferença medida a partir de classes de renda ou comparando-se as taxas de natalidade de beneficiárias e não beneficiárias do programa (Patrício, 2020).

4. Em 2021, a parcela de pessoas com 60 anos ou mais era de 31,2 milhões, passando de 11,3%, em 2012, para 14,7% da população. E, segundo Wong (2018), essa parcela representará 25% da população total em 2050.

5. Como pode ser observado na Tipificação de Serviços Socioassistenciais (Brasil, 2009), existem serviços que têm como um dos seus principais públicos-alvo pessoas idosas, seja o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, o Serviço de Proteção Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas, os serviços de acolhimento voltados para idosos, entre outros.

6. Além do aumento de tempestades, inundações, entre outros eventos normalmente associados a desastres, outros eventos climáticos extremos também afetam populações vulneráveis, tais como ondas de calor ou frio intenso.

7. Dados do Ministério do Desenvolvimento Regional (Brasil, 2022) revelam a dimensão deste fenômeno: entre 2000 e 2020, foram registradas 63.643 ocorrências de desastres em 5.182 municípios com pelo menos um registro, o que resultou em 7.865.416 pessoas desabrigadas e desalojadas, 4.307 óbitos e a destruição ou danificação de mais de 3 milhões de habitações. Essa discussão também está ligada ao debate em torno do racismo e da justiça ambiental, que apontam para as consequências sociais desiguais das alterações no meio ambiente causadas pela ação da humanidade, que atingem principalmente pessoas indígenas, negras e mulheres. Para um aprofundamento no tema da justiça e racismo ambiental, ver Acsegrad e Herculano e Pádua (2004).

desde o apoio na superação de situações que tornam determinadas parcelas da população vulneráveis a esses eventos climáticos extremos (como redução da pobreza e acesso a melhores condições de moradia), até a provisão de abrigo, roupas, água, alimentos e outros itens de primeira necessidade, durante a ocorrência de desastres, e o acompanhamento das famílias no processo de reconstrução de suas vidas após esses momentos de choque.

Outro tema que tem chamado atenção em todo o mundo são os movimentos de deslocamento de pessoas. Apesar de crises migratórias não serem eventos históricos inéditos, a intensidade e a complexidade⁸ que elas assumem, em várias partes do mundo, têm levado a um reconhecimento cada vez maior da questão como algo a ser tratado tanto do ponto de vista humanitário quanto dos esquemas de proteção social (World Bank, 2017; Sabates-Wheeler e Waite, 2003). As particularidades do problema fazem com que alguns pesquisadores cheguem a abordar o tema em termos de *proteção social transnacional* (Faist *et al.*, 2015), na medida em que as soluções para oferta de proteção para esse público podem envolver a integração não apenas das políticas nacionais, mas também a articulação com organismos internacionais e os sistemas de proteção de outros países, dado que a lógica dos deslocamentos desafia cada vez mais as fronteiras nacionais. Os ciclos de vida atípicos de pessoas migrantes fazem com que estas se sujeitem a riscos e vulnerabilidades específicos, sendo necessário um olhar especial e adaptações nos sistemas de proteção social para que eles possam atender adequadamente a esses públicos (Avato, Koettl e Sabates-Wheeler, 2010). No Brasil, a questão migratória se tornou mais presente a partir do início da década de 2010, quando se observou um fluxo de intensidade inédita na história recente do país, de pessoas vindas de países vizinhos da América Latina, com especial destaque para haitianos e, mais recentemente, venezuelanos.⁹ Essas ondas de migração impuseram a necessidade de repensar a atuação do Estado brasileiro na resposta humanitária a essas crises e na oferta de políticas públicas para essa população. Isso levou à criação da Lei da Migração (Lei nº 13.445/2017) e ao estabelecimento de diversas iniciativas no âmbito das políticas de proteção social no Brasil. Na assistência social, ressalta-se o importante papel ocupado pela política na resposta à crise migratória venezuelana, em que se destacam a criação

8. Dados divulgados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) dão conta de que o número de pessoas que realizaram deslocamentos forçados no mundo passou de pouco mais de 40 milhões de para 89,3 milhões, entre 1991 e 2021 (ACNUR, 2022).

9. Dados do Ministério da Justiça apontam que houve um crescimento de 24,4% de imigrantes registrados no Brasil entre 2011 e 2021 (Cavalcanti, Oliveira e Silva, 2021), sendo que, até o fim de 2021, havia cerca 1,3 milhão de pessoas vindas de outros países residindo no Brasil. Esses números, no entanto, apontam para apenas uma parte do problema, dado que uma parcela considerável das pessoas que se deslocam para o Brasil não tem nenhum tipo de registro formal nas agências governamentais brasileiras.

de serviços de acolhimento específicos para esses grupos e a oferta de benefícios socioassistenciais.¹⁰

As mudanças no mundo do trabalho, por sua vez, afetaram o cerne dos tradicionais modelos de proteção social, baseados no emprego formal, não apenas pelo crescente desemprego, mas pela também precarização dos vínculos de trabalho. A demanda por maior flexibilidade nas relações de trabalho vem ocorrendo mesmo nos países desenvolvidos, e com mais intensidade naqueles em desenvolvimento, onde a informalidade das ocupações é a regra.¹¹ Nestes últimos, os sistemas de proteção social não alcançaram escala significativa, oferecendo, dessa forma, pouco (ou nenhum) acesso a políticas como as de seguridade social (Packard *et al.*, 2019). Esta situação se manifestou no Brasil, entre outros fatores, por meio da reforma trabalhista de 2017, e se acentuou com a pandemia, devido às medidas de distanciamento social que colocaram as economias em recessão. Foram justamente os novos contingentes de trabalhadores autônomos e informais que, privados de suas atividades produtivas, ampliaram o público demandante da rede de proteção não contributiva operada via assistência social (Gentilini, 2022).

Além de não contar com direitos trabalhistas, a característica marcante do trabalho informal é a falta de acesso a instrumentos de compartilhamento de risco financiados pelo Estado, seja pela lógica do seguro contra doenças e aposentadoria, poupança compulsória (como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) ou transferências de renda nos casos de incapacidade laboral. No Brasil, a maior queda de ocupação durante a pandemia foi registrada no setor informal¹² (Corseuil *et al.*, 2021). Grupos mais vulneráveis, como mulheres, negros e jovens – tradicionalmente super-representados na informalidade –, foram os mais atingidos (Costa, Barbosa e Hecksher, 2021), o que agravou as já significativas iniquidades sociais e criou uma demanda sem precedentes pela assistência social. Ao mesmo tempo, é o setor informal o que mais vem recuperando postos de trabalho no pós-pandemia,¹³ indicativo da volatilidade dessa forma de ocupação e da consequente demanda por adequações

10. O número de estrangeiros inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), entre 2012 e 2020, passou de cerca de 14 mil para quase 206 mil pessoas (Cavalcanti, Oliveira e Silva, 2021). Esse aumento pode estar relacionado com a Lei de Migração, que igualou seus direitos aos dos brasileiros no acesso a políticas sociais. Em 2020, cerca de 91,5 mil pessoas estrangeiras eram beneficiárias do PBF, 36,4 mil haviam sido beneficiárias do Auxílio Emergencial e quase 7,9 mil eram beneficiárias do BPC.

11. De acordo com Packard *et al.* (2019), aproximadamente dois terços dos trabalhadores de países em desenvolvimento integram a economia informal.

12. Ao analisar a série histórica de variações trimestrais no volume da população ocupada de 2013 a 2020, Corseuil *et al.* (2021) observam que a maior variação entre um trimestre e outro ocorre no segundo semestre de 2020. Todavia, enquanto a queda na ocupação no setor formal foi de 5,5%, no setor informal foi de 15,6%, evidenciando a fragilidade desses postos de trabalho, principalmente em momentos de choque, como observado na pandemia de covid-19.

13. A ocupação informal obteve variação interanual de 21,9% dos empregados sem carteira no setor privado em junho de 2022, enquanto o emprego privado formal observou alta de 12,2% no mesmo período (Lameiras e Hecksher, 2022). Vale dizer que não necessariamente os empregos informais perdidos estejam sendo recuperados. Há também um movimento de transformação de empregos que eram formais e, nessa recuperação, voltaram como informais, caso das trabalhadoras domésticas, por exemplo.

em nosso sistema de proteção para mitigação das múltiplas vulnerabilidades desse segmento de trabalhadores, apoiando as transições de trabalho e reemprego.

Embora não seja um país pobre, mas sim desigual,¹⁴ o Brasil possui elevada parcela da população muito vulnerável à pobreza. Após a queda sustentada desta, entre 2003 e 2014, observam-se retrocessos, especialmente após a pandemia de covid-19. Segundo Souza, Hecksher e Osorio (2022), desde 2012, quando se iniciou a análise da pobreza com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, ela nunca foi tão expressiva quanto em 2021. Naquele ano, a taxa de pobreza para a linha de pobreza de R\$ 210,00 *per capita* mês chegou a 10,8% e a taxa para a linha de R\$ 105,00 *per capita*/mês a 6%.¹⁵ Esse patamar foi alcançado mesmo considerando os valores recebidos por meio das transferências de renda sociais não contributivas como parte da renda familiar informada na PNAD. Ainda segundo os autores, foi possível observar um aumento de 2,8 pontos percentuais (p.p.) na taxa de pobreza entre 2012 e 2021, estimulada, principalmente, pela piora na distribuição de renda.

Por se voltar a política de assistência social para o atendimento das vulnerabilidades, as mudanças populacionais, climáticas e na estrutura do mercado de trabalho, aliadas à crise/estagnação econômica nos últimos e à desigualdade histórica e persistente, acrescentam tensões e a desafiam ainda mais. É necessário reafirmar que o direito à proteção social deve ser garantido a quem dele necessitar. Sob essa perspectiva, serviços e benefícios socioassistenciais devem operar de forma ampla, minimizando o risco de erros de exclusão e garantindo proteção integral e tempestiva às famílias que entram e saem da pobreza ou que deles necessitem.

Dada a abrangência e a complexidade das questões sociais que permeiam o conjunto de ações da assistência social, seria possível arrolar uma série de agendas específicas, a partir, por exemplo, das peculiaridades de cada oferta (serviço ou benefício), dos públicos atendidos, ou dos territórios sobre os quais a assistência social atua. Não obstante, quatro questões-chave de amplo escopo se destacam na agenda dessa política: i) o modelo de assistência social; ii) a ampliação das ofertas para além da garantia de renda; iii) a incorporação da diversidade e da transversalidade entre as políticas; e iv) o Estado informatizado e os desafios para o cidadão e para a gestão.

14. O Brasil é reconhecidamente um dos países mais desiguais do mundo há bastante tempo, tanto em termos de distribuição de renda quanto de riqueza. A parcela 1% mais rica se apropria de 26,6% da renda nacional. A renda dos 10% mais ricos é 29 vezes maior do que a dos 50% mais pobres. Quanto à distribuição da riqueza, o 1% mais rico detém 48,9% da riqueza, enquanto os 50% mais pobres apenas 0,4% (Chancel *et al.*, 2022).

15. Valores praticados pelo Programa Auxílio Brasil (PAB), vigentes em dezembro de 2021.

2.1 O modelo de assistência social

Quanto ao modelo de assistência social, observa-se que, passadas quase três décadas da promulgação da Loas, ainda persiste como desafio o legado histórico da área, marcado por ofertas pontuais, entendidas como “favor” ou “dádiva” e não como direitos de cidadania. É típico desse modelo caritativo-tutelatório que as ofertas sejam entendidas como ações de governo facultativas, realizadas sem regularidade, sem critérios claros e sem base de financiamento estável e suficiente para cobrir a demanda. É típico, também, que tais ofertas sejam efetivadas por entidades privadas, geralmente confessionais, e que, mesmo quando cumpridas por instituições estatais, reproduzam o modelo das organizações de caridade (Fleury, 1985, p. 401). Segundo Sposati (2009), o reconhecimento da assistência social como uma política pública de responsabilidade estatal, bem como sua inclusão entre os pilares da seguridade social, buscou desnaturalizar o princípio da subsidiariedade vigente até então, pelo qual a ação da família e da sociedade antecedia a do Estado.

A estruturação e consolidação do Suas fez o contraponto a esse legado, ao criar e padronizar ofertas públicas, bem como ao instituir um marco regulatório da ação de organizações da sociedade civil subvencionadas pelo Estado. No entanto, permanece a dificuldade de se materializar o comando único da política de assistência social em cada nível de governo, preconizado desde a primeira edição da Loas em 1993. Nesse sentido, destacam-se os achados de Jaccoud *et al.* (2020), que identificaram em governos estaduais o interesse político em manter mecanismos paralelos de gestão, com alocação de recursos em ações fora do Suas, pensadas e implementadas ao largo das instâncias estaduais de pactuação. Dessa forma, embora enfraquecida, esta concepção da assistência social ainda persiste na prática da política, permitindo retrocessos como o atual, no qual o enfraquecimento do cofinanciamento federal indica frágil interesse na manutenção de um sistema nacional com capacidades estatais, seja do ponto de vista da oferta direta de serviços, seja na regulação da atuação de organizações da sociedade civil.¹⁶ Limitam-se, assim, as condições da política em consolidar o papel do Estado na promoção de direitos assegurados constitucionalmente.

Ademais, a assistência social tem se destacado pelo pagamento de benefícios e pela ausência sistemática dos aparatos públicos e governamentais nos serviços socioassistenciais. Em alguns casos, a área mantém-se sob a tutela de uma primeira-dama,¹⁷ o que explicita o quanto a superação do legado assistencialista ainda persiste como um desafio à sua consolidação enquanto política capaz de garantir um direito público subjetivo.

16. Para uma análise sobre o papel de regulação do Estado como construção de capacidades no contexto da política de assistência social, ver Bichir e Gutierrez (2019).

17. Em 1498, a rainha de Portugal, Dona Leonor, criou a Santa Casa de Misericórdia, que se instalou no Brasil ainda no começo do século XVI e foi nossa principal instituição assistencial durante todo o período colonial e imperial (Abreu, 2001; Sá, 1997). Em 2009, o órgão gestor da assistência social ainda era comandado pela primeira-dama em 1.352 municípios (IBGE, 2009).

Vencer esse cenário significa romper com a hegemônica concepção de que a assistência social seria uma política de atenção aos pobres, necessitados e carentes, como se as demandas desses fossem diversas daquelas dos demais cidadãos brasileiros. Cada política social – saúde, educação, habitação etc. – deve possuir mecanismos de inclusão dos mais pobres, tradicionalmente menos assistidos, mesmo pelas políticas universais.¹⁸ De forma conexa, há que se romper, também, com a concepção da assistência social como “política pobre para pobres”, segundo a qual seria aceitável que as ofertas da assistência sejam de baixa qualidade, como se aqueles que utilizam seus serviços e benefícios fossem cidadãos de segunda classe. Nesse sentido, a assistência deve ser provida na sua integralidade, sob a forma de benefícios e serviços com os graus de complexidade necessários para a realização da autonomia do cidadão.

2.2 A ampliação das ofertas para além da garantia de renda

Embora a provisão dos serviços tenha caráter universal e deva estar disponível a quem deles necessitar, no Suas eles ostentam um considerável déficit de cobertura em relação aos benefícios que, com o PBF e o BPC, lograram alcançar parte expressiva do seu público-alvo nos últimos vinte anos. Os serviços seguem ainda em processo de reordenamento¹⁹ e carecem de recursos regulares e robustos para expandir e consolidar as ofertas em todo o território nacional. O cenário é hoje de vazios de oferta, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste. Essa lacuna alcança todos os níveis de proteção, mas é ainda maior na média e alta complexidade (Paiva, A. *et al.*, 2021).²⁰

De um lado, muito se tem avançado no reconhecimento do direito a uma renda mínima, sobretudo após o advento da pandemia, quando mais de duzentos países implementaram, em caráter emergencial, programas de transferência de renda para enfrentamento dos efeitos econômicos do flagelo (Gentilini, 2022). Inclusive, no caso brasileiro, além de termos implementado o Auxílio Emergencial – que consumiu R\$ 363 bilhões e beneficiou mais de 68 milhões de pessoas durante os períodos mais críticos da pandemia –, o direito a uma renda básica familiar foi finalmente incorporado à CF/1988 no rol dos direitos sociais em 2021, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 114/2021. De outro lado, observa-se um enfraquecimento da oferta dos serviços socioassistenciais. Evidência disso é o seu crescente desfinanciamento: em 2021, o financiamento chegou a cerca de um

18. Com efeito, um dos resultados pretendidos com a gestão de condicionalidades vinculadas ao recebimento do PBF foi criar incentivos à inclusão dos mais pobres nos sistemas de educação e saúde (Cohn, 2012).

19. O reordenamento se refere à reestruturação de serviços da assistência, em termos organizacionais, de recursos humanos necessários, de metodologias utilizadas, de objetivos a serem alcançados e mesmo de princípios de atuação. A ordenação antiga (a qual se quer superar) é o *modus operandi* tradicional, parte do legado histórico da área, que alcinhamos de caritativa-tutelatória – há outras denominações possíveis, claro. A nova ordenação é representada pelo Suas, incluindo a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a Norma Operacional Básica (NOB), a tipificação dos serviços e outros regramentos congêneres.

20. Para compreender como os serviços socioassistenciais se organizam por nível de complexidade, ver apêndice A.

terço do que fora em 2014 (Paiva, A. *et al.*, 2022), e, para 2023, sofreu um corte de 95% na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Isso não significa, ressalve-se, que as políticas de garantia de renda atuais sejam suficientes. Parte importante do desafio de superar o modelo de assistência social que faz parte de nosso legado histórico é pensá-la de forma integrada ao sistema de seguridade social como um todo. Dadas as características de nosso mercado de trabalho, em particular as altas taxas de trabalhadores informais, e as regras de funcionamento do nosso sistema de seguro social contributivo, que não facilitam a inclusão dos informais nesse sistema, tem-se que o sistema de seguro social contributivo não é capaz de ofertar proteção social para largos contingentes da classe trabalhadora urbana. Por certo, as principais políticas de transferência de renda (PAB e BPC) atendem a uma parcela significativa daqueles excluídos do sistema previdenciário. Ainda assim, persiste um contingente expressivo de indivíduos vulneráveis à pobreza – em virtude, entre outros fatores, da precariedade da inserção dessas pessoas no mundo do trabalho –, que representam um grande vazio de cobertura de nossas políticas de garantia de renda.

Para além do reconhecimento de garantias mínimas de renda, urge assegurar a oferta de serviços como estratégia incontornável do enfrentamento da desigualdade e da promoção de oportunidades. Os serviços devem funcionar como oportunidade de melhoria das condições de vida dos usuários. O acesso aos benefícios deveria ser necessariamente vinculado a um conjunto de serviços no território que fortalecessem as seguranças múltiplas afiançadas pela política, que, segundo a PNAS, são: de sobrevivência (de rendimento e autonomia); de acolhida; de convívio; e de vivência familiar.

Ademais, a questão da integralidade das provisões socioassistenciais se conecta não apenas ao rol de serviços e benefícios ofertados, mas também à universalização do acesso e aos problemas de cobertura da política, sobretudo no que se refere às ofertas de média e alta complexidade da proteção especial, que exigem um aparato mais sofisticado para sua prestação e podem ser de mais difícil estruturação fora dos grandes centros urbanos.

2.3 A incorporação da diversidade e da transversalidade entre as políticas

Outra questão que tem se tornado cada vez mais relevante, no debate em torno das políticas públicas e da ação do Estado, é a necessidade de lidar com temas normalmente rotulados como transversais, ou, na literatura internacional relacionada a políticas de desenvolvimento e proteção social, como *cross-cutting issues*.²¹ Esses temas se caracterizam por passar a ação das mais diversas áreas, desde a

21. Em relação ao caso brasileiro, ver Natalino (2009).

saúde à política fiscal, e alguns deles já tiveram certo protagonismo na estrutura de governo no Brasil, como gênero e raça. Outros voltaram a ocupar, nos últimos anos, espaço significativo na agenda pública, como a questão indígena e a integração de migrantes em comunidades de acolhida. No primeiro caso, mesmo tendo sido alvo de políticas públicas desde a década de 1960, o tema ganhou um renovado protagonismo, devido ao aumento das denúncias de violações de direitos desse grupo, revelando a frágil capacidade do Estado de garantir proteção. Quanto ao segundo, ele se relaciona aos fenômenos recentes de intensificação dos deslocamentos de nacionais de países vizinhos para o Brasil, fugindo de crises econômicas, sociais e políticas.

Entre os temas, é possível que a questão de gênero tenha sido a que mais ganhou atenção das comunidades de política, mesmo que com intensidades muito diferentes. Houve avanços no movimento que pesquisadoras e pesquisadores da área chamam de transversalização de gênero (*gender mainstreaming*), em instituições-chave que colaboram para o estabelecimento da agenda internacional sobre as políticas de desenvolvimento humano e proteção social, tais como o Banco Mundial e as mais diversas agências do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU).²² No plano nacional, avançou-se na criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) em 2003, com a finalidade de promover a transversalização de gênero nas políticas no âmbito do governo federal.²³ No entanto, a ascensão do governo de Jair Bolsonaro, representando projeto político conservador, trouxe retração nas ações relacionadas ao tema (Tokarski *et al.*, 2022). Ao mesmo tempo, em movimento contrário, tem crescido o debate na sociedade civil em torno da necessidade de avançar em relação ao que já havia sido alcançado na década passada, com base no entendimento de que, apesar de as questões de gênero terem se tornado parte da agenda do governo federal, elas pouco se materializaram em ações concretas em determinadas áreas de políticas – incluindo-se a própria assistência social.

Nesse sentido, é interessante observar que algumas propostas da sociedade civil – como a descrita em Campello (2022) –, divulgadas no contexto eleitoral, ressaltam a importância de avançar na oferta dos serviços socioassistenciais, para que estes tenham um papel ativo no combate à violência e promovam a equidade de gênero. Algumas dessas propostas também assimilam o vocabulário das *políticas de cuidado* e a importância delas para além dos benefícios que trazem para os que recebem os cuidados, como o direito de quem cuida (via de regra, mulheres). Essas preocupações se traduziram na criação, em 2023, de uma secretaria dentro do órgão gestor federal da política (Secretaria Nacional de Cuidados e Família),

22. Esse movimento se traduziu, por exemplo, no desenho dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que ressalta que a busca da equidade entre mulheres e homens é um elemento que demanda metas específicas, mas ao mesmo tempo perpassa todos os outros dezesseis objetivos da Agenda 2030.

23. Um debate mais aprofundado sobre a transversalidade de gênero nas políticas públicas no Brasil pode ser consultado no capítulo 9 – *Igualdade de gênero* – deste boletim.

voltada para o desenvolvimento de alternativas relacionadas à temática e que hoje centra esforços na criação de uma Política Nacional de Cuidados.

Essas considerações vão ao encontro de temas já debatidos no âmbito da gestão da política de assistência social há alguns anos, como a necessidade de se reordenar e ampliar os serviços de acolhimento para pessoas idosas no contexto do envelhecimento populacional citado anteriormente. Um exemplo disso é a proposta presente no II Plano Decenal da Assistência Social da criação da Política Nacional de Atenção às Pessoas em Situação de Dependência. De acordo com o documento de planejamento de longo prazo da política, o objetivo da iniciativa é estimular estados e municípios a investirem em alternativas de cuidados a pessoas dependentes e idosas. Cabe compreender, portanto, como novas perspectivas e iniciativas em torno do tema se articularão com propostas e pontos de vista já existentes na política de assistência social e como uma política nacional de cuidados conseguirá fortalecer o papel do Suas nesse propósito.

O mesmo interesse renovado em tornar a política de assistência social mais porosa às necessidades específicas de determinados grupos se reflete nos debates sobre o lugar da raça na estrutura de desigualdades brasileira e a valorização de identidades não hegemônicas, como as populações indígena e LGBTQIA+. Essas pautas reforçam, por sua vez, que a transversalidade entre as políticas é uma agenda a ser contemplada para a efetividade de um sistema de proteção social no país.

A necessidade de incorporação de questões transversais e da diversidade nas ações de assistência social também passa pela promoção da participação dos mais diversos grupos nos processos de tomada de decisão no interior da política. Nesse sentido, a assistência social encontrou nas instituições participativas (IPs) – conselhos de política e conferências nacionais – mecanismos importantes para a ampliação e consolidação da própria política e elementos centrais para dar voz às demandas de segmentos socialmente excluídos ou não hegemônicos. Essas IPs se configuram como espaços de vocalização de demandas por aperfeiçoamento do atendimento e da oferta de serviços socioassistenciais. Ao acrescentarem à democracia procedimental, baseada apenas no voto, iniciativas da democracia participativa,²⁴ as decisões governamentais se tornam mais permeáveis e aderentes aos interesses da população.

2.4 Estado informatizado e desafios para o cidadão e para a gestão

O crescimento exponencial das tecnologias de informação e comunicação (TICs) e sua consolidação como parte rotineira da vida em sociedade modificou em vários

24. Para Barreto (2006, p. 1), "no âmbito dos estudos de democratização, (...) a democracia procedimental refere-se às regras de escolha de governantes e a democracia participativa enfatiza o acesso de cidadãos comuns às esferas de decisão política".

aspectos a relação Estado-sociedade. Atualmente, utilizam-se soluções informatizadas para intermediar solicitações de benefícios e atendimentos, para estabelecer canais de comunicação e consulta, para avaliar a prestação do serviço, para repassar e controlar o uso de recursos públicos, ou seja, estão em menor ou maior grau em toda a relação socioestatal e nos processos internos de análise e autorização dos mais diversos pleitos da sociedade.

As políticas sociais não ficaram à margem da digitalização do cotidiano. Várias iniciativas no setor se beneficiaram da adoção do suporte de computadores e da internet para simplificação ou melhor conhecimento da realidade brasileira. As dimensões dessa digitalização devem ser pensadas a partir de seus múltiplos impactos, considerando-se as alterações nas rotinas de trabalho internas dos órgãos e, principalmente, seus efeitos para os cidadãos em suas interações com as instituições estatais. Efeitos esses que, cabe ressaltar, são também múltiplos, a depender, entre outros fatores, do nível de escolaridade e da familiaridade do cidadão com o universo digital.

Por ser um processo relativamente novo do ponto de vista histórico, mas que ganha velocidade a partir da sua adoção, estudos preliminares já avaliam que as mudanças nos procedimentos, se não forem seguidas de novas formas de concessão, treinamento e tratamento de dados – considerando-se inclusive novas maneiras digitalmente mediadas de relacionamento com o cidadão –, podem não conferir a agilidade ou os resultados previstos (Pinheiro, Santos e Cunha, 2018). A entrada de dados via plataformas e aplicativos pode, por exemplo, eliminar a fila física inicial. No entanto, caso não se adêquem rotinas internas de análises, concessão de benefícios, ou mesmo os canais de atendimento ao cidadão, pode-se estar apenas mudando o *locus* dessa fila, que passa a ser virtual, em função da demora na análise dos pleitos do cidadão (Direito, Koga e Licio, 2022).

Em virtude de esses processos internos serem, amiúde, de baixa visibilidade e de complexa compreensão para a sociedade, a concessão de benefícios por meio do uso de algoritmos mal calibrados é outro exemplo de como a tecnologia, em vez de proporcionar agilidade, pode gerar negativas inconsistentes de benefícios.²⁵ Por se tratar de procedimentos complexos e de baixa transparência, uma das primeiras consequências é a dificuldade da população em compreender exatamente onde está o problema e conseguir atuar para a liberação de benefícios solicitados. Uma das soluções encontradas tem sido a crescente judicialização,²⁶ principalmente

25. O indeferimento excessivo de requisições de benefícios em função do uso de robôs e algoritmos já foi noticiado de diferentes formas. Ver, por exemplo: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/romulo-saraiva/2022/11/inteligencia-artificial-do-inss-tem-caprichado-em-negar-direitos.shtml#:~:text=O%20problema%20do%20INSS%20n%C3%A3o,atender%20aos%20pedidos%20dos%20segurados>; e <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/05/inss-usa-robos-para-tentar-reduzir-fila-de-beneficios-diz-sindicato.shtml>.

26. A crescente judicialização dos benefícios previdenciários, incluindo-se o BPC, já foi alvo de estudos, como o de Vaz (2021).

dos benefícios obrigatórios, como o BPC. Isso traz prejuízos e morosidade óbvias para o cidadão, mas também consequências para a administração, como a perda da própria gestão da concessão e do atendimento socioassistencial que deveria estar atrelado ao benefício.

Ajustes e crise fiscais foram motores para a adoção de rotinas informatizadas na busca pela eficiência na concessão, de forma a se garantir que os benefícios socioassistenciais fossem pagos àqueles que efetivamente tivessem direito. Nesse contexto, é crescente a adoção de rotinas de batimentos contínuos²⁷ e cada vez mais complexos entre bases de dados administrativas. Essa tem sido prática amplamente adotada tanto para a concessão do BPC quanto do PAB, cuja tônica foi a checagem e a confirmação da situação financeira dos requerentes, dados inicialmente informados no Cadastro Único.²⁸ No entanto, o uso excessivo e indiscriminado de bases pode acarretar exclusões indevidas de beneficiários, em função da própria inconsistência ou desatualização nas bases de dados selecionadas para se fazer a checagem. Pode-se instituir uma “espiral rigorosista” (Dubois, 2021, p. 57), quando processos bem-sucedidos (no sentido de mais limitadores à concessão) incentivam a adoção de controles cada vez mais abrangentes, rigorosos e utilizando um maior número de bases. No entanto, e paradoxalmente, esse aparente sucesso em reduzir os erros de inclusão pode amiúde ser resultado da dificuldade que as famílias mais vulneráveis têm para compreender a complexidade das rotinas e arcar com o ônus de recorrer de exclusões indevidas, isto é, pode acarretar exclusões indevidas. Assim, o cruzamento de bases digitais, sob a justificativa de se promover justiça social via redução de erros de inclusão, pode produzir, sistematicamente, erros de exclusão.

Outro relevante aspecto, principalmente se considerarmos o quadro de múltiplas vulnerabilidades que caracterizam o público da assistência social, consiste em compreender e considerar o hiato digital da sociedade brasileira quando se implementam soluções informatizadas – lembrando que os excluídos digitais são os excluídos de sempre. A desigualdade brasileira, como se sabe, tem raça/cor, classe e endereço. O crescimento do acesso à internet tem ocorrido de forma constante e, conforme esperado, desigual. Dessa maneira, pelo perfil do público atendido, principalmente nos programas de transferência de renda, é necessário sempre instituir mecanismos, tanto digitais como presenciais, simples e de fácil acesso, para que a população questione, esclareça e compreenda os processos, evitando-se eventuais injustiças e desatendimentos.

27. Um exemplo brasileiro foi na adoção do Auxílio Emergencial, em que houve um crescimento de batimentos, de modo a se verificar se os dados informados no Cadastro Único ou no ExtraCad estavam de acordo com os existentes em outras 26 bases administrativas, como a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – Caged (Banco Mundial, 2021; Paiva, A. *et al.*, 2022).

28. Para mais informações sobre o processo do uso de dados para controle e redução de pagamentos indevidos, ver Paiva, A. *et al.* (2022).

Apesar de desafiantes, os aspectos anteriormente levantados não devem ser considerados impeditivos para a digitalização das políticas sociais, visto que há inegáveis possibilidades no sentido de se dar maior agilidade e ampliar a abrangência no atendimento. Esses são apenas desafios a serem levados em conta nas práticas do atendimento, na prestação de serviços e nos processos de solicitação e implementação de benefícios socioassistenciais, conforme detalhado na seção 3.

3 DESAFIOS

A ampliação das vulnerabilidades das mais diversas ordens, em virtude do enfrentamento da crise econômica neste pós-pandemia, suscita novas e velhas agendas – de que são exemplos a digitalização de políticas sociais e o modelo de assistência social, respectivamente –, as quais colocam em xeque os tradicionais modelos de proteção social e pressionam a ampliação das ofertas da assistência social, assim como suas necessidades de financiamento e coordenação. Nesse sentido, visualizamos duas ordens de desafios que se impõem ao caso brasileiro. A primeira se relaciona com o processo de consolidação do Suas, que ocorreu de maneira incompleta. A segunda vai além de questões estruturantes e diz respeito à qualificação dos serviços e benefícios, para o atendimento aos novos públicos e a situações de vulnerabilidade decorrentes do agravamento das condições sociais sinalizadas.

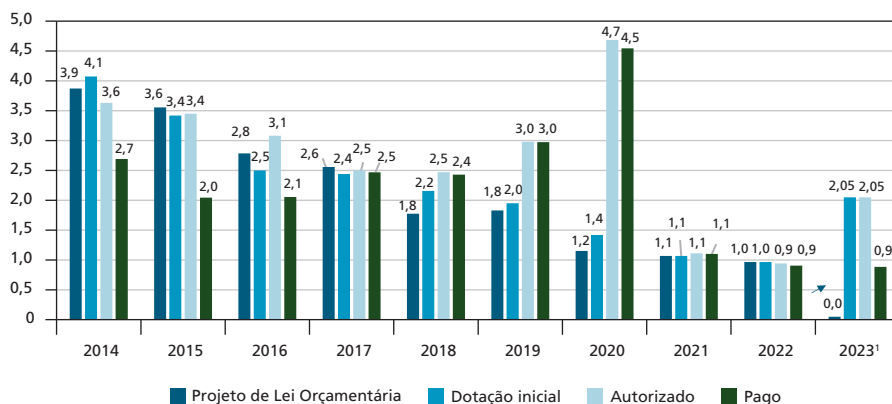
3.1 Fortalecimento institucional do Suas

3.1.1 Financiamento federal de serviços e benefícios

O financiamento da política de assistência social continua apresentando gargalos importantes para a operacionalização do Suas. O limite de gastos imposto pela EC nº 95/2016 impacta diretamente os repasses federais aos municípios para o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais, repasses esses que são fundamentais para a oferta de atendimentos a uma população extremamente vulnerável. Isso porque as despesas discricionárias, categoria orçamentária à qual pertencem estes repasses, estarão sempre na linha de frente dos cortes promovidos pelo governo, de modo que as despesas se ajustem ao teto de gastos (Paiva *et al.*, 2016). O gráfico 1 indica que a operacionalização do Suas não foi uma prioridade ao longo dos últimos anos, na medida em que recursos propostos no Projeto de Lei Orçamentaria Anual (PLOA) para o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais foram diminuindo – embora, durante a execução do orçamento, tenha havido algumas tentativas de angariar recursos. Os recursos propostos para o cofinanciamento dos serviços pela gestão Bolsonaro se reduziram a um montante sem precedentes: de R\$ 965 milhões para 2022 – o que já era pouco –, o PLOA apresentado para o ano de 2023 trazia o ínfimo valor de R\$ 48 milhões. Ou seja, uma redução de 95% de um ano para o outro. Se compararmos com o montante sugerido para o cofinanciamento de serviços socioassistenciais

pele Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) para 2023, que foi de R\$ 2,5 bilhões,²⁹ percebe-se que o montante proposto não chegou 2% deste valor.

GRÁFICO 1
Evolução da execução orçamentária dos serviços de proteção social básica e especial do Suas (2014-2023)
(Em R\$ 1 bilhão)



Fonte: Siga Brasil. Disponível em: <https://www9.senado.leg.br/QuAJAZZfc/opendoc.htm?document=Senado%2FSigaBrasilPainelEspecialista.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&select=LB137,2019>.

Elaboração dos autores

Nota: ¹ Volume de recursos autorizados e pagos até 20 de junho de 2023.

Obs.: 1. Valores em reais correntes.

2. Foram consideradas as seguintes ações orçamentárias: i) entre 2014 e 2017, ações 2A60, 2A65 e 2A69; ii) em 2018, ações 2A60, 2A65, 2A69 e 00QR; iii) entre 2019 e 2023, ações 219E e 219F; e iv) em 2020, também foi considerada a ação 21CO (apenas referente do programa 5031 – Proteção Social no Suas).

A repercussão desse esvaziamento do orçamento federal na execução dos serviços socioassistenciais é diversa. Alguns estados e municípios contam com orçamentos próprios mais robustos e capazes de sustentar os serviços do Suas, particularmente aqueles considerados mais “ricos”, ou seja, com maior arrecadação, por exemplo, a cidade de São Paulo. Nesses, as oscilações na gestão federal dos recursos tendem a ser menos sentidas. Para os que se encontram na situação contrária, com orçamentos menores e maior dificuldade para financiar a rede socioassistencial, os recursos enviados via cofinanciamento federal são fundamentais para a manutenção do trabalho realizado pelas equipes nos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), e eventualmente podem levar à redução dos atendimentos ou até ao fechamento de unidades. Em outros termos, a política enfrentou recentemente um cenário de abandono.

29. Resolução CNAS nº 78, de 29 de julho de 2022.

Nos últimos anos, a falta de recursos orçamentários na PLOA foi contornada, em parte, ao longo da execução do orçamento, por meio de legislações do Congresso Nacional que suplementaram os recursos necessários para o funcionamento do Suas ou através dos recursos extraordinários no período da pandemia, entre outras soluções (Paiva, A. *et al.*, 2020; 2021; 2022). Isso pode ser observado no gráfico 1, no qual é possível perceber que, em anos específicos, tais como 2016, 2018, 2019, e principalmente 2020, a dotação autorizada teve um aumento considerável em relação à dotação proposta pelo governo. A ampliação de recursos também tem ocorrido via emendas parlamentares. Em 2020, as emendas parlamentares pagas referentes aos serviços e programas do Suas³⁰ ampliaram sua participação nos gastos discricionários do sistema de 3% em 2018, para 16% em 2020, incluindo-se nesse montante os gastos extraordinários para enfrentamento da covid-19 (Paiva, A. *et al.*, 2021). Por seu turno, em 2021 e 2022, as emendas parlamentares foram responsáveis, respectivamente, por 16% e 21% destes gastos discricionários.³¹ É importante notar que a maior parte desses recursos se originaram das emendas de relator, prática de gestão orçamentária que a mídia denominou “orçamento secreto”, por meio do qual parlamentares destinam parte de recursos do orçamento da União, sem que haja a devida transparência.

No entanto, mesmo que tenham sido essenciais para que o Suas continuasse existindo, as soluções encontradas para contornar a crise financeira não só não foram suficientes para sustentar o gradativo processo de consolidação que ocorria desde o início dos anos 2000, como tiveram custos do ponto de vista da capacidade dos entes, principalmente os municípios, de planejar e gerir a ofertas socioassistenciais em seus territórios, como já foi apontado em boletins anteriores (Paiva, A. *et al.*, 2020; 2021; 2022). Conforme o gráfico 1, o montante pago, em 2021 e 2022, corresponde a quase um terço do que vinha sendo pago em 2014 e 2015. As emendas, por sua vez, ocuparam um lugar preponderante na composição orçamentária e, consequentemente, retiraram parcela considerável do orçamento das mãos do órgão gestor da política no nível nacional e do sistema deliberativo que informa sobre as demandas da população e dos entes federativos, comprometendo a capacidade de planejar ações e distribuir os recursos necessários para que elas ocorram.

Esse padrão de construção do orçamento, portanto, acabou por enfraquecer algumas das principais ferramentas de gestão federal do Suas e as condições do sistema de atender igualmente a população brasileira. O cofinanciamento federal é ferramenta central para a coordenação federativa da política (Mesquita, Paiva e Jaccoud, 2020) e, por isso, os entraves na gestão orçamentária da União geraram riscos reais de desarticulação do Suas enquanto sistema nacional.

30. Exclui-se o pagamento de PBF, BPC e Auxílio Emergencial.

31. De acordo com dados extraídos do Siga Brasil.

Além disso, os repasses federais aos estados e municípios – sob critérios pactuados na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) – são um mecanismo importante diante das desigualdades regionais resultantes da interação entre a capacidade fiscal do ente federado e a demanda de seus habitantes por proteção social. A crescente preponderância de emendas na composição dos gastos federais levou ao risco de se reproduzirem – ou, em última instância, até mesmo se agravarem – as profundas desigualdades já existentes.

Há, todavia, a expectativa de que alguns dos condicionantes da crise orçamentária e financeira do sistema possam ser amenizados nos próximos anos, dados dois acontecimentos recentes. Um deles é a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que, em dezembro de 2022, considerou inconstitucional o amplo uso das emendas do relator geral do orçamento como forma de inclusão de novas despesas na LOA. Apesar dessa decisão, têm sido noticiadas pressões para que o governo federal autorize os gastos que já haviam sido programados em 2022, assim como diversos imbróglis na relação entre Legislativo e Executivo que podem ter impacto na maneira como a gestão orçamentária no governo federal se dará no curto prazo.³² Nesse sentido, é importante atentar para essas dinâmicas políticas e seus efeitos na assistência social.

O outro acontecimento é a volta ao governo federal, em 2023, de atores políticos que estiveram historicamente atrelados à criação do Suas (Gutierrez, 2018). Respondendo às demandas da comunidade de política da assistência social, o governo Lula se comprometeu com a recomposição do orçamento de 2023 como solução de curto prazo para a crise. Dessa forma, ao sancionar a LOA, a gestão que assumiu a presidência da República atribuiu um montante de R\$ 2,05 bilhões, valor que já foi em sua totalidade autorizado, superando em seis meses o valor autorizado nos doze meses anteriores do governo Bolsonaro. Além disso, ciente dos desafios de longo prazo para o financiamento sustentável das políticas sociais, o governo Lula também envidou esforços para a revisão do conjunto de regras fiscais estabelecidas pela EC nº 95/2016. O resultado foi a aprovação do Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 93/2023, que cria novas diretrizes para a política fiscal do governo federal.

Não cabe aqui um exame minucioso dos aspectos positivos e negativos do novo regime fiscal aprovado em agosto de 2023, até porque trata-se de um arcabouço complexo, cheio de exceções, gatilhos (travas) que expressam as difíceis negociações entre o Executivo e o Legislativo no tema da austeridade fiscal. Mas, ecoando as

32. Um exemplo disso são algumas das notícias veiculadas ao longo do primeiro semestre do novo governo, tais como: <https://g1.globo.com/politica/blog/valdo-cruz/post/2023/03/24/governo-lula-vai-liberar-r-3-bilhoes-em-emendas-parlamentares-para-contemplar-prefeitos.ghtml>; <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/05/28/na-busca-do-governo-por-ampliar-a-base-na-camara-pt-e-partidos-do-centrao-sao-os-que-mais-recebem-emendas.ghtml>; e <https://noticias.uol.com.br/colunas/jose-roberto-de-toledo/2023/05/04/governo-tera-que-multiplicar-por-50-o-que-ja-gastou-ate-agora-com-emendas.htm>.

primeiras análises, cabe destacar seu viés restritivo que não contribui para a retomada do crescimento econômico. Ainda que o novo regime seja melhor do que o teto constitucional de gastos instituído em 2016, pois há uma margem para aumentar o gasto primário real, ele proporcionou uma flexibilidade insuficiente, embora não desprezível (Batista Junior, 2023).

Assim, não é suposto que o novo arcabouço fiscal propiciará as condições para superar as lacunas que ainda se observam na oferta dos serviços socioassistenciais. Mesmo que o montante da recomposição realizada no início do ano se aproxime dos valores praticados antes das crises que afetaram a economia e as políticas públicas no país, trata-se de recursos que ainda estão longe de impulsionar transformações necessárias na política para que ela avance na direção de promover maior cobertura dos serviços, que hoje ainda estão aquém da capacidade de cobertura dos benefícios, os quais contam com mecanismos mais sustentáveis de financiamento.

Nesse ponto, vale lembrar a iniciativa de alguns atores políticos, organizações e ativistas da comunidade de política de assistência social em advogar a favor da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 383/2017, de autoria do deputado Danilo Cabral, que recomenda que os gastos relacionados aos serviços socioassistenciais e outras ofertas do Suas sejam transformados em despesa obrigatória, garantindo que 1% da Receita Corrente Líquida (RCL) de todos os entes federados seja destinado ao cofinanciamento do Suas, espelhando o modelo da política de saúde. A PEC garantiria as bases não apenas para o financiamento federal, como levaria os estados a participarem mais ativamente no financiamento do sistema, em um contexto atual em que as gestões estaduais têm um papel tímido na destinação de recursos para os serviços socioassistenciais, para os quais em tese deveriam contribuir. Também evitaria que alterações nos projetos dos grupos políticos na gestão do governo federal colocassem em risco o sistema, garantindo a sua continuidade ao longo do tempo.

Sumarizando, os obstáculos impostos ao financiamento da política de assistência são enormes, e parte deles têm sido enfrentados pelo governo recentemente empossado. No entanto, permanece o desafio de alcançar um patamar que dê conta dos investimentos necessários para que o Estado seja responsivo não apenas quanto a antigas e perenes questões sociais do nosso país, como também no que concerne a novas facetas das desigualdades e dos riscos e vulnerabilidades vividos pela população, algumas delas apontadas ao longo desta publicação.

3.1.2 Participação social e descentralização decisória: a urgente retomada da pactuação para a expansão e qualificação das ofertas

A construção da responsabilidade pública na oferta da assistência social, na forma de um sistema único e descentralizado, demandou intenso processo de negociação

entre as várias esferas governamentais – União, estados e municípios –, e contou também com mecanismos de participação social que contribuíram para uma implementação mais célere e adequada da política de assistência social a partir da ótica dos seus beneficiários, dos trabalhadores da política e das entidades prestadoras de serviços socioassistenciais.

O Brasil se configura por uma bem-sucedida adoção das IPs, considerando-se as principais delas os conselhos de política e as conferências temáticas (Avritzer, 2008; Almeida, Martelli e Coelho, 2021). No campo da assistência social, as mais de 310 reuniões ordinárias do CNAS e as doze conferências nacionais ocorridas desde 1994³³ corroboram esse entendimento, tendo tido papel fundamental na implementação e consolidação da política, mesmo sendo obra ainda em construção.

Em relação às IPs, os últimos anos apresentaram desafios específicos. Primeiro, a perda parcial de apoio por parte do próprio governo federal. O Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, foi a face mais visível e evidente desse processo, ao extinguir conselhos e colegiados que atuavam junto à administração pública federal ou colocar limitações para eles. Por estar previsto em lei específica, o CNAS não foi diretamente atingido, mas teve prejuízos colaterais, como ter que recriar todos os anos comissões de apoio para seu funcionamento, já que elas não estavam previstas na legislação. Sob a alegação de que não era possível processar e acompanhar todas as demandas oriundas das conferências nacionais, entre outros motivos, essas também foram reduzidas a uma a cada quatro anos, conforme estabelece a legislação, quando o usual era que ocorressem a cada dois anos.

Além dos prejuízos objetivos de perda de encontros e oportunidades de debater adequadamente os rumos da política, houve perda na qualidade das discussões. Os atores estatais são centrais para a condução dos trabalhos no âmbito das IPs, em especial na assistência social, em função do apoio técnico, de conhecimentos específicos que aportam ou mesmo do suporte logístico dos encontros (Avelino, Alencar e Costa, 2017; Almeida, Vieira e Kashiwakura, 2020). A postura menos receptiva em relação às contribuições advindas dos fóruns de participação (Direito, 2021) pode significar uma perda na qualidade do debate, por conseguinte, das decisões e, em última análise, redundar na inadequação ou ineficiência na implementação da política.

A partir da necessária recomposição orçamentária, conforme tratado no subseção anterior, a escuta da sociedade civil e dos entes federados, que são peça-chave da política, deverá ser reativada de maneira mais incisiva para que o próprio processo de aprimoramento e consolidação de serviços seja retomado. Para tanto, será

33. Apesar de a CF/1988, em seu art. 204, prever os mecanismos de participação, estes foram detalhados e adquiriram corpo e competências mais claras a partir da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Loas). A primeira reunião do CNAS ocorreu em 1994, e a I Conferência Nacional, em 1995.

necessário restabelecer os mecanismos de participação – conselhos e conferências –, bem como os de descentralização decisória, a exemplo da CIT, visto que a atuação desse conjunto é relevante para a articulação e coordenação nacional da política de assistência social (Almeida e Cunha, 2016).

A reativação dessas IPs passa também por dar continuidade a trabalhos já iniciados pelo CNAS, mas que demandam maior priorização. Entre eles, está o fortalecimento dos conselhos infranacionais e o aprimoramento da representação dos segmentos presentes nesses fóruns. De um lado, há uma extensa agenda de pesquisas que já discutiu potencialidades e limitações da representação exercida pelas organizações da sociedade civil no conselho, em que a exigência de *expertise* e/ou a baixa densidade associativa são problemas identificados (Almeida, 2013; Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006). O “imbróglio da representação conselhistas” (Bassi, 2012) também foi analisado a partir da fragilidade da representação, principalmente de usuários e/ou trabalhadores, que, em função da dificuldade de deslocamento, dos custos ou mesmo do desconhecimento dos mecanismos e das regras de participação, são representados por outros segmentos.³⁴

Portanto, é necessário estabelecer mecanismos de estímulo contínuo à participação e articulação desses segmentos, não apenas via suporte a iniciativas setoriais, como fóruns específicos, mas também com a utilização dos próprios equipamentos socioassistenciais para a construção de processos de socialização de informações, decisão e mobilização (Both, 2019), para o fortalecimento e acolhimento dos múltiplos usuários e atores da política. Essas são formas relevantes de auxiliar no processo de capacitação dos usuários para a plena realização do controle social da política, contribuindo para a compreensão do sistema e o aprendizado de como podem ser demandadas melhorias e avanços no atendimento.

Para além da participação social, é central, para a política, a incorporação da perspectiva dos governos subnacionais no desenho de muitas das suas ofertas. Espaço privilegiado para essa interlocução é a CIT, integrada por representantes do governo federal, dos estados e dos municípios. Depois de se consolidar como instância relevante na discussão sobre a gestão da política de assistência social em todas as suas esferas, nos últimos anos tem-se observado a redução na participação da CIT em processos decisórios sobre a condução da política. Decisões centrais, como a destinação de parte dos recursos alocados no enfrentamento da pandemia, o desenho e a implementação do Auxílio Emergencial e a substituição do PBF pelo PAB, não foram discutidas previamente pela CIT. Sem a articulação com os entes subnacionais e a incorporação de suas perspectivas, não são de se estranhar as

34. Por exemplo, na assistência social sempre foi comum entidades e organizações da sociedade civil exercerem a representação dos usuários.

inúmeras dificuldades de envolvimento da rede socioassistencial na implementação dessas iniciativas (Paiva, A. *et al.*, 2021; 2022).

É verdade que a progressiva redução do cofinanciamento federal tem contribuído para o esvaziamento do espaço de pactuação constituído pela CIT; afinal, se não há recursos sequer para manter a estrutura atual funcionando, não há condições para continuar o inacabado processo de qualificação e expansão das ofertas, que demandam as principais pactuações realizadas até hoje na CIT e delas já foram alvo. Sinal dessa perda de importância está na redução da frequência de suas reuniões e pactuações. Em 2013, em um contexto mais favorável ao cofinanciamento federal e ao debate federativo, foram realizadas 21 pactuações. Em 2021, foram apenas cinco. Quanto às reuniões, se entre 2000 e 2011 se observou uma média de 8,6 encontros ao ano (Palotti e Machado, 2014), em 2021 registrou-se apenas 4 (Paiva, A. *et al.*, 2022).

Como resultado, o cenário, ao fim do governo Bolsonaro, era de enfraquecimento do pacto federativo na gestão do Suas e centralização das decisões pelo governo federal. De acordo com Jaccoud *et al.* (2020), o Suas permitiu a superação do quadro de fragmentação e de desigualdades institucionais na gestão e nas provisões da assistência social, para o que, acrescentamos, a pactuação federativa foi fundamental, no sentido de dar maior efetividade ao uso dos recursos investidos na política, mais importante na oferta de serviços, mas também essenciais na gestão dos programas de transferência de renda. Sem coordenação dos agentes nos três níveis de governo para a gestão da política, é possível ocorrer o retorno das desigualdades regionais na estruturação das ofertas socioassistenciais no país que havia antes do Suas ou até mesmo se tornarem ainda maiores. Portanto, uma das medidas prioritárias a serem tomadas pela nova gestão federal da política nos próximos anos é a recuperação e o fortalecimento da institucionalidade da CIT e da sua atuação orgânica junto às Comissões Intergestores Bipartites (CIBs), de maneira a retomar a participação dessa comissão no processo decisório das agendas centrais da assistência social.

Algumas ações já vêm sendo conduzidas com esse objetivo pelo novo governo Lula, as quais não se restringem apenas ao arcabouço participativo das áreas de políticas, mas que visam disseminar uma agenda de participação social em todo o governo federal. Na assistência social, foi assumido o compromisso de realização de uma conferência nacional extraordinária, algo que já havia sido rechaçado por gestões anteriores, assim como se tem ressaltado o papel do CNAS enquanto instância de tomada de decisão central da política. Em relação à CIT, se observa o esforço de reativação do espaço como canal de diálogo interfederativo. Já nos primeiros meses de governo, houve a pactuação de agendas centrais para a política, como o Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social (Procad/Suas), que será abordado

ao se tratar dos benefícios socioassistenciais, e tem sido discutido o reordenamento do Programa Criança Feliz, entre outras agendas. Todavia, há que se lidar com um passivo de desafios que acompanham a trajetória da participação social na assistência há anos, especialmente no que diz respeito às desigualdades nas condições de participação de usuários e seus representantes, não apenas nos fóruns existentes com essa vocação, mas também no cotidiano das ofertas realizadas nas unidades de referência do Suas, como os Cras e os Creas.

3.1.3 Digitalização da política de assistência: limites e aperfeiçoamentos possíveis

Especificamente em relação à digitalização de políticas da assistência social, duas iniciativas merecem destaque nesses últimos anos: o Cadastro Único e o Prontuário Eletrônico do Suas.³⁵ O primeiro intermedia a relação do Estado com o cidadão como instrumento central para obtenção de benefícios socioassistenciais. Por seu turno, o prontuário padroniza os registros do trabalho social, como aqueles realizados no âmbito dos serviços de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) e de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi), configurando-se como relevante tanto para gestão dos atendimentos no nível local como para monitoramento e avaliação em todos os níveis.

O Cadastro Único, pelo papel que desempenha, é o que possui impacto mais imediato na vida da população. Ele funciona como um “passaporte” para a cidadania social – particularmente daqueles excluídos da cidadania regulada pelo seguro social contributivo –, oportunizando o acesso a várias políticas de combate à fome ou à exclusão, como os benefícios socioassistenciais, por exemplo, o PBF e o BPC, a Tarifa Social de Energia Elétrica, o acesso à moradia popular etc.³⁶ O Cadastro Único possui um histórico de mais de vinte anos,³⁷ tendo, ao longo desse período, ampliado suas capacidades: no campo administrativo – mediante normas e modelos claros de funcionamento e atualização dos dados –; no campo relacional – por meio da construção de sólida relação com estados e municípios, cujos papéis se centram na capacitação de operadores, garantia da qualidade das entrevistas e preenchimento de dados –; bem como no campo analítico – com a disponibilização segura de dados, preservando-se o sigilo dos dados pessoais, mas que possibilitem a realização de estudos e avaliações das condições sociais das famílias mais vulneráveis (Direito, Koga e Lício, 2022).

As inovações tecnológicas também avançaram em múltiplas direções, e é necessário que o Cadastro Único se atualize, sem perder as capacidades adquiridas

35. Para saber mais sobre o Prontuário Eletrônico do Suas, acesse: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/vigilancia-socioassistencial/prontuario-suas/>.

36. Informações sobre o funcionamento básico do Cadastro Único e os programas que o acessam podem ser consultadas em Direito, Koga e Lício (2016).

37. O Cadastro Único foi instituído pelo Decreto nº 3.877/2001.

ao longo dos anos. A pandemia de covid-19 e a necessidade de instituição de mecanismo que permitisse identificar rapidamente as famílias que entravam em precariedade financeira demonstraram a necessidade de se criar um aplicativo em que o interessado preenchesse dados iniciais para solicitação do Auxílio Emergencial (programa de transferência de renda instituído para fazer frente ao empobrecimento de parte da população). Embora se tenham observado limitações,³⁸ a experiência abriu caminhos para se pensar no uso de tecnologia em prol do cidadão, como forma de acesso ao benefício. Em consequência, após o lançamento do PAB, essa ferramenta foi incorporada ao aplicativo do Cadastro Único como um cadastro prévio, que permitisse às gestões municipais planejar o atendimento, para complementação do cadastramento das famílias. No entanto, o pré-cadastro cumpriu o papel de mostrar o gargalo no processo de cadastramento. Segundo o então Ministério da Cidadania, em agosto de 2022, eram 470 mil pessoas nessa fila virtual, sendo que o ministério ampliou para 240 dias a possibilidade de atendimento e a conclusão do cadastro das famílias. Ou seja, uma família em vulnerabilidade poderá ficar até oito meses para ser cadastrada, sendo que, após esse processo, ela deverá enfrentar outras filas virtuais para a concessão de benefícios.

Merece atenção o fato de, no Brasil, a inclusão digital se dar forma desigual, considerando-se classe social, região e até mesmo o tipo de equipamentos – computadores e celulares – que a população utiliza. Segundo os dados da Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros (Cetic), mesmo que exista uma tendência de redução de desigualdades, a exclusão digital ainda segue a lógica da pobreza, sendo maior nas classes mais baixas, entre pessoas pretas, nas regiões Norte e Nordeste, e se apresentando mais significativamente no meio rural (Brasil, 2023). Além disso, as pesquisas apontam que a inclusão digital nas classes mais pobres se dá pelo aparelho celular, sendo que não se capta qual tipo de equipamento é utilizado para tal, podendo ser desde *smartphones* com alta capacidade de processamento até equipamentos mais simples, que permitem acesso limitado à rede e possuem baixa capacidade para processar aplicativos. Podemos supor que os de menor desempenho estejam nas mãos da população mais vulnerável. Ou seja, o desenvolvimento de aplicativos e soluções tecnológicas que mediam a relação Estado-sociedade não pode desconsiderar que a inclusão da população mais pobre se dá por telefones celulares de baixa *performance*.

Note-se que, mesmo que se desenvolvam aplicativos mais inclusivos, ainda se faz necessário preservar o atendimento presencial como porta de entrada para o sistema de proteção social brasileiro. É a partir deste atendimento que se identificam outras vulnerabilidades para além daquelas constantes no Cadastro Único. Mas isso

38. Além de não estar integrado ao Cadastro Único, o aplicativo não possuía os dados necessários para acesso aos outros programas usuários e para a realização de estudos sobre a população, inviabilizando a melhoria até mesmo das políticas voltadas a esse segmento.

não significa que o cadastro deva se limitar ao preenchimento presencial, já que essa relação pode e deve ser mantida por meio da garantia de novos papéis para as gestões municipais, de forma a ser plenamente cumprida a agenda de direitos dos cidadãos previstos no arcabouço do Suas.

A digitalização das políticas sociais demandará a instituição de mecanismos para uma identidade digital forte em nível nacional, que considere o perfil do público mais vulnerável da assistência social. Trata-se de tarefa desafiadora, pela insegurança do próprio meio. No entanto, o Brasil apresenta iniciativas inovadoras nesse sentido, como a plataforma gov.br, o Serviço de Identificação do Cidadão (SIC) e os mecanismos da ICP-Brasil, que preveem a identificação inicial presencial para que depois o usuário possa se relacionar digitalmente com o Estado.

Quando se pensa em soluções tecnológicas, outro horizonte a ser considerado é o uso da interoperabilidade para o desenvolvimento de uma base integrada, como um registro de beneficiários de programas sociais, de alimentação contínua, com dados do Cadastro Único. Esse sistema permitiria aprimorar a coordenação entre os programas, bem como a entrega de conjuntos de programas e ações, o que ensejaria ganhos de sinergia e de resultados, em comparação a entregas isoladas ou descoordenadas (Lindert *et al.*, 2017).

Os novos tempos também demandam a revisão do formulário, para que suas questões/campos atendam às informações efetivamente utilizadas pela gestão dos programas usuários do Cadastro Único e/ou para estudos correlatos. Esse processo precisa ser pensado e implementado de forma bastante rigorosa e participativa, a fim de que não haja perdas quanto a capacidades estatais adquiridas, para a gestão de serviços e benefícios socioassistenciais e/ou para outras políticas de combate à pobreza. Deve-se pensar em questões simples e claras, que facilitem o preenchimento pelo próprio usuário, caso se opte pelo autocadastramento via aplicativo.

Essa também é uma oportunidade para compatibilização de conceitos com os programas usuários, para que o Cadastro Único não funcione, eventualmente, como um obstáculo no acesso a programas. Isso ocorre em relação à renda proveniente do BPC (de caráter individual e destinada a prover necessidades do idoso ou pessoa com deficiência),³⁹ que é computada para fins de apuração da renda *per capita* familiar no Cadastro Único⁴⁰ e dificulta o acesso ao PBF, por exemplo.

Em relação ao Prontuário Eletrônico do Suas, alguns avanços também devem ser buscados. Por exemplo, o prontuário está disponível apenas para Cras, Creas e serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, deixando uma gama de

39. É paga com o intuito de prover as necessidades básicas de uma pessoa idosa ou com deficiência e, enquanto tal, não deveria contar para fins de renda *per capita* familiar.

40. Segundo o art. 5º, VI, alínea b, do Decreto nº 11.106/2022, que regulamenta o Cadastro Único, os valores oriundos do recebimento do BPC devem ser computados como renda.

outros atendimentos de fora, o que inviabiliza o seu acompanhamento e dimensionamento. Mais importante que isso, dados extraídos desse sistema⁴¹ indicam que menos de 30% dos municípios brasileiros utilizavam a ferramenta para registro de informações dos atendimentos realizados. Dessa maneira, apesar do seu potencial, o Prontuário Eletrônico do Suas precisa ser ampliado e seu uso incentivado, a fim de que se consolide como instrumento central na gestão da política, sem que seja um gargalo para o aprimoramento das atividades de monitoramento e avaliação.

Esses sistemas e instrumentos de monitoramento demandam infraestrutura tecnológica robusta e recursos humanos especializados para funcionar adequadamente. Levando-se em conta os investimentos que têm sido feitos na digitalização de processos e serviços no âmbito do Executivo federal, é fundamental que esses investimentos cheguem no Suas, para que esses sistemas sejam de fato funcionais e se somem aos esforços de aprimoramento da política, favorecendo a gestão e os atendimentos no nível local, e não se colocando como mais um obstáculo. Mesmo que se possa considerar desproporcional tomar como exemplo as iniciativas existentes nas outras duas políticas que compõem o rol da seguridade social no Brasil – a Dataprev, na previdência social, e o DataSUS, na saúde –, é razoável dizer que, sem um investimento em uma área robusta capaz de oferecer suporte adequado para a ampla utilização dos sistemas de vigilância socioassistencial e gestão da política, são restritas as possibilidades do uso de determinadas TICs no aprimoramento da oferta dos serviços socioassistenciais.

3.1.4 A construção de um novo olhar sobre as vulnerabilidades e temas transversais na oferta de serviços e benefícios

A PNAS consolida uma abordagem da proteção social com enfoque nas vulnerabilidades e nos riscos, além do apoio ao desenvolvimento das capacidades de famílias e indivíduos de acessar recursos e conseguir utilizá-los de forma autônoma. Nesse sentido, como argumenta Bronzo (2009), a noção de vulnerabilidade que caracterizaria o público da política se relaciona à exposição ao risco e à *capacidade* de resposta de pessoas, famílias, grupos ou comunidades, ao serem afetados por essas situações.

A política ressalta a existência de uma série de riscos⁴² que tornam a vulnerabilidade – nas palavras de Bronzo (2009) – um conceito com múltiplas dimensões. No entanto, na prática, a política tem encontrado dificuldades em promover ofertas a partir de uma abordagem que trate dos efeitos de alguns tipos de vulnerabilidade

41. Disponíveis em: <https://dados.gov.br/dataset/prontuario-suas>.

42. Bronzo (2009) destaca que os riscos estão relacionados a uma multiplicidade de situações que podem gerar efeitos negativos na qualidade e nas condições de vida de pessoas e famílias, tais como os riscos: i) naturais (desastres, como enchentes e terremotos); ii) de saúde (doenças, acidentes, epidemias, ou pandemias, como a da covid-19); iii) ligados ao ciclo de vida (nascimento, maternidade, velhice, morte, ruptura familiar etc.); iv) sociais (criminalidade, violência contra mulheres e meninas, terrorismo, racismo, homofobia e outras formas de exclusão social); v) econômicos (crises econômicas, riscos financeiros, choques de renda diversos); vi) ambientais (mudanças climáticas, poluição, desastres nucleares etc.); e vii) políticos (discriminação, golpes de estado, revoltas).

ou a interação entre mais de um tipo de vulnerabilidade na construção da autonomia individual ou familiar. Um exemplo disso são as críticas feministas ao desenho dos programas de transferência de renda e sua capacidade de promover a autonomia de suas titulares e a equidade de gênero (Bartholo, Passos e Fontoura, 2019), além do foco excessivo da PNAS na família, na qual a matricialidade sociofamiliar é apresentada como um dos pilares (Miotto, Campos e Carloto, 2015). Apesar de compor a maior parcela de pessoas usuárias do Suas, o trabalho social com as famílias ainda não é capaz de abordar adequadamente uma diversidade de temas que perpassam a vida das mulheres, a exemplo das dificuldades em prover os cuidados de seus familiares dependentes quando são as principais provedoras de renda da família e precisam administrar a necessidade de participar no mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, realizar o trabalho não remunerado em casa. Ou, ainda, as restrições à autonomia impostas por companheiros que limitam o seu acesso a bens e recursos econômicos e educacionais, à saúde reprodutiva, entre outros.

Nesse sentido, promover a inserção de temas transversais na política de assistência passa pelo desafio de repensar a forma como se tem abordado riscos e vulnerabilidades sociais, seja do ponto de vista formal, seja na prática cotidiana em unidades socioassistenciais que compõem a rede. De um lado, tanto a PNAS, como a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais e as orientações técnicas que oferecem um norte para atuação das equipes em todo o território nacional, não endereçam de maneira mais aprofundada os efeitos das desigualdades de gênero e raça no cotidiano dos usuários. Temas como a sexualidade e as questões que surgem em famílias com pessoas LGBTQIA+, por exemplo, acabam sendo tratados mais frequentemente em situações nas quais os direitos dessas pessoas já se encontram violados, ou quando os vínculos familiares e comunitários se encontram rompidos. De outro lado, o baixo investimento em determinados serviços que oferecem um suporte às famílias no cuidado de crianças e idosos acaba por impedir que muitas mulheres consigam, de fato, conquistar o seu direito à autodeterminação.⁴³

Em relação às pessoas indígenas, um debate duradouro no que concerne à necessidade ou não de contar com serviços ou unidades socioassistenciais específicas para esse público faz com que, ao contrário do que se vê na saúde, que concede *status* especial à oferta de serviços aos povos indígenas, o avanço em torno da promoção de um atendimento culturalmente adequado a esse público caminhe a passos lentos. O Cadastro Único foi pioneiro ao estabelecer protocolos específicos

43. Em 2019, último ano em que a PNAD Contínua coletou essa informação, as mulheres dispndiam cerca de 21 horas semanais com o trabalho não remunerado, e os homens, 11 horas (Tokarski *et al.*, 2022). Mesmo quando ocupadas em atividades remuneradas no mercado de trabalho, dedicam tempo similar às atividades não remuneradas em relação às desocupadas. No mesmo ano de 2019, as mulheres ocupadas gastavam cerca de 18,6 horas com os afazeres domésticos e do cuidado, enquanto os homens dispndiam 10,5 horas nas mesmas atividades (dados disponíveis em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7013#resultado>). Quando se trata de mulheres de estratos da sociedade com renda mais baixa, o tempo gasto com o trabalho não remunerado é ainda maior, dado que, com frequência, elas não têm acesso a serviços que ofereçam alternativas de cuidados, sejam públicos ou privados (Moreira e Moser, 2019).

para o atendimento de grupos populacionais tradicionais e específicos em 2009, investindo na capacitação e orientação das equipes de cadastramento. Todavia, no que diz respeito aos serviços socioassistenciais, materiais voltados para a orientação da rede em relação ao atendimento de povos indígenas foram publicados apenas em 2017, mais de dez anos depois da publicação da PNAS e da criação do Suas. Nesse mesmo ano, foi realizada a primeira e única campanha nacional Suas sem Racismo,⁴⁴ e somente no ano seguinte foi possível aprovar diretrizes nacionais para o atendimento de pessoas LGBTQIA+ no Suas, mesmo sendo esse público um dos prioritários do Paeafi.

Por fim, outro obstáculo para a promoção da transversalidade na assistência social é a mudança cultural entre as próprias equipes que atuam na política, em todos os níveis de governo. Mesmo que se avance, tanto no nível formal, como de modo prático, na expansão da oferta de serviços e programas que tratem as vulnerabilidades sociais em sua dimensão transversal, é fundamental capacitar o corpo de funcionários para estes poderem de fato incorporar tais temas no cotidiano de trabalho e consigam identificar aspectos de sua atuação que reproduzam desigualdades, em vez de combatê-las.⁴⁵

3.1.5 Coordenação intersetorial e intrapolítica

O protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferências de renda no âmbito do Suas (Resolução CIT nº 7/2009) define procedimentos para a gestão integrada do BPC, do PBF e dos benefícios eventuais com a oferta de serviços socioassistenciais. Apesar do subfinanciamento dos serviços do Suas, eles continuam tão importantes quanto no passado para apoiar a superação de vulnerabilidades e a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza. E, nessa perspectiva, cabe observar que tanto as condicionalidades do PBF como os serviços socioassistenciais atuam de forma complementar ao recebimento dos benefícios monetários para o enfrentamento das vulnerabilidades e da pobreza.

As transferências monetárias possuem um importante papel no alívio imediato da pobreza, na segurança alimentar e na construção das condições mínimas para que outros direitos fundamentais, como saúde, educação, emprego e moradia, sejam acessados. Para além das questões de acesso a outras políticas e direitos, há impedimentos concretos intrafamiliares que muitas vezes inviabilizam às famílias manterem seus filhos na escola, ou aos adultos encontrarem empregos ou meios de geração de renda.

44. Detalhes sobre a campanha realizada em parceria com a então Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) estão disponíveis em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/igualdade-etnico-racial/acoes-e-programas-de-gestoes-antiores/sus-suas-sem-racismo>.

45. Vale mencionar uma importante ferramenta do Ipea, a Plataforma Inclua. A página da internet auxilia equipes que executam ofertas públicas (programas, projetos, ações ou serviços) a avaliar a qualidade do acesso e da experiência dos cidadãos atendidos, chamando atenção para os riscos de desatenção, tratamento inadequado e exclusão de segmentos específicos. Disponível em: <https://inclua.ipea.gov.br/>.

É sabido que violações de direitos, como violência doméstica, trabalho infantil, exploração sexual etc., somadas a questões relativas a dependência química, abandono escolar, gravidez durante a adolescência, entre outras, afetam a estabilidade dos indivíduos e seus familiares, inviabilizando a possibilidade de uma vida que permita o desenvolvimento integral dos membros da família e a superação das vulnerabilidades sociais e econômicas. Nesse contexto, a política de assistência social não pode prescindir da gestão integrada das transferências de renda com os serviços socioassistenciais, seja para o atendimento de famílias que já tiveram seus direitos violados, seja para as que necessitam de ações preventivas que fortaleçam seus vínculos familiares, com a atuação sobre os riscos e as violações.

O desenho dos programas de transferência de renda prevê, no Brasil, o acompanhamento das condicionalidades, na perspectiva de se reforçar o acesso a direitos sociais básicos, como saúde e educação.⁴⁶ As condicionalidades podem revelar deficiências da oferta de serviços, bem como situações relacionadas às vulnerabilidades das famílias ou dos territórios. Nos dois casos, torna-se fundamental o apoio dos serviços socioassistenciais a essas famílias, além das políticas de saúde e educação nos níveis locais, para identificar e sanar os problemas de oferta (Currello, 2012).

Cabe ressaltar que, dadas as múltiplas faces da pobreza, tanto nos seus determinantes, quanto na experiência vivenciada pelas famílias, a transferência de renda não será, possivelmente, suficiente para o seu enfrentamento. As famílias mais pobres têm maiores dificuldades de acesso à educação e, conseqüentemente, a empregos formais, à saúde, a moradias adequadas e ao lazer. O acesso a outras políticas, para além da transferência de renda, possibilita atuar na geração de oportunidades. Ofertar serviços básicos de qualidade, que visem atender às vulnerabilidades das famílias – identificadas no Cadastro Único, no Prontuário Eletrônico do Suas e em outros instrumentos da política, na forma de moradias decentes, acesso à universidade e qualificação profissional, esporte, cultura e lazer, por exemplo –, pode ampliar as perspectivas das famílias pobres, abrindo caminhos antes inacessíveis e que podem transformar o futuro de jovens e adultos. A assistência social é a política que identifica e promove o acesso a estes direitos. Nesse sentido, impõe-se o desafio de superar as eventuais exclusões praticadas pelas políticas universais que não promovem um acesso diferenciado a quem possui obstáculos mais significativos para buscar os serviços públicos.

46. As condicionalidades do PAB, na área de educação, são: frequência mínima de 60% para os beneficiários de 4 e 5 anos; e de 75%, tanto para os beneficiários de 6 a 17 anos, quanto para os beneficiários que recebam o Benefício Composição Jovem que não tiverem concluído a educação básica. Na área de saúde, as condicionalidades englobam a observância ao calendário oficial nacional de vacinação; e o acompanhamento do estado nutricional dos beneficiários de até 7 anos de idade incompletos e pré-natal para as beneficiárias gestantes.

Nessa perspectiva, o acompanhamento das condicionalidades pelos programas de transferência de renda e o acompanhamento das famílias, realizado pelo Paif, poderiam atuar tanto na identificação de dificuldades de acesso às políticas sociais quanto na identificação de outras vulnerabilidades das famílias e seus indivíduos, possibilitando uma abordagem mais integral sob uma ótica de oferta ou facilitação do acesso a outras políticas, em uma visão multidimensional do enfrentamento da pobreza. Os atendimentos que acontecem nos Cras, ainda que não avaliem a necessidade de ingresso no Paif, podem identificar a necessidade da intervenção de outras políticas ou de outras áreas da assistência social, gerando referências dentro da mesma rede socioassistencial e encaminhamentos para outras redes de políticas. No entanto, para que as referências e os encaminhamentos se efetivem em novos acessos às famílias e indivíduos, deve haver um esforço de coordenação, tanto dentro da própria assistência como intersetorial, e, para isso, faz-se necessário o desenvolvimento de mecanismos de gestão – sistemas, protocolos e orçamentários – que facilitem e promovam a articulação e coordenação intra e interpolítica.

3.1.6 Monitoramento e avaliação

Repensar a política e avançar nas lacunas ainda existentes não será possível sem um investimento adequado em atividades de monitoramento e avaliação (M&A). Não há dúvida de que houve conquistas do processo de institucionalização dessas atividades no âmbito da assistência social, nas últimas duas décadas. Fundada em 2004, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), parte do então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, se tornou um importante polo de produção de estudos e indicadores relacionados às políticas de proteção social não contributiva. Estes estudos e indicadores se tornaram referência dentro e fora do Estado, produzindo conhecimento em parceria com diversas universidades, institutos de pesquisa, e outras secretarias dentro da mesma estrutura ministerial,⁴⁷ e forneceram informações-chave para o aprimoramento das políticas sociais que estavam nascendo. Além da Sagi, no âmbito da gestão da política de assistência, a área de vigilância socioassistencial se consolidou como um importante ponto focal da condução de atividades de M&A relacionadas a serviços e benefícios no governo federal. Essa área também tem ganhado relevância nas gestões estaduais e municipais: 68% dos órgãos gestores municipais da política e todos os estaduais contam com uma área de vigilância socioassistencial constituída, formal ou informalmente, como observado pela pesquisa do Censo Suas 2021.⁴⁸

47. As parcerias intraministeriais também geraram produtos que se tornaram referência em suas áreas de conhecimento, destacando-se a construção conjunta da Sagi com a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do Censo Cras (posteriormente Censo Suas), em 2007 (Ferrarezi, Jannuzi e Montagner, 2016, p. 27).

48. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>.

Mesmo com esses avanços, muito ainda necessita ser aprimorado. A política não conta, nas unidades socioassistenciais, com instrumentos amplamente adotados que colem informações individualizadas sobre as pessoas que atualmente utilizam os serviços socioassistenciais. Os dados sobre os atendimentos têm sido coletados de maneira agregada através do Registro Mensal de Atendimentos, e contemplam o volume de atendimentos e algumas características das pessoas que utilizam os serviços, a depender de qual deles. Não existem, por exemplo, dados nacionais sobre qual o número de mães “solo” participando do Paif, sua autodeclaração de raça/etnia, escolaridade, assim como os tipos de vulnerabilidades que levam as famílias a serem atendidas pela proteção básica, entre outras características que poderiam informar iniciativas de transversalização de gênero e raça. Algumas informações sobre o perfil das pessoas atendidas são coletadas indiretamente no Censo Suas, mas não dão conta de subsidiar análises mais precisas e aprofundadas sobre elas. O Prontuário Eletrônico do Suas é uma tentativa de dar um passo adiante na compreensão das dinâmicas de atendimento e características individuais das pessoas usuárias dos serviços. Além de ser uma ferramenta que facilita a gestão da informação no dia a dia dos atendimentos nas unidades socioassistenciais, é uma fonte contínua de dados que pode contribuir para um novo olhar sobre serviços e benefícios socioassistenciais. No entanto, como já discutido, ainda conta com pouca adesão das unidades para as quais foi criado.

Enfim, não só não é possível observar avanços significativos, mas também retrocessos. Tem-se observado, nos últimos anos, a redução do investimento federal em instrumentos e equipes dedicadas às atividades de M&A e vigilância socioassistencial. Os recursos do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Suas, o principal instrumento de financiamento federal das atividades de vigilância e M&A, chegaram a ser zerados na LOA de 2020.⁴⁹ O baixo aporte federal pode acarretar prejuízos importantes. Municípios menores, por exemplo, que contam com um volume de arrecadação mais baixo e por isso têm maior dependência dos recursos federais, são os que mais encontram dificuldades em institucionalizar essas atividades. Mesmo que hoje a maior parte das gestões municipais conduza atividades de vigilância, municípios médios e pequenos (com menos de 100 mil habitantes) são os que menos contam com essa área implantada na gestão da política no nível local. No Censo Suas 2021, se apenas dois municípios com mais de 100 mil habitantes afirmaram não contar com a área de vigilância, 68% dos municípios abaixo desse limiar informaram o mesmo. Nesse sentido, fortalecer as equipes de vigilância pode ser um passo importante para o aprimoramento das atividades de M&A no âmbito do Suas.

49. Nos anos seguintes, respondendo às demandas de representantes das gestões estaduais e municipais, houve retomada, ainda tímida, desse cofinanciamento.

3.1.7 Gestão do trabalho no Suas

A ausência de vínculos de trabalho estáveis é um dos principais gargalos para o aprimoramento da gestão e da oferta de serviços e, consequentemente, para a consolidação do Suas. Os trabalhadores com vínculos permanentes⁵⁰ representavam cerca de 30% da força de trabalho dos Cras em 2021, sendo o restante formado por pessoas com vínculo de contrato temporário, outros vínculos não permanentes, voluntários e sem vínculo, proporção essa que se manteve relativamente estável ao longo da década segundo dados Censo Suas realizados entre 2011 e 2021. Nos Creas, a proporção de trabalhadores com vínculo permanente é maior, mas, ainda assim, é de apenas 41% do total. Equipes formadas por pessoas com vínculo permanente são fundamentais para a continuidade na oferta dos serviços. Dada a instabilidade das fontes de financiamento e os riscos associados de descontinuidade da política, aos quais já aludimos, a estabilidade laboral pode servir, inclusive, como freio, ou contrapeso, a iniciativas de desestruturação das ofertas socioassistenciais. Ademais, deve-se considerar que a construção de vínculos de confiança entre profissionais e usuários leva tempo, de sorte que a estabilidade dos vínculos trabalhistas concorre para que os serviços sejam efetivos no suporte à superação das vulnerabilidades de pessoas e famílias. A rotatividade das equipes também torna menos eficaz as estratégias de educação permanente, e impede o acúmulo de conhecimento que possibilita o aprimoramento através da experiência e de evidências coletadas pelas trabalhadoras e trabalhadores ao longo do seu cotidiano laboral. Por fim, há evidências de situações em que contratações são realizadas em flagrante conflito com as leis trabalhistas, levando órgãos de controle a instarem o governo federal a monitorar a forma como estados e municípios têm conduzido a gestão de recursos humanos no Suas.⁵¹

Também porque a precarização dos vínculos trabalhistas na assistência é um obstáculo, a educação permanente continua sendo uma ação estratégica para o Suas. No entanto, a principal iniciativa nacional na área, o CapacitaSuas,⁵² encontrou uma série de dificuldades em sua execução pelos estados e, desde 2015, não conta com novas rodadas de cursos e financiamento de ações. Em relação a estados e municípios, ocorreram avanços na implantação dos Núcleos de Educação Permanentes (Nueps) nas gestões estaduais. Porém, em 2021, apenas 15% das gestões municipais afirmaram contar com Planos Municipais de Capacitação Permanente. Trata-se de importante instrumento de planejamento e gestão das ações de

50. Profissionais com vínculos de servidor(a)/estatutário(a) ou empregadas(os) públicas(os) celetistas, tal como registrado no Censo Suas entre os anos de 2011 e 2021.

51. Como ressalta o TCU (2018), em auditoria realizada em cidades do Centro-Oeste e Nordeste do país, é notório que a gestão de recursos humanos nas administrações municipais e estaduais está longe das diretrizes estabelecidas pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Suas (NOB-RH/Suas). O TCU instou a SNAS a monitorar a contratação de funcionários não apenas fora dos padrões emanados pela NOB-RH/Suas, como em alguns casos violando a legislação trabalhista.

52. Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social. O programa faz parte da Política Nacional de Educação Permanente, aprovada pelo CNAS em 2013.

formação no âmbito dos municípios, o que aponta para os gargalos da oferta de formações no nível local e a dependência das iniciativas nacionais e estaduais.⁵³ Além de proporcionar maior qualidade na oferta dos serviços, a educação permanente, assim como a definição de planos de carreira, pode contribuir para a própria redução da precarização do trabalho; ou seja, a oferta de formações, como especializações, e mesmo o incentivo a cursos superiores em áreas-chave para a assistência podem contribuir para uma melhor inserção laboral dos trabalhadores da política. Vale notar também que essas e outras questões em torno da gestão de recursos humanos no Suas são abordadas na NOB-RH/Suas; isso não garantiu, no entanto, que na prática as orientações oferecidas por essa normativa tenham se materializado no cotidiano da gestão da política de assistência.

A formação permanente e a construção de conhecimento já têm sido abordadas de maneira estratégica por outras áreas de política, sendo a saúde o principal exemplo disso. O investimento em órgãos como a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) foi fundamental para a produção de conhecimento, formação profissional e inovação na área de saúde coletiva. Nesse sentido, cabe refletir sobre a relevância da criação e do fortalecimento de centros de ensino, pesquisa e inovação voltados para a política de assistência social, seja através de órgãos nacionais, seja na criação e consolidação de redes nacionalmente articuladas, que congreguem organizações da sociedade civil e instituições acadêmicas e invistam no trabalho conduzido por esses atores estatais e não estatais.

Por fim, convém mencionar que uma demanda importante das organizações de trabalhadoras e trabalhadores do Suas é a existência de mesas de gestão do trabalho nos três níveis de governo.⁵⁴ Esse tipo de colegiado tem como objetivo tornar as relações de trabalho mais democráticas na assistência social, sendo um espaço de diálogo e negociação entre os trabalhadores e a gestão, promovendo o direito desses profissionais e instrumentalizando a garantia da qualidade dos serviços. Entretanto, 95% das gestões municipais e 93% das estaduais que responderam ao Censo Suas em 2021 afirmaram não contar com esse tipo de colegiado, o que revela a necessidade de avançar no estabelecimento de mecanismos institucionais de diálogo entre trabalhadores e a gestão da política no nível federal, mas também em estados e municípios.

53. Dados relativos ao Censo Suas 2021. Das gestões estaduais que responderam ao Censo Suas, 96% afirmaram contar com NUEPs. Vale lembrar que a educação permanente é uma das principais prerrogativas dos estados no arranjo federativo do Suas.

54. A NOB-RH/Suas insta as gestões federal, estaduais e municipais a estabelecer esses fóruns permanentes de negociação entre gestores e trabalhadores como um dos elementos que compõem a gestão de recursos humanos no Suas.

3.2 Adensamento das ofertas

3.2.1 Expansão e qualificação da oferta dos serviços socioassistenciais

Desde a criação do Suas, é notável que ano a ano se observe o crescimento na oferta de diversos serviços e na implantação de Cras e Creas. Exemplo disso é o fato de que o número de Cras e Creas mais que dobrou desde 2007,⁵⁵ e as vagas em serviços de acolhimento aumentaram 48% de 2012 a 2021.⁵⁶ Além disso, foi possível observar um importante movimento de redução de desigualdades regionais na oferta (Bichir, Simoni Junior e Pereira, 2020; Licio *et al.*, 2021a). Com o cofinanciamento federal do Suas – incluindo as atividades de gestão descentralizada do PBF/PAB –, foi possível avançar na oferta de serviços outrora parcamente presentes em municípios mais pobres, particularmente no Nordeste e no Norte, que, apesar de possuírem os maiores contingentes de população economicamente vulnerável no país,⁵⁷ contavam com uma rede muito menos densa de ofertas socioassistenciais que as regiões Sul e Sudeste.

Apesar disso, a política está longe de garantir proteção social a todas e todos que necessitem, com variações importantes quando se analisam os dados da oferta por região e tamanho dos municípios. Mesmo que os Cras estejam presentes em quase todas as cidades brasileiras, a taxa de cobertura dessas unidades é mais baixa no Norte (78%) e no Nordeste (85%) que no Sudeste (139%) e no Sul (236%).⁵⁸ Para garantir que todas as cidades tenham cobertura integral da sua população em situação de pobreza, seria necessário implantar 993 unidades públicas de proteção básica no Nordeste e no Norte.⁵⁹ O tamanho dos municípios também revela outros elementos dos gargalos no adensamento da oferta: nas “metrópoles” (municípios com mais de 900 mil habitantes, conforme nomenclatura da PNAS), essa cobertura é de apenas 50%, sendo necessária a instalação de outras 441 unidades para se

55. Dados do Censo Suas apontam que os Cras passaram de 4.049, em 2007, para 8.471, em 2021, saltando de 3.151 municípios para 5.520 com esse tipo de unidade pública. Os Creas evoluíram de 1.200 para 2.782, indo de 1.082 para 2.528, entre 2008 e 2021.

56. Censo Suas 2012-2021.

57. O Nordeste e o Norte concentravam, em dezembro de 2021, 54,1% das famílias com renda mensal familiar *per capita* de até metade do salário mínimo inscritas no Cadastro Único.

58. A cobertura se refere à porcentagem de famílias com renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo inscritas no Cadastro Único referenciadas pelos Cras (considerando-se os dados do Cadastro Único do mês de dezembro de 2021). O cálculo do número de famílias referenciadas por cada unidade de Cras, por sua vez, se baseia nas diretrizes estabelecidas pela NOB/Suas 2005 e utilizadas pela política até os dias de hoje. Em linhas gerais, essas diretrizes definem o número de famílias que cada unidade de Cras é capaz de atender. A capacidade de atendimento dos Cras é fixada de acordo com o tamanho da população do município (por exemplo, municípios com até 20 mil habitantes devem instalar unidades de Cras com capacidade de atendimento de até 2.500 pessoas). Vale mencionar que, em situações em que há uma cobertura de mais de 100%, isso significa que o território (cidade, estado, região etc.) conta com uma quantidade de Cras tal que tem condições de atender a um número de famílias de baixa renda acima daquelas identificadas no Cadastro Único.

59. Considerando-se uma taxa de cobertura ideal de 100% das famílias inscritas no Cadastro Único com uma renda de até meio salário mínimo, o número de unidades necessárias para atingir esse ideal e o número de Cras que responderam ao Censo Suas 2021 em cada município. Por exemplo, em uma cidade pequena que conta com um Cras com capacidade de atendimento de 2.500 famílias, mas que tem 5 mil famílias de baixa renda inscritas no Cadastro Único, deveriam ser instaladas duas unidades, para garantir a cobertura de todas as famílias com essas características existentes no município.

chegar a 100% de cobertura. Os municípios pequenos (até 50 mil habitantes) são a imensa maioria das cidades brasileiras, e seria necessária a implantação de 633 equipamentos para garantir que todos contassem com Cras suficientes para dar conta da demanda estimada.

Em relação aos Creas, outro desafio é promover a oferta de serviços de proteção especial em municípios com menos de 20 mil habitantes, sendo que apenas 27% deles contam com essa unidade de proteção especial. A oferta regionalizada dos serviços de proteção especial, mediante a criação de serviços em determinadas cidades para o atendimento da demanda de um conjunto de cidades vizinhas, foi uma alternativa para a interiorização desse nível de proteção, porém pouco avançou, revelando as dificuldades de se envolver as gestões estaduais na execução da política de assistência social.⁶⁰ Algumas alternativas têm sido aventadas nos mais diversos fóruns de debate da comunidade de política, entre as quais duas merecem destaque: i) a criação de equipes de proteção social especial vinculadas diretamente ao órgão gestor da assistência social em pequenos municípios que não contam com Creas; e ii) a criação de equipes volantes estaduais de proteção social especial de média complexidade, também prescindindo da implantação de novas unidades em municípios pequenos. Independentemente do nível da Federação responsável por essas equipes, destaca-se que, para a oferta de proteção social em regiões remotas, seria salutar a criação de equipamentos socioassistenciais volantes (por exemplo, ônibus e barcos), como já se vê em algumas iniciativas de oferta de serviços de saúde ou atendimento de mulheres vítimas de violência no campo e na floresta.

No caso do acolhimento, para além da redução dos vazios de cobertura dos serviços já implementados, também é fundamental dar continuidade ao processo de reordenamento daqueles destinados a crianças e adolescentes, de maneira a se avançar na implementação dos serviços de família acolhedora. Também urge iniciar um processo de reordenamento do acolhimento para adultos e pessoas idosas. Nesse último caso, é fundamental o investimento em pesquisas robustas que ofereçam as evidências necessárias para a reorganização desses serviços e a elaboração de orientações técnicas que contribuam para o aumento da qualidade da oferta. Em um contexto em que não existem diretrizes suficientes para a organização do serviço, em que há um tímido apoio do governo federal para o financiamento das unidades,⁶¹ frente à perspectiva de uma demanda crescente relacionada à transição

60. Estudo de Licio *et al.* (2021b) revela que, no caso do Suas, os estados de fato assumiram a responsabilidade pela educação permanente, mas ofertaram marginalmente os serviços de proteção social especial, tendo desempenho insuficiente na regionalização de serviços de média e alta complexidade, que permanecem ainda bem mais incipientes se comparados com os serviços no mesmo nível de complexidade do Sistema Único de Saúde (SUS).

61. Enquanto o valor do cofinanciamento federal para as unidades de acolhimento para crianças e adolescentes é de R\$ 500,00 por vaga (Resolução CNAS nº 23, de 27 de setembro de 2013), o governo federal transfere para os municípios, em média, R\$ 89,27 por vaga em unidades de acolhimento para pessoas idosas – com base em dados da folha de pagamento referente a junho de 2022 do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), obtidos via Lei de Acesso à Informação.

demográfica e à precarização das relações trabalhistas, existem chances reais de redução da qualidade dos serviços ofertados nesses equipamentos, assim como de aumento das violações de direitos (derivadas, entre outras coisas, da superlotação, da ausência de condições de higiene e infraestrutura adequadas, da falta de insumos, como remédios e fraldas geriátricas, da alimentação insuficiente ou inadequada etc.).

Ainda sob o ponto de vista da demanda crescente de políticas de cuidado, é importante mencionar que um dos desafios relacionados à expansão da cobertura do Suas é o investimento em serviços que oferecem suporte às famílias no cuidado de pessoas idosas ou com algum tipo de deficiência. Um deles é o Serviço de Proteção Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas, que é ofertado por apenas 28% dos Cras em todo o Brasil. O serviço tem entre seus objetivos aproximar pessoas com algum grau de dependência e/ou deficiência dos atendimentos ofertados pelos Cras, buscando identificar as potencialidades dessas pessoas e oferecer oportunidades para o seu desenvolvimento, assim como contribuir para o aumento da capacidade das famílias e da comunidade de oferecer os apoios necessários para uma vida digna, o que inclui intermediar o acesso a outras políticas públicas que ofereçam alternativas de cuidado. É provável que a baixa adesão dos municípios ao serviço esteja relacionada ao fato de que é a única oferta da proteção social básica que ainda não conta com o cofinanciamento federal. Os recursos da União foram um importante incentivo para que as gestões municipais passassem a adotar o modelo proposto nacionalmente para o Suas e seus serviços, e continuam a ser. Sem estes recursos, haverá dificuldades em promover a ampliação necessária da oferta frente às novas demandas de proteção social que devem surgir no futuro.

Por sua vez, o Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência e Idosas é voltado para pessoas com deficiência e/ou idosas que tenham vivido alguma situação de violência ou violação de direitos e, entre seus objetivos, estão promover a autonomia e a melhoria da qualidade de vida das pessoas usuárias e suas/seus cuidadoras(es), promover o acesso a direitos e desenvolver ações voltadas para a superação das situações que levaram à violação de direitos. Ele pode ser ofertado tanto por unidades públicas (Centros Dia⁶² ou Creas) como por organizações da sociedade civil (OSCs). As OSCs são as que mais atendem por esse serviço, correspondendo a aproximadamente 87% das pessoas beneficiadas por ele no âmbito do Suas,⁶³ seguidas pelos Creas, com 10%, e os Centros Dia, com 3%.

62. Centros Dia são unidades públicas que oferecem alternativas de cuidado para pessoas idosas e/ou com deficiência que sejam dependentes de cuidados diários. As equipes dessas unidades compartilham com os cuidadores dessas pessoas as atividades de cuidado, contribuindo não apenas para o bem-estar das pessoas dependentes, mas também com aquelas que ofertam o cuidado nas famílias.

63. Dados do Censo Suas referentes aos atendimentos nos serviços realizados no mês de agosto de 2021 em unidades de Creas, Centros Dia e OSCs.

As OSCs têm um papel fundamental ao complementar e qualificar este serviço, através de sua *expertise* construída nos longos anos em que atuam no apoio a pessoas com deficiência (PcDs) e idosas, em um contexto em que o Suas estava sendo criado e seus serviços delineados, e continuam sendo estratégicas para garantir que o Estado alcance o público que necessita desse tipo de aporte. Todavia, a concentração da oferta nas OSCs torna a política dependente dessas organizações e do número de vagas que ela destina para pessoas usuárias do Suas. Também faz com que a execução do serviço seja desigual, na medida em que quase 64% dos atendimentos dessas unidades são realizados no Sudeste, o que por sua vez está relacionado com a trajetória histórica do associativismo filantrópico, que por muito tempo foi a principal forma de prover serviços hoje ofertados pelo Suas. Dessa maneira, enquanto no Sudeste existem 1.058 unidades privadas e públicas que ofertam o Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência e Idosas, a região Nordeste conta apenas com 157 unidades.

Conseqüentemente, observa-se a necessidade de promover um maior investimento no serviço ofertado nas unidades públicas, de maneira a se promover uma maior equalização em sua execução, aumentando a capacidade de atendimento do Suas no Norte e Nordeste. A expansão dos Centros Dia também é uma medida-chave, particularmente pelo fato de oferecer alternativas de cuidado durante o dia para pessoas com algum tipo de dependência, gerando as condições para que seus familiares e cuidadores conquistem sua própria autonomia. Os Centros Dia são fundamentais para a garantia de renda para muitas famílias monoparentais chefiadas por mulheres, que dependem do cuidado oferecido por essas unidades a seus dependentes, para que possam se dedicar ao trabalho remunerado. Apesar da relevância que têm no empoderamento das famílias, houve pouco investimento na construção desses centros ao longo desses dezoito anos de atuação do Suas: existem apenas 134 unidades em todo o Brasil, segundo o Censo Suas 2021.

3.2.2 Racionalização do PBF: em busca da garantia de uma renda básica familiar

No âmbito da política de assistência social, os benefícios socioassistenciais conquistaram espaço importante no sistema de proteção social brasileiro, na forma do BPC para idosos e pessoas com deficiência,⁶⁴ bem como do PBF. Adensadas pela experiência do Auxílio Emergencial na pandemia, tais iniciativas mostraram ao país sua efetividade, seja no caso de quem tenha uma situação que o impeça de exercer atividades laborais; seja no caso de pessoas que, mesmo exercendo alguma atividade laboral, não consigam obter renda suficiente para satisfazer necessidades

64. Independentemente da alcinha BPC-pessoa com deficiência, o benefício atende a pessoas com funcionalidade reduzida em geral, incluindo autistas, nos termos da Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), elaborada pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

básicas; seja no caso de choques/calamidades que desestremem as dinâmicas sociais e econômicas.

Em dezembro de 2021, o direito a uma renda básica familiar alcançou consenso suficiente para ser finalmente inserido no rol dos direitos sociais, na forma do art. 6º, parágrafo único da CF/1988. Os desafios para que esse direito se torne uma realidade não se limitam à discussão de fontes de financiamento, havendo muito que avançar no desenho dos programas.

Em que pese o fato de terem sido ampliados o valor do benefício e o número de famílias beneficiárias, o PAB e o novo PBF, lançado em 2023, não endereçaram problemas estruturais que já vinham limitando a maior efetividade do antigo PBF, quais sejam: a não concessão automática do benefício para quem a ele faça jus e a falta de mecanismos regulares de atualização monetária de seus valores e das linhas de pobreza. Tais indefinições trazem instabilidade para o seu público-alvo, que, no caso de recessões e inflação, corre o risco de perder seu poder de compra. Trazem também a possibilidade de uso político do programa, permitindo manipulações que geram longas filas de espera em momentos de menor disponibilidade orçamentária por parte do governante, ou expansões expressivas próximas a períodos eleitorais. Portanto, o primeiro desafio destacado consiste na definição de mecanismos que não dependam da vontade do chefe do Executivo ou do seu alinhamento político circunstancial com o Congresso Nacional para continuidade do programa, revestindo-o do caráter de política de Estado, garantidora do direito à renda.⁶⁵

Outra questão que ainda estava por ser equacionada pelo antigo PBF diz respeito à racionalidade da sua estrutura de benefícios, de modo a simplificar a gestão e o entendimento, pelo cidadão, das regras e dos valores a serem recebidos por cada família. O PAB, ao equiparar, em termos do valor do benefício auferido, famílias unipessoais e famílias com muitos membros, reduziu a efetividade do gasto em termos de redução da pobreza e da desigualdade, além de criar injustiças. Segundo as regras originais de concessão do PAB, uma família unipessoal recebia exatamente o mesmo valor (R\$ 600,00) que outra família integrada por uma mãe e quatro crianças, por exemplo. Na medida que o valor *per capita* do benefício para essa família com cinco pessoas é R\$ 120,00, e considerando-se que as crianças não devem, obviamente, obter renda via trabalho, a salutar majoração do valor global do benefício veio acompanhada por um desequilíbrio patente na forma de cômputo do benefício para cada unidade familiar. Dados do MDS sugerem, inclusive, que essa distorção pode ter incentivado o desmembramento de famílias, visto que famílias unipessoais do Cadastro Único passaram de 15,2% (3,1 milhões), em novembro de 2021, para 25,8% (5,3 milhões), em setembro de 2022, o que compromete a efetividade dos

65. Dispositivo que versava sobre essa questão foi incluído em emendas, na Câmara de Deputados, na tramitação da medida provisória que instituiu o PAB, mas não foram aprovadas na versão final da lei.

demais programas que o utilizam para selecionar seus públicos. Por essa razão, ainda na gestão Bolsonaro, foi iniciada uma averiguação das famílias unipessoais, de modo a se investigar o fenômeno em dezembro de 2022 e,⁶⁶ em 2023, já na gestão Lula, foi criado um programa⁶⁷ que tem como um dos seus objetivos realizar a revisão do cadastro das 8,2 milhões de famílias unipessoais presentes no Cadastro Único, de acordo com dados de março de 2023. O novo desenho do PBF teve como um de seus objetivos recuperar a composição do benefício da principal iniciativa de transferência de renda segundo o número e o perfil dos integrantes da família, de modo a garantir que seu valor *per capita* reflita um montante superior ao definido como renda básica familiar. Ainda resta, contudo, uma análise mais atenta sobre em que medida as novas regras contribuirão (ou não) para descomplicar a sua oferta.

Argumenta-se também que esse valor seja diferenciado para públicos reconhecidamente vulneráveis, como as famílias monoparentais e com crianças. Metade das crianças brasileiras se encontram no terço inferior de renda, o que faz com que um investimento mais direcionado para esse público tenha maior impacto redistributivo (Soares, Bartholo e Osório, 2019). Uma série de estudos traz propostas com esse viés, com base na constatação de que a primeira infância é a fase da vida para a qual os investimentos trazem maior potencial de retornos futuros (Soares, Bartholo e Osório, 2019; Paiva, L. *et al.*, 2021). Vale dizer que o PBF avançou apenas parcialmente na racionalização de transferências para esse público, dado o impacto de outras transferências importantes, como o salário-família, o abono salarial e mesmo a dedução do Imposto de Renda para dependentes, que privilegiam quintis superiores de renda e consomem parte importante dos recursos públicos. Portanto, outro desafio para as políticas de transferência de renda consiste na redução das iniquidades hoje reproduzidas pelas transferências para o público infantil, as quais, em 2017, deixavam de fora 17 milhões de crianças (40% delas no quintil inferior de renda), que não recebiam nenhum desses benefícios (Soares, Bartholo e Osório, 2019).

Embora a renda básica de cidadania conste em nosso ordenamento jurídico há quase duas décadas, na forma da Lei nº 10.835/2005, esta ganhou força apenas mais recentemente, como uma das alternativas ao enfrentamento da crise econômica decorrente da pandemia, tanto que se tornou direito constitucional. Sua materialização suscita o desafio de rever e integrar diversas transferências de renda *ad hoc* mobilizadas recentemente (novo auxílio-gás, auxílio caminhoneiros e taxistas), que fragmentam e desorganizam uma estratégia mais abrangente e equitativa de enfrentamento da pobreza.

66. Averiguação Cadastral Unipessoal, disciplinado pela Instrução Normativa Conjunta/Secad/SE/Seds/Senarc/MC nº 06, de 20 de dezembro de 2022. Disponível em: https://www.gov.br/cidadania/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes/in-ave-rev/INSTRUONORMATIVACONJUNTAN6_MC_SE_SECADSEDS_SENARCANEUNI.pdf.

67. O Procad/Suas, os detalhes sobre esse programa serão discutidos em edições posteriores desta publicação.

Aliadas importantes das transferências de renda com foco na superação da transmissão intergeracional da pobreza, as condicionalidades devem recuperar seu objetivo de atuar na garantia do acesso a direitos (responsabilização do Estado). No caso do PBF, elas foram formuladas para atuarem como potencializadoras de acumulação de capital humano por parte das famílias pobres via acesso à educação e à saúde, contribuindo para o rompimento da pobreza entre as gerações. Diferentemente de outros países, que adotaram uma perspectiva punitiva para as condicionalidades, no Brasil, destaca-se a perspectiva de reforço do exercício dos direitos dos mais pobres em acessar os serviços de saúde e educação, por meio do acompanhamento da frequência escolar, da vacinação e da realização do pré-natal. O que permeia essa concepção é a valorização do princípio da equidade em políticas públicas de caráter universal, com a focalização do programa voltada para corrigir distorções e dificuldades de acesso às políticas públicas. Além disso, a oferta de serviços socioassistenciais às famílias para a proteção e promoção dos seus direitos, em especial daquelas com dificuldade de acessar os serviços sociais, torna possível avançar na redução dos riscos e das vulnerabilidades e apontar para novas perspectivas de inserção social. Esse desafio, em particular, passa também pelo entendimento da relevância do investimento nos serviços socioassistenciais como parte da estratégia de um programa de transferência de renda bem-sucedido.

Com o PAB, houve a ampliação do público para acompanhamento da frequência escolar, sendo incluídas as crianças de 4 e 5 anos e os jovens de 18 a 21 anos, chegando a 21 milhões de crianças e jovens em julho de 2022.⁶⁸ Nessa perspectiva de reforço de acesso a direitos, o acompanhamento desses novos públicos tende a aumentar o monitoramento do acesso à pré-escola, bem como da conclusão do ensino médio pelos beneficiários dos programas de transferência de renda. No entanto, persiste o desafio de assegurar a parceria em todos os níveis governamentais das áreas de assistência social, saúde e educação, tanto para o acompanhamento como para a garantia da oferta e o apoio às famílias mais vulneráveis. Nos últimos anos, seja em função da pandemia – período no qual a repercussão do descumprimento de condicionalidades foi suspensa, devido às restrições impostas pelo necessário distanciamento físico (Paiva, L. *et al.*, 2021; 2022) –, da implantação de novos sistemas de informação – caso do novo Sistema Presença, no Ministério da Educação (MEC) – ou da própria desarticulação interna das políticas na retomada pós-pandemia, houve um comprometimento do acompanhamento das condicionalidades e das ações decorrentes desse processo. Evidência disso é a queda substancial nos percentuais de acompanhamento das condicionalidades no pós-pandemia: na educação, caiu de 91%, em 2019,

68. Segundo dados do MDS. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_auxilio_brasil/2022/11%20-%20Novembro/Boletim_PAB_Informa_876.html.

para 67% em 2022; e na saúde, caiu de 78%, em 2019, para 70% em 2022.⁶⁹ A reativação do papel das condicionalidades passa, portanto, pelo restabelecimento e pela consolidação da parceria do MDS com os ministérios da Saúde e da Educação, de forma a ser resgatado seu papel estratégico na ruptura do ciclo intergeracional de pobreza das famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda.

Não menos importante que o desenho e as concepções que fundamentam a gestão de tais programas, são as estruturas de governança que dirigem o seu funcionamento. Nesse sentido, para além de retomar a coordenação intersetorial com as políticas sociais, cabe recuperar a participação social e o diálogo federativo na sua gestão (Paiva, A. *et al.*, 2022). No campo dos instrumentos que hoje dirigem a implementação dos programas de transferência de renda, destaca-se a necessidade de se fortalecer e aperfeiçoar o Cadastro Único,⁷⁰ o apoio à gestão descentralizada (IGD) e o sistema de condicionalidades, essenciais para coordenar a atuação dos gestores estaduais e municipais responsáveis pela sua execução local.

3.2.3 BPC: as encruzilhadas da gestão eficiente *versus* o acesso ao direito

Em relação ao BPC, a dificuldade de acesso ao benefício por parte da população vulnerável permanece um dos grandes desafios, destacado em edições anteriores deste periódico (Paiva, A. *et al.*, 2022). Cabe ressaltar, primeiramente, que o aumento da pobreza resultou no crescimento da demanda por este benefício. Ademais, a pandemia de covid-19 foi responsável por grandes períodos de suspensão das perícias médicas e das avaliações sociais (Paiva, A. *et al.*, 2022). A isso se soma um quadro de falta de pessoal do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), bem como as dificuldades de acesso ao INSS Digital por um público marcado pela pobreza, pela baixa escolaridade e, amiúde, pela idade avançada, resultando em enormes filas de espera para acessar o benefício. De fato, o tempo médio de espera para concessão do BPC, principalmente o referente a pessoa com deficiência, vem apresentando uma trajetória crescente, especialmente a partir de 2019, aumentando ainda mais em 2020 e 2021. De acordo com os dados informados pela Secretaria de Previdência (Sprev), do então Ministério da Economia, enquanto em 2018 o tempo médio de concessão do BPC-Pcd foi de 144 dias, em 2019 aumentou para 249 dias, em 2020 foi de 369 dias, chegando ao pico de 424 dias em 2021. Ou seja, a população extremamente vulnerável que solicitou o BPC esperou mais de um ano para conseguir o benefício. Um desrespeito não só ao cidadão que tem direito, como também ao acordo judicial entre a União, o antigo Ministério da Cidadania (hoje

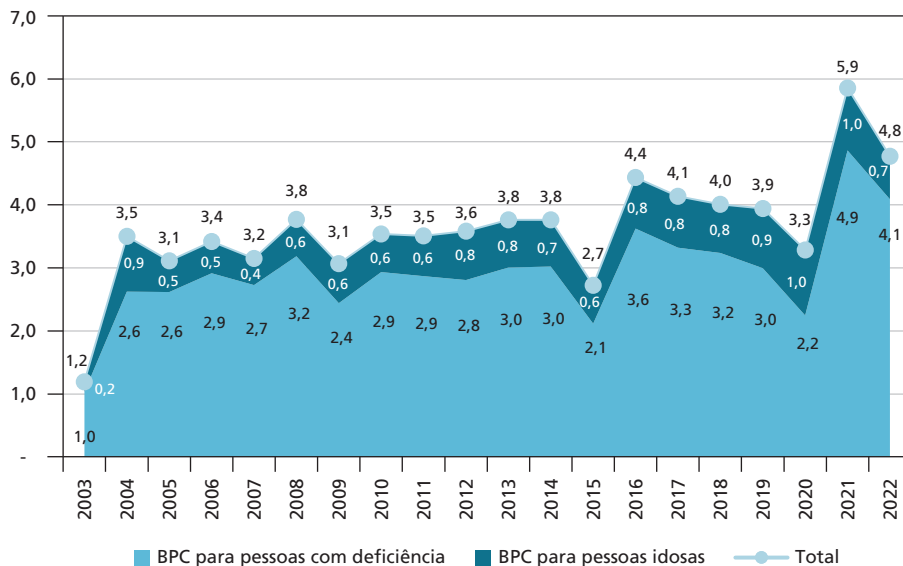
69. Fonte dos dados de 2019 (CGU, 2021). Para 2022, os dados da Educação estão disponíveis em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_auxilio_brasil/2022/11%20-%20Novembro/Boletim_PAB_Informa_876.html. Já os dados da Saúde (PAB na Saúde) estão disponíveis em: <https://auxiliobrasil.saude.gov.br/>.
70. Em relação aos desafios concernentes ao fortalecimento do Cadastro Único e ao apoio à gestão descentralizada, foi criado recentemente o Procad/Suas, com o objetivo de qualificar as informações sobre as famílias coletada através desse instrumento.

MDS), o INSS, o Ministério Público Federal (MPF) e a Defensoria-Pública da União (DPU),⁷¹ que estipulou, no caso do BPC, o prazo de 90 dias para concluir o processo administrativo de reconhecimento inicial de direito. Em 2023, a demora na concessão do benefício continuou sendo noticiada,⁷² revelando os percalços na resolução do que hoje pode ser considerado um dos principais desafios da gestão do benefício, principalmente quando se trata da análise dos pedidos do BPC-PcD.

Outro fenômeno que chama atenção, a partir de 2021, é o aumento sem precedentes da quantidade de benefícios indeferidos. Ainda segundo dados da SpreV, a média mensal de indeferimentos de BPC, entre 2016 e 2020, oscilou em torno de 33 mil. Em 2021, o número chegou à média de 48,7 mil indeferimentos/mês, e, entre janeiro e julho de 2022,⁷³ a 68 mil indeferimentos/mês – o que representa um aumento de mais de 100% em comparação com o período 2016-2020. De fato, 84% dos requerimentos foram indeferidos de janeiro a julho de 2022. Vale dizer que a trajetória de explosão do número de indeferimentos está relacionada, em grande parte, ao aumento de indeferimentos dos benefícios destinados às pessoas com deficiência.

GRÁFICO 2

Média mensal de indeferimentos do BPC, por ano (2003-2022)



Fonte: SpreV, por meio da Lei de Acesso à Informação.

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

72. Dados coletados pelo Portal Metrôpoles, através da Lei de Acesso à Informação, dão conta de que um a cada três pessoas aguardando a análise das solicitações de benefícios geridos pelo INSS são PcDs, conformando uma fila de 435 mil pessoas. Disponível em: <https://www.metropoles.com/colunas/guilherme-amado/um-a-cada-3-na-fila-do-inss-sao-pessoas-com-deficiencia-de-baixa-renda>.

73. Últimos dados disponíveis à época da escrita deste texto.

Os motivos que levaram ao grande aumento dos indeferimentos devem ser criteriosamente investigados, para garantir que não sejam violados os direitos de pessoas elegíveis ao benefício. No entanto, algumas hipóteses podem ser levantadas, entre elas os impactos de novas sistemáticas de avaliação da deficiência adotadas nos últimos anos, assim como o aumento da pobreza e, conseqüentemente, da demanda por benefícios socioassistenciais. No primeiro caso, a partir de 2020, novas sistemáticas de avaliação da deficiência passaram a ser adotadas, com o objetivo de dar celeridade ao processo de concessão. Entre elas estão a flexibilização da ordem em que é feita a perícia médica e a avaliação social, a adoção pelo INSS de videoconferência para a avaliação social, e a aplicação do padrão médio de avaliação social⁷⁴ para concessão e manutenção do benefício, que tem como objetivo aumentar o grau de automatização da avaliação social. No entanto, avalia-se que elas poderiam ter o potencial de gerar novas barreiras de acesso, como discutido por Paiva e Pinheiro (2021) e Paiva, A. *et al* (2022), particularmente a flexibilização da ordem em que são feitas a perícia médica e a avaliação social.

No segundo caso, é possível que o aumento da pobreza possa estar contribuindo para o crescimento da procura pelo BPC por pessoas que não têm o perfil elegível, mas que buscam no BPC a chance de obter renda em contexto de profunda vulnerabilidade econômica. Essa situação, além de contribuir para o alto índice de indeferimentos, também pode afetar o repesamento dos benefícios, já que, com os gargalos na realização da avaliação biopsicossocial, o aumento da demanda impacta a capacidade de processamento dos pedidos.

De maneira geral, é necessário avaliação criteriosa dos motivos para o aumento recente no volume de indeferimentos, para que seja possível checar se as mudanças ocorridas nos últimos anos não têm violado o direito de pessoas elegíveis ao benefício.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de assistência social, no seu papel de garantir as seguranças de acolhida, de renda, de convivência, de desenvolvimento, de autonomia e de sobrevivência a riscos circunstanciais, atua com uma população marcada pela vulnerabilidade social, pela escassez de renda e/ou de outros ativos, pela violação de direitos e pela ocorrência de riscos sociais, como desemprego, doença, velhice, em um contexto social de desigualdades estruturais de renda, raça e gênero. Desde 1993, quando da promulgação da Loas, e sobretudo a partir de 2004, quando da aprovação da PNAS, a política vem se consolidando, com a estruturação do Suas e dos serviços

74. O padrão médio corresponde a um esforço de automatização da avaliação social em que são definidos parâmetros ("pontos") para cada uma das características individuais da pessoa que solicita o BPC. Ao preencher esses pontos, o sistema realiza um cálculo que avalia automaticamente se aquela pessoa é elegível ou não ao BPC. Para mais detalhes sobre como foram definidos os parâmetros e como os cálculos são realizados, ver Brasil (2021b).

continuados do sistema, o fortalecimento do Cadastro Único e a crescente relevância das transferências de renda de caráter não contributivo, como o BPC e o PBF/PAB.

A pobreza e a desigualdade na distribuição de renda foram questões priorizadas até 2014, mas perderam protagonismo a partir da crise política e fiscal de 2015. Com a pandemia de covid-19 em 2020-2021, houve um agravamento da pobreza, e os benefícios socioassistenciais ganharam novo destaque. Nesse contexto, os desafios que sempre estiveram presentes, considerando-se as múltiplas dimensões – como o financiamento (sobretudo dos serviços da assistência social) e a implementação, a regulação, o monitoramento, a avaliação e a coordenação das distintas ações, dos serviços e dos programas –, foram temas que ganharam novos matizes, como evidenciado ao longo deste documento.

Para descrever melhor os problemas e desafios da nova gestão da política de assistência social, o capítulo contextualizou os diversos aspectos que pressionam a área, exigindo respostas novas ou inovadoras para os problemas decorrentes das mudanças demográficas e mudanças climáticas, da intensificação dos fluxos migratórios, das transformações no mundo do trabalho e das crises socioeconômicas vivenciadas nos últimos anos. Dada a abrangência e a complexidade das questões sociais que permeiam o conjunto de ações da assistência social, foram destacadas quatro temáticas de amplo escopo que aparecem como fundamentais na agenda governamental: i) o modelo de assistência social como uma política pública de responsabilidade estatal e direito de todos sob vulnerabilidade social; ii) a ampliação das ofertas para além da garantia de renda, trazendo o reordenamento e os recursos financeiros regulares para os serviços socioassistenciais, de forma a ser assegurada a universalidade e o acesso de todos que deles necessitarem; iii) a incorporação da diversidade e da transversalidade entre as políticas, de maneira a se materializarem ações concretas sob a perspectiva de gênero na política de assistência social, sobretudo nas demandas relacionadas ao cuidado e acolhimento, assim como sob as perspectivas racial e LGBTQIA+ no âmbito do Suas; e iv) o “Estado de bem-estar digital”, levando-se em consideração as oportunidades e os desafios postos às políticas sociais pelas TICs que vêm modificando a relação Estado-sociedade, implicando a necessidade de se reorganizarem alguns fluxos operacionais e de serviços, sem se deixar de lado a transparência dos processos e a existência de excluídos digitais.

A necessidade de aprofundamento dessas temáticas coloca em xeque os tradicionais modelos de proteção social e a ampliação das ofertas da assistência social, se revelando em duas grandes ordens de desafios. O primeiro, no âmbito do fortalecimento institucional do Suas, e o segundo relativo ao adensamento das ofertas de serviços e benefícios.

No âmbito do fortalecimento institucional do Suas, o financiamento aparece com destaque, dada a redução de 95% no orçamento dos serviços do sistema na previsão para 2023. Apesar da ampliação expressiva do orçamento do PBF, para o adequado funcionamento do sistema é imprescindível a recomposição do orçamento do Suas na perspectiva de assegurar a continuidade dos serviços ofertados pelos municípios. E, como solução definitiva, é necessário transformar o cofinanciamento do Suas em despesa obrigatória, com a garantia de 1% da RCL sendo utilizada para esse fim.

Outro desafio para a consolidação do Suas se refere ao restabelecimento dos mecanismos de participação, sobretudo dos conselhos e das conferências, inclusive para fortalecimento da coordenação e articulação federativa, na qual o Fórum Nacional de Secretários/as de Estado da Assistência Social (Fonseas), o Colegiado Nacional de Gestoras/es Municipais de Assistência Social (Congemas), a CIT e o CIBs apresentam papel fundamental. Nesse sentido, faz-se importante resgatar o papel da CIT e das CIBs nos processos decisórios da política, de forma a se promover o reengajamento dos entes subnacionais e de suas respectivas redes socioassistenciais na implementação da política. No bojo desse desafio de ampliar a participação, a comunicação com os usuários da política necessita ser incrementada, utilizando-se tanto formas tradicionais, já presentes no dia a dia dos Cras e Creas, por exemplo, como tecnologias mais modernas de comunicação.

No que se refere à digitalização da política de assistência social, duas iniciativas merecem especial atenção: o Cadastro Único e o Prontuário Eletrônico do Suas. Em relação ao Cadastro Único, seja por meio da incorporação de aplicativos, seja através da ampliação da interoperabilidade entre os sistemas governamentais, novos mecanismos de acesso a este podem ser fortalecidos. E a forma como estes se traduzirão em maior agilidade e rapidez, facilitando (ou não) a vida dos cidadãos e dos gestores locais, responsáveis pela gestão dos cadastros municipais, depende muito de como forem implementados os múltiplos canais de atendimento ao cidadão, tanto presenciais quanto digitais. A necessidade de diferentes tipos de canais de atendimento é fundamental, dado o hiato digital e a existência de excluídos digitais.

Em relação ao Prontuário Eletrônico do Suas, cabe identificar meios de expandir seu uso para outros tipos de atendimentos, para além dos Cras, Creas e serviços de acolhimento, assegurando, contudo, sua universalização nos municípios, na perspectiva de serem gerados dados mais padronizados e confiáveis que possibilitem as atividades de monitoramento e avaliação e, conseqüentemente, o aprimoramento dos serviços e de seus resultados.

Na perspectiva de uma abordagem multidimensional, tanto da pobreza quanto das vulnerabilidades no âmbito da PNAS, observa-se a dificuldade da área em incorporar aspectos relativos à diversidade e à transversalidade entre as

políticas, com o aprofundamento da discussão sobre as temáticas da desigualdade de gênero e raça e seus efeitos, por exemplo, para a orientação e implementação dos serviços socioassistenciais. Pensar a vulnerabilidade social sob um prisma mais aderente à realidade brasileira requer incorporar a discussão sobre as desigualdades de gênero e raça, tanto na provisão dos serviços e programas quanto na capacitação dos trabalhadores do Suas.

E, para um enfrentamento da pobreza que leve em consideração seus determinantes multidimensionais, torna-se fundamental a gestão integrada de benefícios e serviços, assim como o fortalecimento dos mecanismos de referência e contrarreferência no âmbito da assistência social, a par da coordenação intersetorial junto a outras políticas, como saúde e educação. Os desafios da coordenação intersetorial e intrapolítica são reais e requerem o desenvolvimento de mecanismos apropriados para enfrentá-los, agregando os diferentes olhares das políticas e complementando o papel de cada uma no enfrentamento da pobreza e no atendimento mais integral das necessidades dos cidadãos.

Essa compreensão ampliada e multidimensional das vulnerabilidades que afetam os usuários das políticas socioassistenciais implica, cabe destacar, uma ampliação da capacidade do Estado em coletar sistematicamente dados relevantes e lhes dar bom uso. Para aperfeiçoar continuamente a implementação dos serviços e programas da assistência social, a avaliação e o monitoramento destes deve ser foco constante da gestão. Um dos desafios para isso está na baixa capacidade dos pequenos municípios em implantar e gerir áreas próprias de vigilância socioassistencial; superar esse desafio implicará, entre outras coisas, o direcionamento de recursos do Suas para este fim.

A qualidade e a quantidade dos recursos humanos do Suas são cruciais para assegurar a continuidade dos serviços socioassistenciais, bem como sua eficácia, e se traduzem em importantes desafios para o fortalecimento do sistema. Reduzir a rotatividade e ofertar educação permanente são aspectos conectados e de suma importância para aprimorar os serviços prestados e promover melhores resultados para a população vulnerável. Além disso, o investimento em educação permanente e em espaços institucionalizados de diálogo entre trabalhadores e gestão também são iniciativas centrais para o aprimoramento das ofertas do Suas.

No âmbito do grande desafio do adensamento das ofertas, há questões específicas às áreas de serviços e de benefícios. Na esfera dos serviços, apesar da redução das desigualdades regionais na sua oferta, persiste a necessidade de oferecer mais Cras nas regiões Norte e Nordeste do país e nas áreas metropolitanas. Além disso, convém investir na interiorização dos serviços de proteção especial, seja criando serviços e/ou unidades regionalizadas, seja em outros formatos – como as de equipes vinculadas à gestão –, que viabilizem a oferta em municípios pequenos. No que se refere ao acolhimento institucional em geral, faz-se necessário pensar no

reordenamento de serviços, principalmente para idosos, que nunca passaram por um processo desse tipo, de forma a assegurar a qualidade da oferta e a promoção dos direitos desse público. No que tange aos Centros Dia, ressalta-se a importância da expansão dessas unidades, para que deficientes e idosos possam receber atendimentos mais adequados às suas necessidades.

Na esfera dos benefícios socioassistenciais, sua racionalização deve buscar a garantia de que uma renda básica familiar seja efetivamente implementada para todos que apresentem vulnerabilidade relacionada a renda. Essa renda básica deve contar com a concessão automática do benefício para os que dela necessitem e ter mecanismos regulares de atualização monetária de seus valores e das linhas de pobreza, assegurando uma renda regular com poder de compra. Nos últimos anos, a alteração na lógica da estrutura dos benefícios para crianças e jovens pode ter reduzido os impactos das transferências sobre a pobreza. Há que se racionalizar a estrutura de benefícios, de modo a garantir que seu valor *per capita* reflita um montante superior ao definido como renda básica familiar. Na perspectiva de superação da transmissão intergeracional da pobreza, as condicionalidades devem recuperar seu objetivo de atuar na garantia do acesso a direitos, com a responsabilização do Estado para sua efetivação. A esse respeito, persiste o desafio de assegurar a parceria em todos os níveis governamentais das áreas de assistência social, saúde e educação, para o acompanhamento das pessoas e famílias que são atendidas por essas políticas, a garantia da oferta de serviços e benefícios e o apoio às famílias mais vulneráveis.

Em relação ao BPC, permanece como desafio a dificuldade de acesso ao benefício por parte da população vulnerável, tanto pela falta de pessoal do INSS quanto pela exclusão digital provocada pelo INSS Digital, que geraram filas de espera superiores a catorze meses em 2021.

As agendas que marcam os próximos anos colocam claramente os desafios a que a política de assistência social deverá fazer face. Alguns deles já têm sido enfrentados pela nova gestão que assumiu o governo federal em 2023, mas o amplo leque de questões elencadas revelam a necessidade de ter clareza de com quais problemas terão que lidar no curto e no médio prazo, para não apenas recompor esse sistema de proteção social frente aos danos sofridos nos últimos anos, mas ir além, e aprimorar a oferta de benefícios e serviços socioassistenciais e dar conta de reduzir os vazios de oferta ainda presentes, principalmente em relação aos serviços. É assim, seguir na construção de um sistema de proteção social que, mesmo com reveses, tem resistido e se consolidado, em face da sua relevância diante da realidade brasileira, marcada por desigualdades e exclusões geradoras de múltiplas dimensões de vulnerabilidades.

REFERÊNCIAS

ABREU, L. O papel das misericórdias dos ‘lugares de além-mar’ na formação do Império Português. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 591-611, 2001.

ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Global Trends: forced displacement in 2021**. Copenhagen: ACNUR, 2022. Disponível em: <https://reliefweb.int/attachments/66a09358-2cf3-448c-846a-d29f9f8f768c/62a9d1494.pdf>.

ACSELRAD, H.; HERCULANO, S.; PÁDUA, J. A. **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

ALMEIDA, D. R. de. A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, p. 45-66, 2013.

ALMEIDA, C.; MARTELLI, C. G.; COELHO, R. Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 35, p. 1-36, 2021.

ALMEIDA, D. R.; VIEIRA, A. K. R.; KASHIWAKURA, G. T. Instituições participativas e repertórios de interação: os Conselhos Nacionais de Saúde e Assistência Social no contexto do *impeachment*. **Revista do Serviço Público**, v. 71, n. 1, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v71i1.3516>.

ALMEIDA, D.; CUNHA, E. Brazilian Social Assistance Policy: an empirical test of the concept of deliberative systems. **Critical Policy Studies**, v. 10, n. 3, 2016.

AVATO, J.; KOETTL, J.; SABATES-WHEELER, R. Social security regimes, global estimates, and good practices: the status of social protection for international migrants. **World Development**, v. 38, n. 4, p. 455-466, 2010.

AVELINO, D.; ALENCAR, J.; COSTA, P. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2340). Disponível em: <https://bit.ly/3U8HCot>.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

BANCO MUNDIAL. **Auxílio Emergencial: lições da experiência brasileira em resposta à covid-19 – final report**. Dez. 2021.

BARBIERI, A. F. População e mudanças climáticas: (in)sustentabilidades e desafios no caso brasileiro. *In*: ANDRADE, M. V.; ALBUQUERQUE, E. M. (Ed.). **Alternativas para uma crise de múltiplas dimensões**. Belo Horizonte: Cedeplar, 2018.

BARRETO, L. **Quanto de quê?** O debate teórico e os estudos de democratização. 2006. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

BARTHOLO, L.; PASSOS, L.; FONTOURA, N. Bolsa Família, autonomia feminina e equidade de gênero: o que indicam as pesquisas nacionais? **Cadernos pagu**, 2019.

BASSI, L. **A representação política nos conselhos de saúde:** um estudo sobre processos de autorização, responsividade e “accountability”. 2012. Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2012.

BATISTA JUNIOR, P. N. Arcabouço fiscal: entre Scylla e Charybdis. **Insight Inteligência**, Ano XXV, n. 101, jul. 2023.

BICHIR, R.; GUTIERRES, K. Sistema Único de Assistência Social: ideias, capacidades e institucionalidades. *In:* ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. **As políticas da política:** desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

BICHIR, R.; SIMONI JUNIOR, S.; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, 2020.

BOTH, L. I. Política de assistência social: conquistas, resistências e mobilização. *In:* JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 9., 2019, São Luís, Maranhão. **Anais...** São Luís: JOINPP, 2019. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/trabalho_submissaoId_74_745c58e5472b5ff.pdf.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 25 de novembro de 2009. Seção 1.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Diretrizes para a atuação da política de assistência social em contextos de emergência socioassistencial.** Brasília: MC, 2021a. Disponível em: http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2021/09/SUAS_CARTILHA-DIRETRIZES_14.073679.pdf.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Ministério do Trabalho e Previdência. **Nota informativa:** metodologia de apuração das despesas médias que podem ser deduzidas da renda familiar para o BPC e definição do padrão médio da avaliação social. Brasília: MC; MTP, 2021b. Disponível em: https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/beneficios-assistenciais-1/Nota_informativa_Despesas_medias_BPC_07.12.pdf.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Centro de Estudos e Pesquisas em Engenharia e Defesa Civil. **AP&DC e os 30 anos de desastres no Brasil (1991-2020)**. Florianópolis: Fepese; UFSC, 2022. 64 p.

BRASIL. Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação. Comitê Gestor da Internet. **TIC Domicílios 2022**: pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros. São Paulo: NIC.br, 2023. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2022_coletiva_imprensa.pdf.

BRONZO C. Vulnerabilidade, empoderamento e metodologias centradas na família: conexões e uma experiência para reflexão. *In*: SPOSATI, A. (Org.). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Unesco, 2009. p. 171-201.

CAMPELLO, T. (Org.). Mais proteção, mais desenvolvimento social. **Cadernos Teoria e Debate**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2022.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Relatório Anual 2021 – 2011-2020: uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil**. Brasília: OBMigra, 2021. (Série Migrações). Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/Relat%C3%B3rio_Anual/Relato%CC%81rio_Anual_-_Completo.pdf.

CECHINI, S. *et al.* (Ed.). **Towards universal social protection: Latin American pathways and policy tools**. Santiago: Eclac, 2015.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de avaliação nº 830251 (exercício 2020)** – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Brasília: CGU, 2021. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/963078>.

CHANCEL, L. *et al.* **World Inequality Report 2022**. World Inequality Lab, 2022.

COHN, A. **Cartas ao presidente Lula: Bolsa Família e direitos sociais**. Pensamento Brasileiro, 2012.

CORSEUIL, C. H. L. *et al.* **Comportamento do mercado de trabalho brasileiro em duas recessões: análise do período 2015-2017 e da pandemia de covid-19**. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica Disoc, n. 92).

COSTA, J. S.; BARBOSA, A. L. N. D. H.; HECKSHER, M. **Desigualdades no mercado de trabalho e pandemia da covid-19**. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2684).

CURRALERO, C. R. B. **O enfrentamento da pobreza como desafio para as políticas sociais no Brasil**: uma análise a partir do Programa Bolsa Família. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas São Paulo. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.2012.881893>.

DIREITO, D. **Dos ventos favoráveis aos contrários**: atores estatais, percepções e práticas da participação na assistência social (2015 a 2018). 2021. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

DIREITO, D.; KOGA, N.; LICIO, E. **Mudanças de políticas e (des)mobilização de capacidades estatais**: o caso do Cadastro Único. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2828). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/td2828>.

DUBOIS, V. **Contrôler les assistés**: genèses et usages d'un mot d'ordre. Paris: Raison d'agir, 2021.

FERRAREZI, E.; JANNUZZI, P.; MONTAGNER, P. Trajetória e desenvolvimento institucional da Sagi/MDS (2004-2015). *In*: FERRAREZI, E. (Org.). **Sagi**: informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social. Brasília: MDS, 2016.

FAIST, T. *et al.* Transnational social protection: migrants' strategies and patterns of inequalities. **Population, Space and Place**, v. 21, n. 3, p. 193-202, 2015.

FLEURY, S. M. Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 1, n. 4, p. 400-417, 1985.

GENTILINI, U. **Cash transfers in pandemic times**. World Bank Group. 2022.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 43-66, 2006.

GUTIERRES, K. A. Estudo de trajetórias e interações socioestatais: mútua constituição entre movimento social e a política pública de assistência social. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 105, p. 81-114, 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Suplemento de Assistência Social)**. IBGE, 2009.

JACCOUD, L. *et al.* Implementação e coordenação intergovernamental na Política Nacional de Assistência Social. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020.

LICIO, E. C. *et al.* **Reordenamento dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes e implementação de novas modalidades**: família acolhedora e repúblicas (2010-2018). Brasília: Ipea, 2021a. (Relatório Institucional).

LICIO, E. C. *et al.* Governos estaduais na execução das políticas sociais: saindo de cena? **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 30, 2021b.

LAMEIRAS, M. A. P.; HECKSHER, M. Indicadores mensais do mercado de trabalho – junho de 2022. **Carta de Conjuntura**, n. 56, nota 10, jul.-set. 2022. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/220804_nota10_indicadores_mensais_mercado_trabalho_jun22.pdf.

LINDERT, K. *et al.* **Social registries for social assistance and beyond**: a guidance note & assessment tool. World Bank, July 2017. (Discussion Paper Social Protection & Labor, n. 1704).

MESQUITA, A. C.; PAIVA, A. B. de; JACCOUD, L. Instrumentos financeiros de coordenação no suas. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020.

MIOTO, R. C. T.; CAMPOS, M. S.; CARLOTO, C. M. **Familismo, direitos e cidadania**: contradições da política social. Cortez Editora, 2015.

MOREIRA, T. A.; MOSER, L. Família, trabalho do cuidado e uso do tempo: desafios para mulheres de baixa renda. **O social em questão**, v. 21, n. 43, p. 67-94, 2019.

NATALINO, M. A. C. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. *In*: **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009. v. 3. (Série Brasil: o Estado de uma nação).

PACKARD, T. *et al.* **Protecting all**: risk sharing for a diverse and diversifying world of work. World Bank Publications, 2019.

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

PAIVA, A. B. de *et al.* Assistência social. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 27, 2020.

PAIVA, A. B. de. *et al.* Assistência social. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, 2021.

PAIVA, A. B. de. *et al.* Assistência social. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, 2022.

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. de. *et al.* **A reformulação das transferências de renda no Brasil: simulações e desafios.** Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2701).

PALOTTI, P. L. de M.; MACHADO, J. A. Coordenação federativa e a “armadilhada decisão conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **Dados**, v. 57, p. 399-441, 2014.

PATRÍCIO, L. O. O Programa Bolsa Família tem efeito pró-natalista? Uma análise da fecundidade nos Censos 2000 e 2010 e das perspectivas a partir do Brasil Carinhoso. **Revista Brasileira de Avaliação**, v. 3, p. 4-25, 2020.

PINHEIRO, S.; SANTOS, M.; CUNHA, L. Digitalização do trabalho no INSS: tensões e estratégias de regulação na implementação do novo modelo de atendimento. **Laboreal**, v. 14, n. 2, 2018.

SÁ, I. dos G. **Quando o rico se faz pobre: misericórdias, caridade e poder no Império Português (1500-1800).** Lisboa: Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimientos Portugueses, 1997.

SABATES-WHEELER, R.; WAITE, M. Migration and social protection: a concept paper. **Institute of Development Studies, Sussex, December**, v. 1645, p. 1980-2000, 2003.

SOARES, S. S. D.; BARTHOLO, L.; OSÓRIO, R. G. **Uma proposta para a unificação dos benefícios sociais de crianças, jovens e adultos pobres e vulneráveis.** Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2505).

SOUZA, P. H. G.; HECKSHER, M.; OSORIO, R. G. **Um país na contramão: a pobreza no Brasil nos últimos dez anos.** Brasília: Ipea, 2022. (Nota Técnica Disoc – Publicação Preliminar, n. 102).

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. *In*: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília: MDS; Unesco, 2009. p. 13-56.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de auditoria – TC 005.586/2017-8.** Brasília: TCU, 2018.

TOKARSKI, C. *et al.* Igualdade de gênero. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, p. 1-68, 2022.

VAZ, P. A. A judicialização dos benefícios previdenciários por incapacidade: da negativa administrativa à retração judicial. **Revista da Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região**, v. 17, n. 118, 2021. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/2021/uli72_ctp-miolo-revista-emagis-n18.pdf.

WONG, L. L. R. *et al.* O denominador no desenho das políticas públicas: a população brasileira e suas mudanças demográficas. *In*: ANDRADE, M. V.; ALBUQUERQUE, E. M. (Ed.). **Alternativas para uma crise de múltiplas dimensões**. Belo Horizonte: Cedeplar, 2018.

WORLD BANK. **Forcibly displaced**: toward a development approach supporting refugees, the internally displaced, and their hosts (overview). Washington: World Bank, 2017.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

HOFFMANN, R.; VAZ, D. V. Mensurando a desigualdade no Brasil: evidências a partir da renda e dos gastos das famílias. **Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho (RBEST)**. Campinas, v. 3, e021003, 2021. Disponível em: <https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/rbest/article/view/14841>. Acesso em: 20 jun. 2023.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Retrato das desigualdades de gênero e raça – 1995 a 2015**. Brasília, Ipea, 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/170306_retrato_das_desigualdades_de_genero_raca.pdf.

KINGDON, J. W.; STANO, E. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown, 1984. v. 45.

LINDERT, K. *et al.* (Ed.). **Sourcebook on the foundations of social protection delivery systems**. Washington: World Bank, 2020.

NERI, M. **Mapa da nova pobreza**. Rio de Janeiro: FGV Social, 2022.

OSORIO, R. **A desigualdade racial no Brasil nas três últimas décadas**. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2657).

ROSANVALLON, P. **A nova questão social**: repensando o Estado providência. Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SOUZA, P. A evolução da pobreza monetária no Brasil no século 21. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, 2022.

APÊNDICE A

QUADRO A.1

Serviços, benefícios e os respectivos públicos da proteção social básica

Objetivos	Serviços/benefícios	Público	Equipamento
Prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif)	Famílias	Centro de Referência de Assistência Social (Cras)
	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)	Indivíduos e famílias	
	Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas (PSB no Domicílio)	Pessoas com deficiência (PcDs) e pessoas idosas	
	Benefício de Prestação Continuada (BPC)	PcDs e pessoas idosas	
	Programas de transferência de renda	Famílias	
	Benefícios eventuais	Indivíduos e famílias	
	Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho)	Indivíduos	
	Programa Criança Feliz (PCF)	Gestantes e crianças de 0 a 6 anos	

Elaboração dos autores.

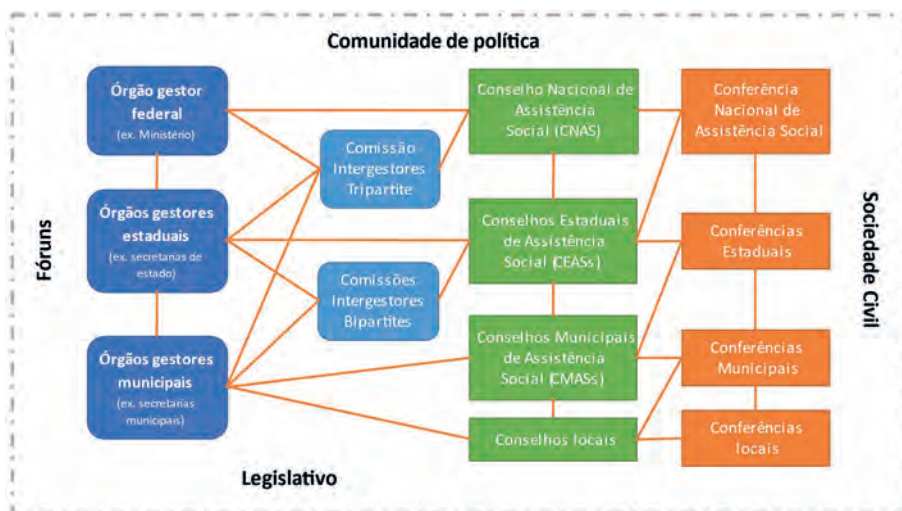
QUADRO A.2

Serviços, benefícios e os respectivos públicos e equipamentos da proteção social especial

Objetivos	Serviços/benefícios	Público	Equipamentos
Prover atenções socioassistenciais a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de violências ou violações de direito	Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi)	Indivíduos e famílias	Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas)
	Abordagem Social	População em situação de rua	
	Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto	Adolescentes	
	Benefícios eventuais	Indivíduos e famílias	
	Serviço Especializado para População em Situação de Rua	População em situação de rua	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP)
	Serviço de proteção social especial para PcDs e idosos	PcDs e pessoas idosas	Centro Dia e similares
	Serviços de acolhimento	Vários	Instituições de acolhimento

Elaboração dos autores.

FIGURA A.1
Estrutura de governança do Sistema Único de Assistência Social



Fonte: Almeida e Cunha (2016).

Elaboração dos autores.

Obs.: Ilustração 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).

REFERÊNCIA

ALMEIDA, D.; CUNHA, E. Brazilian Social Assistance Policy: an empirical test of the concept of deliberative systems. **Critical Policy Studies**, v. 10, n. 3, 2016.

SAÚDE¹

1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo tem por objetivo apresentar à sociedade e aos gestores públicos uma agenda para a formulação de políticas pelo governo federal, visando à redução das desigualdades em saúde a partir de ações a serem implementadas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

Uma agenda de problemas públicos prioritários para enfrentamento pelos governos pode ser formada em qualquer momento, mas são especialmente oportunos para a sua constituição os períodos eleitorais, em razão das promessas públicas que os candidatos aos cargos eletivos fazem em suas campanhas, e os períodos de elaboração dos planos plurianuais (PPAs), que se seguem após as eleições no caso brasileiro, pela possibilidade de sua tradução em ações concretas, visando ao enfrentamento dos problemas priorizados. Dessa forma, é nesse momento favorável à constituição de uma agenda e com a expectativa de que o tema das desigualdades em saúde seja priorizado em âmbito federal que se apresenta essa proposta de agenda para a saúde no Brasil.

Desigualdades em saúde se referem às diferenças observáveis na saúde entre indivíduos ou grupos populacionais (Arcaya, Arcaya e Subramanian, 2016). Entre as desigualdades em saúde, existem aquelas que se originam em diferenças de poder, de capacidade financeira e de posse de recursos.²¹ Estas são socialmente determinadas e denominadas iniquidades em saúde (Mújica e Moreno, 2019). Vários estudos e estatísticas indicam que o Brasil é um país extremamente desigual em termos socioeconômicos. Em 2021, por exemplo, os 10% mais ricos capturaram 59% da renda total nacional, enquanto metade da população ficou com aproximadamente 10%. Esse resultado colocou o país entre aqueles de maior desigualdade de renda do mundo (Chancel *et al.*, 2021).

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps30/saude>

2. Aspectos genéticos também podem gerar diferenças na saúde de indivíduos ou grupos populacionais, embora se reconheça que a base genética não desencadeia sozinha o processo da doença, sendo preciso considerar as ocorrências, condições, agravos e barreiras de acesso aos serviços de saúde, decorrentes das condições desfavoráveis de vida da população exposta (Cunha, 2003).

Progressos na redução das desigualdades ocorreram em anos recentes, mas foram interrompidos no contexto da crise econômica, fiscal e política que afetou fortemente o Brasil a partir de meados dos anos 2010. Na última década, a desigualdade da distribuição do rendimento domiciliar *per capita*, medida pelo índice de Gini, que vinha em uma trajetória decrescente entre 2012 e 2015, voltou a subir até 2019, tendo uma redução em 2020,³ associada aos programas sociais implementados nesse último ano como resposta governamental à pandemia da covid-19 (IBGE, 2021). As desigualdades socioeconômicas não apenas se manifestam no campo da saúde como mais uma subcategoria de desigualdades, mas, acima de tudo, reforçam e ampliam as diferenças de níveis de saúde entre grupos populacionais. Como se verá mais adiante neste texto, fatores relacionados às condições nas quais as pessoas vivem e trabalham determinam a sua saúde.

Essa desconfortável posição brasileira, a despeito da promulgação da Constituição Federal de 1988, que tem entre os seus objetivos a redução das desigualdades no país (Brasil, 1988), mostra que os esforços dos últimos 34 anos, entre marchas e contramarchas, não foram suficientes para elevar o país ao nível daqueles de maior igualdade socioeconômica. No caso da saúde, o texto constitucional reconhece, em seu art. 196, que os níveis de saúde da população dependem não apenas do acesso aos serviços de saúde, mas também de políticas econômicas e sociais que reduzam o risco de adoecimento (Brasil, 1988, art. 196). Os fatores que determinam e condicionam a saúde foram explicitados no art. 3º da Lei nº 8.080/1990, entre eles, a moradia, o saneamento básico, a educação, o trabalho e a renda (Brasil, 1990).

Como se pode constatar, não falta ao Brasil mandamento constitucional-legal como força indutora de mudanças estruturais nas condições de vida e de trabalho da população, com repercussões sobre o seu bem-estar físico, mental e social. Contudo, se não se trata de uma falta de visão sobre as suas causas ou de base legislativa para a atuação dos governos, a que se devem as expressivas e persistentes desigualdades em saúde? A resposta não é simples. Problemas estruturais e complexos, de raízes profundas, certamente explicam parte do problema e estão na origem de disputas sobre o papel do Estado e de conflitos distributivos que comprometem a implementação de políticas públicas, de forma sustentada no tempo, voltadas à promoção da equidade no cuidado de saúde, ou seja, de “igual acesso ao cuidado disponível para iguais necessidades, igual utilização para igual necessidade e igual qualidade do cuidado para todos” (Whitehead, 1992, p. 434). A mudança dessa realidade depende do interesse e do esforço dos governos.

3. O índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar *per capita* foi de: 0,540 em 2012; 0,524 em 2015; 0,544 em 2019; e 0,524 em 2020 (IBGE, 2021).

Como será discutido adiante, diversos fatores determinam a saúde, entre eles o acesso a serviços e bens de saúde. No Brasil, o SUS cumpre papel fundamental na redução das desigualdades nessa área e, por isso, decidiu-se focar a agenda apresentada neste texto nos problemas desse sistema que ainda comprometem a sua capacidade de assegurar o acesso a serviços de forma universal, equitativa e integral. Ao se lançar o olhar para o SUS, várias dimensões podem ser utilizadas na análise das desigualdades em saúde, por exemplo, em relação ao gênero, à escolaridade e à renda. Entre essas dimensões, o território ocupa um lugar de destaque porque está na base da conformação desse sistema, que deve garantir atendimento integral à população em uma rede regionalizada e hierarquizada. Por isso a opção de analisar prioritariamente as desigualdades regionais em saúde sempre que os dados e evidências disponíveis permitirem.

A regionalização do sistema de saúde se estrutura a partir de uma organização do território em macrorregiões e regiões de saúde como lócus de resposta para demandas de diferentes níveis de complexidade. Enquanto se espera que a atenção básica seja ofertada em todos os municípios, os serviços de média e de alta complexidade demandam especialização e escalas diferenciadas. Assim, os serviços de média complexidade, que envolvem consultas especializadas, exames e cirurgias menos complexas, são pensados para serem ofertados nas regiões de saúde, ao passo que os serviços de alta complexidade deveriam ser ofertados nas macrorregiões de saúde ou em redes de atenção, que podem abranger macrorregiões não contíguas (Servo, 2020). Essa territorialização da saúde não é, em geral, igual à territorialização (macro e microrregional) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Duarte, Contel e Balbim, 2013).

Esclarecido o caminho adotado para discussão sobre as desigualdades em saúde, passa-se à apresentação do conteúdo deste capítulo, que está dividido em quatro seções, incluindo esta apresentação. Na seção 2, apresenta-se o modelo teórico de determinação social da saúde e, conseqüentemente, das causas das iniquidades em saúde. Na seção 3, discute-se a agenda proposta, justificando-se por que os problemas elencados são relevantes o suficiente para serem objeto da ação governamental. Nessa agenda, priorizaram-se a insuficiência do financiamento federal do SUS e a desigualdade no acesso à atenção à saúde, destacando-se as doenças crônicas não transmissíveis (DCNTs), as doenças infecciosas, as dificuldades existentes de acesso à atenção primária à saúde (APS) e aos serviços especializados na rede regionalizada. Por fim, na seção 4, são apontados alguns caminhos e desafios à implementação de políticas para enfrentamento desses problemas.

2 DETERMINANTES DA SAÚDE E DAS INIQUIDADES EM SAÚDE

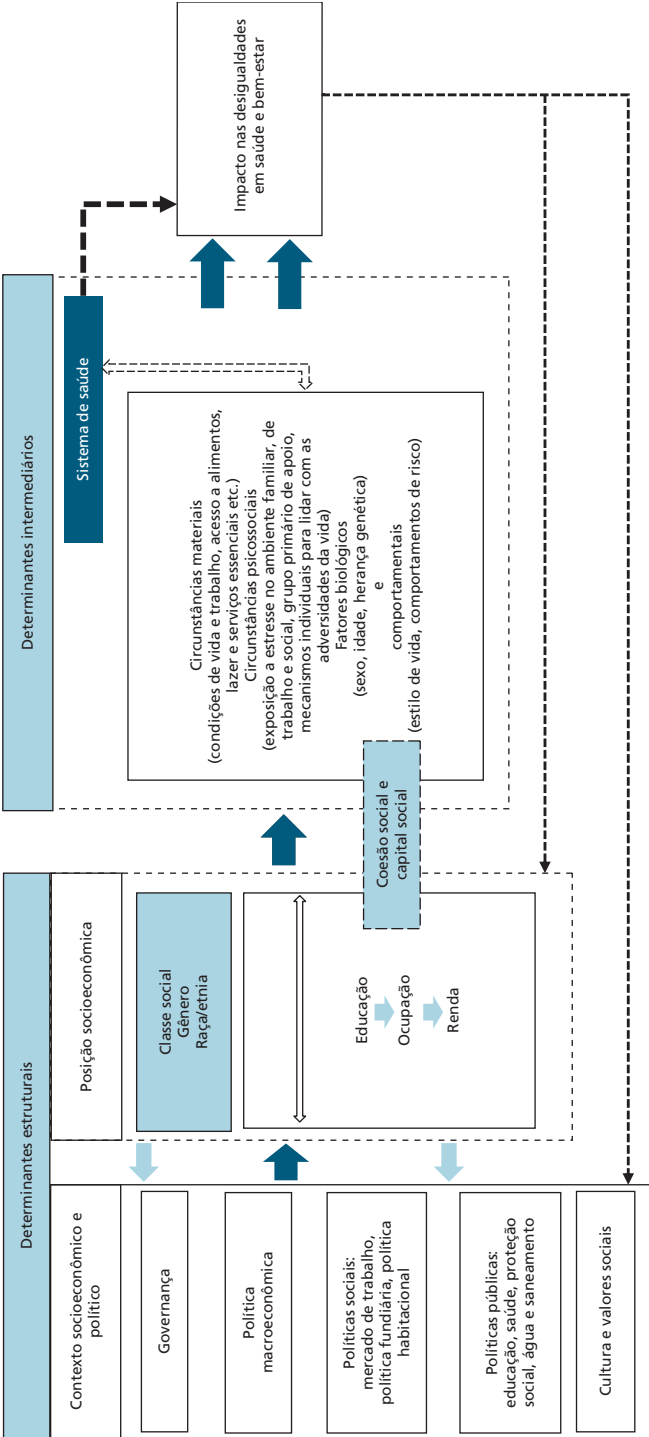
A formulação de políticas para combater as iniquidades em saúde requer a compreensão dos fatores que determinam a saúde e dos mecanismos e processos que geram as desigualdades em saúde, além da definição de critérios distributivos para guiar a alocação dos recursos necessários.

Desde a primeira metade da década de 1990, a Organização Mundial de Saúde (OMS) vem promovendo estudos com o objetivo de fornecer bases teóricas e conceituais para guiar os trabalhos empíricos sobre os determinantes da saúde⁴ e as desigualdades em saúde. A figura 1 apresenta o modelo mais recente, que separa os determinantes da saúde entre os fatores relativos às estruturas socioeconômica e política vigentes na sociedade e as condições de vida delas resultantes. Esse modelo foi adotado no Brasil pela Comissão Nacional dos Determinantes Sociais da Saúde (CNDSS),⁵ que teve um papel relevante para a produção de evidências sobre as iniquidades em saúde e na defesa da formulação de políticas públicas que as enfrentem.

4. No Brasil, o Centro de Estudos, Políticas e Informação sobre Determinantes Sociais da Saúde da Fundação Oswaldo Cruz mantém o portal sobre determinantes sociais da saúde (DSS) com o objetivo de “constituir-se num espaço aberto de informação, referência, comunicação e diálogo entre os diversos atores de governo e da sociedade civil encarregados de definir e implementar políticas e programas de combate às iniquidades em saúde por meio da ação sobre os DSS”. Disponível em: <<http://bit.ly/3kCJngF>>. Acesso em: 22 ago. 2022.

5. A CNDSS foi criada por decreto em 2006 com os objetivos de: i) apoiar e articular a atuação do poder público, das instituições de pesquisa e da sociedade civil sobre determinantes sociais relacionados a melhoria da saúde e redução das iniquidades sanitárias; ii) promover modelos e práticas efetivas relacionadas aos DSS e voltados à inserção da equidade em saúde nas políticas de governo; iii) contribuir para a formulação e implementação de políticas, planos e programas de saúde baseados em intervenções sobre os determinantes sociais que condicionam o nível de saúde; iv) organizar e gerar informações e conhecimentos voltados a informar políticas e ações sobre os DSS; e v) mobilizar setores de governo e a sociedade civil para atuar na prevenção e solução dos efeitos negativos de DSS (Brasil, 2006). Foi extinta pelo Decreto nº 9.759/2019, com outros colegiados da administração pública federal (Brasil, 2019a), sendo o decreto de sua criação formalmente revogado meses depois pelo Decreto nº 10.087/2019 (Brasil, 2019b).

FIGURA 1
Determinantes da saúde e das desigualdades em saúde: arcabouço conceitual



Fonte: Solar e Irwin (2010).

A OMS define os determinantes sociais da saúde como as circunstâncias em que as pessoas nascem, crescem, vivem, trabalham e envelhecem e o conjunto amplo de forças e sistemas que dão forma às condições da vida diária (WHO, 2022). Essas circunstâncias resultam da distribuição dos recursos e do poder nos âmbitos mundial, nacional e local e são influenciadas pela forma como a sociedade se organiza para tomar e implementar decisões (governança), pelas políticas públicas de modo geral e pela cultura e valores sociais. O contexto socioeconômico e político define diferentes exposições a riscos à saúde e vulnerabilidades em termos de condições de saúde e acesso a recursos, que são retratadas por meio de um sistema de estratificação social em que cada estrato é definido conforme a renda, a educação, a ocupação e a capacidade de influenciar a tomada de decisões relevantes para a sociedade. Além desses estratificadores, a posição social também é condicionada por características individuais, como gênero, idade, raça/etnia, incapacitações físicas e mentais, inclusive as derivadas de heranças genéticas, localização geográfica ou outras características historicamente ligadas à discriminação e exclusão.

Em conjunto, o contexto socioeconômico e político e a posição socioeconômica na hierarquia social definem as circunstâncias materiais e psicossociais, que, com os fatores biológicos e comportamentais e o sistema de saúde, definem os resultados individuais de saúde. Os valores culturais e sociais podem afetar a saúde de diferentes grupos populacionais devido, por exemplo, às crenças religiosas predominantes e à discriminação, mas também devido ao valor dado à saúde e ao grau em que ela é considerada uma questão coletiva, pois eles impactam a política de saúde e a forma como se organiza, se financia e se provê atenção à saúde.

Como mostram as três primeiras colunas da tabela 1, existem consideráveis desigualdades em saúde, quando comparamos diferentes grupos populacionais no Brasil. Por exemplo, o grupo populacional com ensino fundamental incompleto tem uma probabilidade cinco vezes maior de reportar saúde ruim, quando comparado ao grupo com nível superior ou pós-graduação. Maior nível de escolaridade está associado não somente à melhor saúde reportada, mas também a, entre outros, maior esperança de vida (Messias, 2003; Rasella, Aquino e Barreto, 2013), melhor saúde bucal (Ferreira *et al.*, 2020) e menores níveis de morbimortalidade devido à violência (Morais Neto *et al.*, 2016; Wanzinack, Signorelli e Reis, 2018). Os benefícios da educação para a saúde também se manifestam intergeracionalmente, pois pais mais escolarizados têm filhos mais saudáveis (Reis, 2012; Gamper-Rabindran, Khan e Timmins, 2010). Elevadas desigualdades em saúde também são verificadas, quando comparamos homens e mulheres, jovens e idosos, pobres e ricos, brancos e não brancos, empregados e desempregados.

TABELA 1
Desigualdades em saúde e atenção à saúde: razão de chances

Fator	Variável		Fator	Variável	
	Saúde	RC		Atenção à saúde	RC
	Saúde reportada ruim			Consultas médicas nos últimos doze meses (Mullachery, Silver e Macinko, 2016)	
Sexo	Homem	1,00	Sexo	Homem	1,00
	Mulher (Giatti, Barreto e César, 2010)	1,38		Mulher	1,25
Idade	18 a 24 anos	1,00	Idade	18 a 24 anos	1,00
	60 anos ou mais (Massa, Pabayó e Chiavegatto Filho, 2018)	3,99		65 anos ou mais	1,12
Classe social	Setor de residência rico	1,00	Classe social	Pobre	1,00
	Favela (Szwarcwald <i>et al.</i> , 2011)	3,02		Não pobre	1,08
Educação	Ensino superior	1,00	Educação	Primário incompleto	1,00
	Fundamental incompleto (Massa, Pabayó e Chiavegatto Filho, 2018)	5,00		Superior ou mais	1,11
Comportamentos	(Giatti, Barreto e César, 2010)		Plano de saúde	Não	1,00
	Tabagismo ¹	2,00		Sim	1,34
	Dieta (menor consumo de frutas e legumes) ²	1,59	Cobertura ESF	Não	1,00
Branca	1,00	Sim		1,05	
Cor da pele	Indígena/amarela (Massa, Pabayó e Chiavegatto Filho, 2018)	2,74	Zona residencial	Rural	1,00
	Preta (Chiavegatto Filho e Laurenti, 2013)	1,75		Urbana	1,02
	Parda (Chiavegatto Filho e Laurenti, 2013)	1,39		Norte	1,00
Ocupação	Empregado	1,00	Região geográfica	Nordeste	1,02
	Desempregado (Giatti, Barreto e César, 2010)	1,29		Centro-Oeste	1,04
Renda	Até 2 SMS (Chiavegatto Filho e Laurenti, 2013)	1,85		Sul	1,08
	10 SMS ou mais	1,00		Sudeste	1,08

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Comparado ao grupo de não fumantes.

² Comparado ao grupo com maior consumo de frutas e legumes.

Obs.: RC – razão de chances; e SMS – salários mínimos.

Da mesma forma que acontece com os resultados de saúde, o acesso à atenção à saúde é socialmente determinado, isto é, ele é influenciado pelas políticas sociais que definem oportunidades de uso, utilização, financiamento e qualidade dos serviços de saúde (Gulliford *et al.*, 2002; Braveman, 2003; Braveman e Gruskin, 2003). Barreiras ao acesso à atenção à saúde podem ser geográficas, organizacionais, informacionais, culturais e financeiras. As barreiras geográficas dizem respeito à disponibilidade dos serviços de saúde no espaço e incluem sua distribuição territorial e dificuldades de transporte para acessá-los. As barreiras organizacionais incluem os regulamentos

referentes à provisão dos serviços de saúde, o tempo de espera para marcação de consultas e exames, o tempo de espera para atendimento, o horário de atendimento etc. As barreiras informacionais tratam da assimetria de informação entre os atores do sistema de saúde. Incluem, por exemplo, o conhecimento de problemas de saúde, tratamentos e provedores disponíveis tanto por profissionais quanto pela população. As barreiras culturais englobam a religião, a língua ou outros aspectos comportamentais. Quanto às barreiras financeiras, a questão de maior importância diz respeito à capacidade de pagamento por atenção à saúde que, além da renda, engloba os custos de utilização⁶ e a forma de financiamento dos serviços de saúde.

Os fatores mais relevantes para as desigualdades na utilização de serviços de saúde são a forma de financiamento, a educação, a renda e a oferta de serviços de saúde. Por exemplo, o estudo de Mullachery, Silver e Macinko (2016) reportado na tabela 1 estima que a probabilidade de o grupo populacional coberto por planos e seguros de saúde realizar consulta médica é 34% maior, quando comparado ao grupo não coberto no Brasil, mas existem evidências de que essas diferenças podem ser superiores a 100% na utilização de outros serviços de saúde (Mullachery, Silver e Macinko, 2016; Boccolini e Souza Junior, 2016). A relevância da renda e da cobertura por planos e seguros de saúde para as desigualdades na utilização de serviços de saúde mostra que as barreiras financeiras são particularmente relevantes para as desigualdades no acesso à atenção à saúde no Brasil. Existem evidências da existência de gastos catastróficos com saúde, que são definidos como a situação em que os gastos diretos com atenção à saúde comprometem uma elevada proporção da renda domiciliar, impedindo o consumo de outros bens e serviços essenciais ou levando as famílias à pobreza (Barros *et al.*, 2011; Ugá e Santos, 2007). No país, os gastos com medicamentos das famílias mais pobres respondem pela grande maioria dos gastos diretos do bolso, contribuindo, assim, para os gastos catastróficos em saúde (Boing *et al.*, 2014; Garcia *et al.*, 2013; Silveira, Osório e Piola, 2007).

Considerando-se que tantos fatores contribuem para as desigualdades em saúde e na distribuição dos recursos de saúde, como definir as desigualdades que devem ser objeto de intervenções por parte das políticas públicas?⁷ Dahlgren e Whitehead (2006) propõem que apenas as desigualdades injustas e evitáveis por intervenções razoáveis devem ser motivo de preocupação, isto é, devem ser consideradas iniquidades em saúde. Whitehead (1992) não considera injustas

6. Os custos de utilização incluem, entre outros, os relacionados ao deslocamento até a unidade de saúde e à alimentação, além dos custos de oportunidade.

7. Termos como desigualdades, disparidades, diferenças, iniquidades, entre outros, são adotados na discussão a respeito da equidade em saúde e atenção à saúde. Os leitores interessados nessas distinções podem consultar, por exemplo, Barata (2001). Para os objetivos deste texto, contudo, faz-se distinção apenas entre desigualdades e iniquidades. Desigualdades referem-se a toda e qualquer discrepância ou qualquer outro termo que signifique que os indicadores estimados de saúde ou de acesso à atenção à saúde não são os mesmos, quando comparamos diferentes grupos populacionais. Iniquidades, por sua vez, referem-se a desigualdades que se julga que devem ser objeto de intervenções por meio de políticas públicas.

nem evitáveis as desigualdades em saúde devido a diferenças biológicas naturais, como as existentes entre os homens e as mulheres ou entre grupos etários, que não sejam relacionadas às discriminações de gênero ou por idade, ou de diferenças em comportamentos escolhidos livremente que coloquem a saúde em risco, como a prática de esportes radicais. Em contraposição, as desigualdades resultantes de comportamentos prejudiciais à saúde condicionados por circunstâncias em que o grau de escolha sobre o estilo de vida é restrito, da exposição a condições de vida e trabalho insalubres e estressantes e do acesso inadequado à atenção à saúde e a outros serviços públicos essenciais são consideradas iniquidades em saúde.

Comportamentos de risco, como o tabagismo, o alcoolismo e o consumo de drogas ilícitas, costumam ser adotados ainda na adolescência, por influência de pais e amigos, ou podem resultar de eventos traumáticos e estressantes (Vieira *et al.*, 2008; Maté, 2022). Pessoas desfavorecidas socioeconomicamente, como os moradores de favelas, que são aglomerações densamente povoadas, sem planejamento urbano, com acesso inadequado a serviços básicos, com habitações insalubres, com elevadas taxas de pobreza e caracterizadas por exclusão social e do mercado formal de trabalho, são mais expostas e vulneráveis a riscos à saúde (Giatti, Barreto e César, 2010). A provisão efetiva de atenção à saúde está estreitamente ligada à noção de equidade, sendo, portanto, necessário assegurar que recursos adequados sejam mobilizados para atender às necessidades de saúde dos diferentes grupos populacionais.

Embora a definição de iniquidades em saúde proposta por Dahlgren e Whitehead (2006) seja amplamente aceita, a inevitabilidade das desigualdades e a razoabilidade das intervenções para combatê-las como critérios de equidade são questionáveis. Braveman e Gruskin (2003), por exemplo, argumentam que o critério de inevitabilidade é desnecessário, pois afirmar que desigualdades são injustas implica considerá-las evitáveis. Adicionalmente, que critérios devem ser adotados para definir intervenções razoáveis? Baixo custo? Facilidade política de implementação? Algumas iniquidades requerem mudanças fundamentais nas estruturas sociais, econômicas e políticas, e essa certamente não é uma tarefa barata, nem de fácil implementação.

Assim, adota-se aqui a definição proposta por Braveman (2014): buscar equidade em saúde requer que sejam envidados esforços para atingir o máximo grau possível de saúde para todas as pessoas e dar especial atenção às necessidades dos mais vulneráveis a resultados de saúde ruins, devido às suas condições sociais. As razões para isso podem ser encontradas nas fartas evidências que ligam desvantagens socioeconômicas com doenças, incapacitações, sofrimento e morte prematura evitáveis e na existência de políticas sociais que podem combater essas desvantagens, como as políticas de transferência de renda, a tributação progressiva, as leis que fixam o salário mínimo e proíbem a discriminação no mercado de trabalho etc. Também podem ser encontradas razões com esse fim em princípios éticos e de direitos humanos.

3 AGENDA DA SAÚDE

O sistema de saúde tem papel crucial na determinação da saúde devido à sua capacidade de, ao assegurar acesso a atenção à saúde efetiva, reparar os danos causados por fatores sociais na saúde e impedir que a doença afete de forma negativa a posição socioeconômica das pessoas, especialmente das mais vulneráveis, empurrando-as ainda mais para baixo na hierarquia social e expondo-as a maiores riscos à saúde (Irwin e Scali, 2010).

No Brasil, a saúde é reconhecida pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) como direito que deve ser assegurado pelo Estado por meio de políticas sociais e econômicas e pelo acesso universal e igualitário aos serviços de saúde. Para garantir acesso a tais serviços, foi criado o SUS, que tem como princípios a universalidade e a integralidade da atenção à saúde. Contudo, a CF/1988 também declara que a assistência à saúde é livre à iniciativa privada. Como consequência, aproximadamente 25% da população, além de ter direito à atenção à saúde prestada pelo SUS, conta com cobertura por planos e seguros privados de saúde, o que, como vimos, é um dos determinantes das desigualdades na utilização de atenção à saúde. Além disso, os gastos diretos do bolso são bastante elevados no país e representaram, em 2019, 87,7% dos gastos com medicamentos no país, enquanto somente 10,0% foram financiados pelo governo e 2,3% pelos planos de saúde (Brasil, 2022a).

O financiamento público voltado para a atenção universal e integral é fundamental para reduzir as desigualdades de acesso causadas pela lógica do financiamento privado, pois, ao contrário deste, o financiamento público não se baseia na capacidade de pagamento. Considerando a importância do governo federal na indução de políticas públicas para redução das desigualdades nacionais, a próxima subseção irá tratar de problemas que merecem atenção do poder público, especialmente do Executivo federal. Analisam-se a situação dos recursos financeiros federais alocados ao SUS, alguns marcadores de necessidades de saúde relacionados à atenção às doenças crônicas não transmissíveis e às doenças infecciosas, dois grupos com grande destaque no perfil epidemiológico da população brasileira, e a organização territorial dos serviços públicos de saúde.

3.1 SUS: insuficiência e desigualdades na alocação federal

Nesta subseção, discutem-se as desigualdades regionais no financiamento do SUS e o papel do Poder Executivo na sua redução. Ademais, abordam-se a alocação de recursos ao SUS, por meio de emendas parlamentares, e o novo modelo de financiamento da APS, dados os riscos de provocarem um agravamento das desigualdades na alocação dos recursos federais aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

3.1.1 Desigualdades regionais no financiamento do SUS e o papel do governo federal

Em relação ao financiamento do SUS, há um reconhecimento amplo entre pesquisadores do tema no Brasil sobre a insuficiência do montante de recursos alocados ao sistema, mesmo diante da ampliação dos aportes pelas três esferas de governo a

partir do início da vigência da Emenda Constitucional (EC) nº 29/2000 até 2017, ainda que com maior esforço dos municípios. A ideia predominante é que a União precisa aumentar a sua participação no financiamento do sistema público de saúde (Vieira, Piola e Benevides, 2019).

É utilizado, como evidência do subfinanciamento do SUS, o baixo gasto público *per capita* brasileiro em comparação: ao de países da América Latina com renda nacional semelhante; ao de países que possuem o mesmo tipo de sistema de saúde que o SUS; ao gasto assistencial *per capita* das operadoras de planos privados de saúde; ou ao gasto das famílias no próprio país (Brasil, 2022a; Vieira, Piola e Benevides, 2019; Barros e Piola, 2016). Também podem ser utilizadas como evidências desse quadro histórico as dificuldades financeiras do Ministério da Saúde (MS) nos anos 1990, que obrigaram o órgão a recorrer a empréstimos de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Marques e Mendes, 2012), e a existência de vazios assistenciais,⁸ que comprometem o acesso de parte da população a serviços de saúde (Silva, C. *et al.*, 2017; Lima *et al.*, 2012; Viana, Lima e Ferreira, 2010). A trajetória das discussões e medidas adotadas pelos governos, em âmbito federal, com repercussões negativas para o financiamento do SUS é um retrato da falta de priorização política para com o sistema (Vieira, Piola e Benevides, 2019; Santos, 2018; Vieira, 2016).

Em 2019, a despesa total com consumo final de bens e serviços de saúde no Brasil correspondeu a 9,6% do produto interno bruto (PIB), sendo que o governo arcou com 39,6% (gasto público) e as famílias e instituições sem fins de lucro a serviço das famílias, com 60,4% (gasto privado). Na comparação internacional, o percentual de aplicação total do Brasil em saúde em relação ao PIB não é significativamente diferente da média dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE (8,8%). Entretanto, na composição entre o gasto público e o privado, o Brasil se distancia desses países, que têm, na média, um gasto público equivalente a 73,9% do gasto total em saúde. Por exemplo, no mesmo ano, o gasto público do Reino Unido, país com sistema de saúde equivalente ao SUS, foi de 78,4%; o da Alemanha foi de 84,6%, cujo sistema de saúde é do tipo seguro social; e o do Chile, que também adota o modelo de seguro social, foi de 60,6% (IBGE, 2022).

Em relação ao gasto público, há também desigualdades relevantes na alocação de recursos para o financiamento do SUS entre os entes da Federação, sendo essas diferenças explicadas, em grande parte, pela diferenciada capacidade fiscal dos municípios e estados, mesmo depois do recebimento de transferências constitucionais e legais por parte da União, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

8. Vazios assistenciais se referem a locais sem oferta ou com oferta insuficiente de infraestrutura ou de recursos humanos, considerando-se os padrões preconizados pelas políticas de saúde.

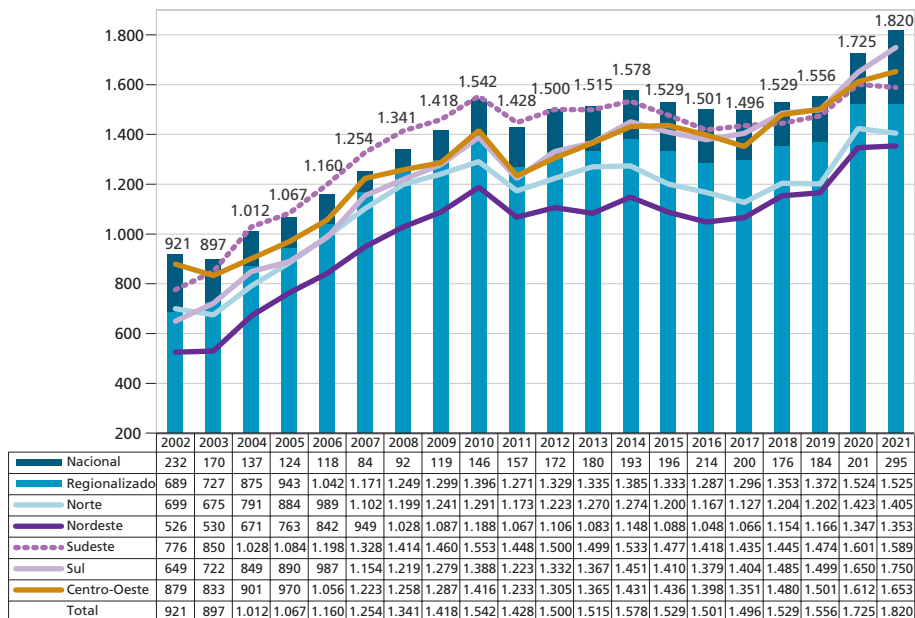
e o Fundo de Participação dos Estados (FPE), que têm o propósito de reduzir essas desigualdades entre os entes (Baião, Cunha e Souza, 2017; Lima, 2020).

O gráfico 1 mostra que o gasto público *per capita* em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) variou consideravelmente entre as Grandes Regiões, considerando-se os recursos alocados pelas três esferas de governo, mas que essas diferenças se reduziram em alguns anos. Em 2002, a participação do menor gasto, realizado na região Nordeste (R\$ 526,00 *per capita*), em relação ao maior gasto, realizado na região Centro-Oeste (R\$ 879,00 *per capita*), foi de 59,8%. Em 2019, ano anterior ao de início da pandemia da covid-19 no Brasil, essa proporção foi de 77,7%, quando o menor gasto também foi registrado na região Nordeste (R\$ 1.167,00 *per capita*) e o maior gasto, na região Centro-Oeste (R\$ 1.501,00 *per capita*).

GRÁFICO 1

Gasto *per capita* em ASPS das três esferas de governo, total e por Grande Região geográfica (2002-2021)

(Em R\$ de 2021)



Fontes: Para as transferências federais aos estados, Distrito Federal e municípios, Fundo Nacional de Saúde – FNS (disponível em: <<https://bit.ly/3kn65tf>>); para as despesas do governo federal nas outras modalidades de aplicação, Siga Brasil (disponível em: <<http://bit.ly/3lZW7rR>>); e para as despesas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde – Siops (disponível em: <<http://bit.ly/3kum2xR>>).

Elaboração dos autores.

- Obs.: 1. Valores corrigidos monetariamente para preços de 2021 pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio.
 2. O gasto nacional corresponde à parcela da despesa que não pôde ser atribuída a uma determinada região. O gasto regionalizado equivale à parcela da despesa que pôde ser atribuída às regiões geográficas. Para mais detalhes sobre o método utilizado para regionalização do gasto federal, consultar o apêndice A deste texto. O gasto total considera as despesas das três esferas de governo.
 3. O estágio da despesa utilizado é o pagamento, incluindo os restos a pagar pagos no exercício financeiro.

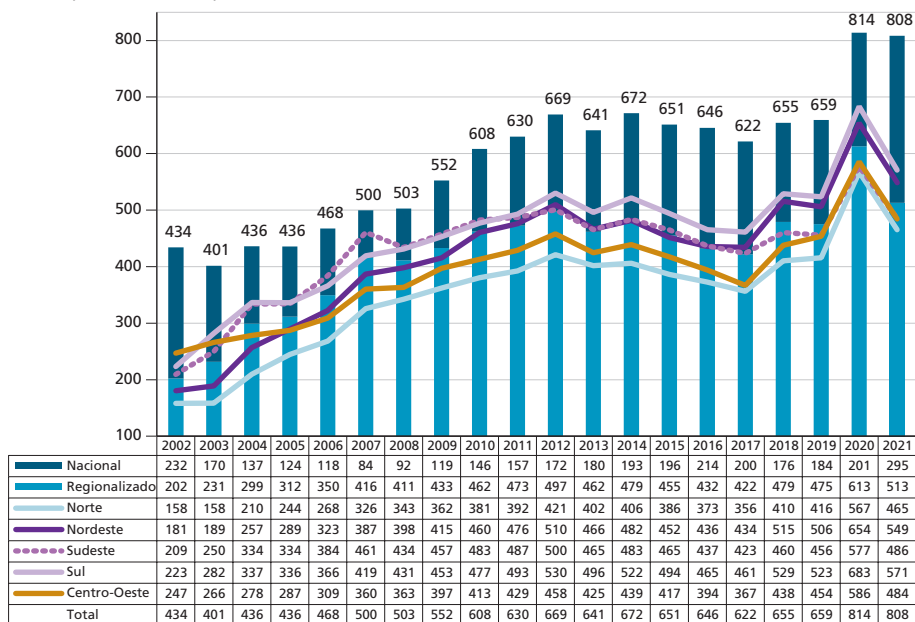
Os anos de 2020 e 2021 para a análise do gasto em ASPS são bem atípicos, por causa dos recursos alocados ao enfrentamento da pandemia. O gasto público *per capita* total teve aumento de 10,9% em 2020 (R\$ 1.725,00), em comparação ao de 2019 (R\$ 1.556,00), e de 5,5% em 2021 (R\$ 1.820,00), em relação ao de 2020. Também cresceu o gasto *per capita* nacional entre esses anos (60,5%), sendo de R\$ 184,00 em 2019 e de R\$ 295,00 em 2021, dirigido em grande parte pela aquisição de vacinas anticovid pelo MS. Contudo, mesmo nos anos da pandemia, 2020 e 2021, observa-se que a proporção do menor gasto (Nordeste) em relação ao maior gasto *per capita* (Sul) entre as regiões se manteve nos patamares de 81,6% e 77,3%, respectivamente. Isso é um indício de que os esforços dos governos central e subnacionais para a alocação de recursos ao combate da pandemia não alteraram significativamente as diferenças de gasto entre as regiões geográficas. Em outras palavras, houve ampliação do gasto total *per capita* em todas as regiões, e esse aumento não afetou significativamente a proporção entre o menor e o maior gasto regional em relação a 2019. Entretanto, se considerarmos que as necessidades de investimentos para cobrir vazios assistenciais seriam muito maiores nas regiões Norte e Nordeste (Noronha *et al.*, 2020; Castro *et al.*, 2019), especialmente para ampliar a oferta de leitos e equipamentos durante a pandemia, em termos equitativos, a alocação de recursos deveria ser maior nessas regiões.

Vários fatores impactam o gasto em saúde. A demografia é um deles, mas não é o mais importante. O progresso tecnológico com a incorporação de novas tecnologias, o aumento na intensidade do uso de serviços e as mudanças nos padrões de morbidade e de mortalidade, com aumento das doenças crônicas degenerativas, constituem os principais fatores que contribuem para o aumento das despesas em saúde (Vieira, Piola e Benevides, 2019). A maior oferta de serviços e de tecnologias em saúde nas regiões Sul e Sudeste estão entre os fatores que explicam maior gasto dessas regiões em relação ao das regiões Norte e Nordeste, onde os vazios assistenciais são maiores e a falta de acesso ainda é um grande problema.

Analisando-se somente a alocação federal de recursos a partir dos dados apresentados no gráfico 2, verifica-se que esta contribuiu para a redução das desigualdades regionais de financiamento do SUS na última década. Em 2002, a proporção entre o menor gasto registrado na região Norte (R\$ 158,00 *per capita*) e o maior gasto realizado na região Centro-Oeste (R\$ 247,00 *per capita*) foi de 63,9%. Em 2019, a proporção aumentou para 79,4% entre o menor gasto *per capita*, de R\$ 416,00, da região Norte, e o maior gasto *per capita*, de R\$ 523,00, da região Sul. Nos anos da pandemia da covid-19, 2020 e 2021, as proporções entre o menor e o maior gasto *per capita* por região foram de 83,0% e 81,5%, respectivamente.

GRÁFICO 2

Gasto federal *per capita* em ASPS, total e por Grande Região geográfica (2002-2021)
(Em R\$ de 2021)



Fontes: Para as transferências federais aos estados, Distrito Federal e municípios, Arquivos de Repasse do FNS (disponível em: <<https://bit.ly/3kn65tf>>); para as despesas do governo federal nas outras modalidades de aplicação, Siga Brasil (disponível em: <<http://bit.ly/3lZW7rR>>); e para as despesas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, Siops (disponível em: <<http://bit.ly/3kum2xR>>).

Elaboração dos autores.

Obs.: O gasto nacional corresponde à parcela da despesa que não pôde ser atribuída a uma determinada região. O gasto regionalizado equivale à parcela da despesa que pôde ser atribuída às regiões geográficas. Para mais detalhes sobre o método utilizado para a regionalização do gasto federal, consultar o apêndice A deste texto.

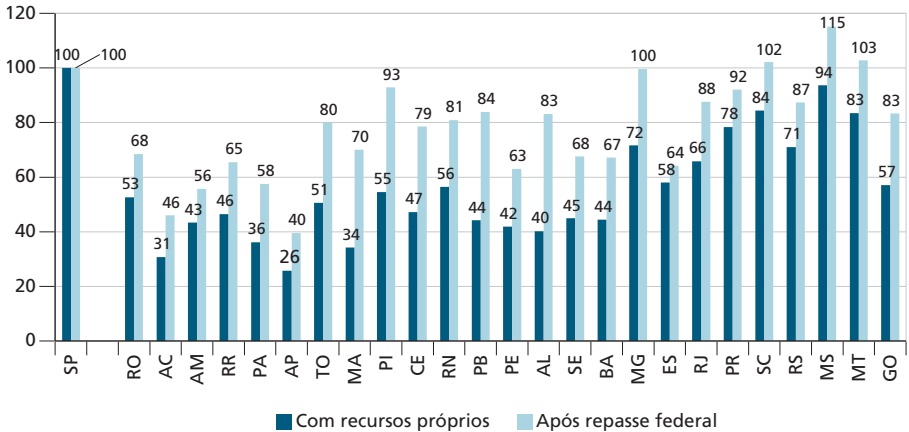
Esse resultado fica mais evidente quando se analisam os dados apresentados no gráfico 3 para 2019 e 2021,⁹ que compara a participação do gasto *per capita* médio dos municípios por UF em relação ao realizado pelos municípios do estado de São Paulo, que registraram o maior valor médio de despesa com recursos próprios no país. Uma primeira constatação é que as participações do gasto se elevaram em todas as UFs após o repasse federal em ambos os anos (soma do gasto com recursos próprios e do repasse federal), havendo casos em que, após o repasse federal, o gasto *per capita* do conjunto de municípios de alguns estados supera o gasto realizado pelo conjunto dos municípios do estado de São Paulo. Isso ocorreu em Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Santa Catarina em 2019 e para essas mesmas UFs, além de Minas Gerais,

9. Os dados foram apresentados para 2019 e 2021 porque as despesas alocadas pelos governos para enfrentamento da pandemia da covid-19 poderiam alterar significativamente a estrutura do gasto. Contudo, como se pode notar no gráfico 3, em ambos os anos, o repasse federal contribuiu para reduzir as desigualdades de alocação de recursos dos municípios em todas as Unidades Federativas (UFs), em relação àquela realizada pelos municípios do estado de São Paulo, e não houve mudança significativa na estrutura do gasto entre as regiões.

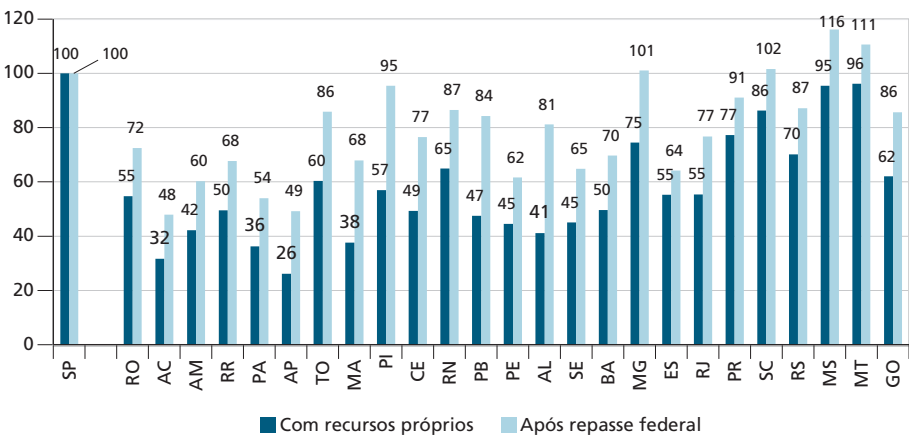
em 2021. Em 2019, os municípios de Minas Gerais quase igualaram o valor *per capita* médio ao dos municípios do estado de São Paulo. Ou seja, as transferências federais diminuíram as diferenças de gasto *per capita* entre os municípios em 2019 e 2021.

GRÁFICO 3

Comparação do gasto *per capita* médio em ASPS dos municípios, por UF, em relação ao gasto *per capita* médio em ASPS dos municípios do estado de São Paulo¹ (2019 e 2021)
3A – 2019



3B – 2021



Fontes: Para despesas dos municípios com recursos próprios e para a população, Siops (disponível em: <<http://bit.ly/3kum2xR>>); e FNS (disponível em: <<https://bit.ly/3kn65tf>>).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Número-índice: SP = 100.

Obs.: 1. Os municípios do estado de São Paulo realizaram, na média, o maior gasto *per capita* com recursos próprios entre os municípios de todas as UF's.

2. SP – São Paulo; RO – Rondônia; AC – Acre; AM – Amazonas; RR – Roraima; PA – Pará; AP – Amapá; TO – Tocantins; MA – Maranhão; PI – Piauí; CE – Ceará; RN – Rio Grande do Norte; PB – Paraíba; PE – Pernambuco; AL – Alagoas; SE – Sergipe; BA – Bahia; MG – Minas Gerais; ES – Espírito Santo; RJ – Rio de Janeiro; PR – Paraná; SC – Santa Catarina; RS – Rio Grande do Sul; MS – Mato Grosso do Sul; MT – Mato Grosso; e GO – Goiás.

A segunda constatação é que, após o repasse federal, a alocação *per capita* permanece desigual entre os municípios. A questão que fica é se essas desigualdades se justificam em função de diferenciadas necessidades de saúde. Se os municípios com menor gasto *per capita* são os que menos precisam de recursos, uma vez que as necessidades de saúde de sua população estariam sendo plenamente satisfeitas. Como se observa no gráfico 3, os municípios com participação do gasto inferior ou igual a 70% da realizada pelos municípios do estado de São Paulo, após o repasse federal, são os de estados das regiões Norte (Acre, 48%; Amazonas, 60%; Amapá, 49%; Pará, 54%; e Roraima, 68%) e Nordeste (Bahia, 70%; Maranhão, 68%; Pernambuco, 62%; e Sergipe, 65%).

Em relação à percepção de saúde da população, por um lado, essas regiões também são as que tiveram os maiores percentuais de autoavaliação da saúde como ruim ou muito ruim, com base em dados da Pesquisa Nacional de Saúde, edições 2013 e 2019. Em 2019, do maior para o menor percentual, os resultados foram os seguintes: Norte, 8,3%; Nordeste, 8,3%; Centro-Oeste, 5,2%; Sul, 4,9%; e Sudeste, 4,6%. Por outro lado, estas foram as regiões que tiveram os menores percentuais de autoavaliação da saúde como boa ou muito boa: Nordeste, 56,7%; Norte, 61,6%; Centro-Oeste, 68,5%; Sudeste, 70,3%; e Sul, 71,9%.¹⁰ É claro que esse único indicador não é suficiente para medir o grau de satisfação das necessidades de saúde da população e que são necessários estudos que as avaliem em profundidade. Contudo, o indicador de autoavaliação da saúde tem sido utilizado para comparar necessidades de serviços e recursos de saúde por área geográfica (IBGE, 2015).

Na Federação brasileira, de acordo com o que dispõe a CF/1988 e a Lei Complementar (LC) nº 141/2012, o governo federal deve assumir papel central na redução das desigualdades regionais, no que se refere à capacidade de provisão de serviços públicos associados a direitos sociais, entre eles, o direito à saúde. Para a diminuição dessas desigualdades, um dos mecanismos mais utilizados pela União é a transferência de recursos, considerando critérios epidemiológicos, demográficos e a oferta de serviços de saúde (Piola, 2017). A transferência de recursos tem sido um instrumento de coordenação comumente empregado pelo governo central não só no Brasil como em diversos contextos federativos ao redor do mundo, especialmente quando se trata da implementação de políticas sociais e de direitos a serem garantidos em toda a Federação (Piola, 2022).

A LC nº 141/2012 estabelece que o rateio dos recursos federais deverá considerar como critérios as necessidades de saúde da população, as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial e de capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde, além do disposto no art. 35 da Lei nº 8.080/1990, que prevê

10. Disponível em: <<https://bit.ly/3R45B6E>>. Acesso em: 30 ago. 2022.

como critérios adicionais a esses o desempenho técnico, econômico e financeiro do ente no período anterior, os níveis de participação do setor saúde nos orçamentos estaduais e municipais, a previsão do plano quinquenal de investimentos da rede e o ressarcimento do atendimento a serviços prestados para outras esferas de governo. A LC nº 141/2012 também criou a obrigatoriedade de publicação, por parte do MS, dos valores a serem repassados a cada ente da Federação utilizando metodologia pactuada na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS), para operacionalização desses critérios (Brasil, 1990; Brasil, 2012).

A despeito dessa obrigação, até hoje o MS não publicou a referida metodologia que, segundo a LC nº 141/2012, deveria ser pactuada na CIT e aprovada pelo CNS, tampouco publicou os valores resultantes de sua aplicação. Isso se deve à dificuldade de operacionalização de tais critérios, principalmente na ausência de recursos federais adicionais que evitem que os entes da Federação sofram redução do valor atualmente repassado pelo governo federal (Piola, 2017). Qualquer metodologia que vise operar critérios de equidade na alocação dos recursos federais, sem suplementação financeira, acabará criando duas categorias, a dos municípios e estados perdedores e a dos ganhadores. Como, no contexto atual de subfinanciamento do SUS, é improvável que um ente aceite perder recursos, criou-se um impasse de difícil superação, mas isso não significa que o MS não possa adotar meios para reduzir as desigualdades no financiamento das ASPS entre os entes. Como visto anteriormente, os critérios aplicados pelo governo federal até então contribuíram para redução das desigualdades de gasto, mas esses avanços podem estar ameaçados pelo aumento da relevância do critério político, resultante da sistemática de aprovação de recursos via emendas parlamentares, em meio ao congelamento, em termos reais, da aplicação mínima da União em ASPS.

3.1.2 Desigualdades regionais no financiamento do SUS e a atuação do Legislativo

Desde 2014, tem-se observado o aumento da participação das despesas por emendas parlamentares na despesa total em ASPS do MS. Contribuiu para tanto a compulsoriedade de execução orçamentário-financeira das emendas individuais, inicialmente, por força de dispositivos inseridos nas leis de diretrizes orçamentárias (LDOs) em 2014 e 2015 e, posteriormente, com a aprovação da EC nº 86/2015, que sacramentou essa obrigatoriedade. Também contribuiu a execução obrigatória das emendas de bancada estadual, aprovada por meio da EC nº 100/2019, mas a compulsoriedade de execução das emendas individuais e de bancada não explica todo o crescimento observado, porque esse aumento foi dirigido em grande parte pela execução das emendas de relator, que não são de execução obrigatória (Piola e Vieira, 2019; Vieira, 2022). Isso mostra que, nesse período, houve maior articulação e negociação da alocação de recursos federais entre os poderes Executivo e

Legislativo, com maior participação do Legislativo nesse processo. Entre 2015 e 2020, as despesas empenhadas por emendas parlamentares cresceram 482%, passando de R\$ 2,1 bilhões para R\$ 12,3 bilhões em valores de 2020 (Vieira, 2022).

A preocupação com esse processo decorre não apenas da falta de transparência na alocação dos recursos – tanto em relação às áreas de destinação quanto aos entes da Federação beneficiados (Vieira, 2022; Benevides, 2021) –, mas também pela maior participação do critério político na destinação de recursos oriundos de um orçamento mais restrito, em razão do congelamento da aplicação mínima federal pela EC nº 95/2016, o que pode gerar mais desigualdades de gasto entre os entes da Federação (Piola e Vieira, 2019). Como as despesas por emendas parlamentares são contabilizadas na apuração do piso federal em ASPS, o critério político de alocação pode se sobrepor aos critérios técnicos, ainda que o MS tenha estabelecido alguns parâmetros para orientar a destinação de recursos ao SUS por meio delas (Vieira, 2022).

Após a aprovação do orçamento impositivo pela EC nº 86/2015, a regulamentação instituída pelo MS para a alocação de recursos por emendas parlamentares buscou induzir a destinação para o custeio das ASPS.¹¹ Isso fez com que a participação das emendas nas despesas de capital se reduzisse nos últimos anos (Vieira, 2022). Para custeio, o MS tem possibilitado a suplementação do financiamento da APS e da atenção especializada (AE) por emendas parlamentares, além do custeio de outros serviços e ações, como o serviço de transporte sanitário e as ações de melhoria da qualidade do Sistema Nacional de Sangue (Brasil, 2022b). Atualmente, duas linhas de repasse são as mais significativas em aporte de recursos: o Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços da Atenção Básica à Saúde (Incremento APS) e o Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços da Atenção Hospitalar e Ambulatorial (Incremento AE).¹² Os parlamentares definem quais municípios e estados serão beneficiados. O repasse por emenda parlamentar é limitado por valores que são publicados pelo MS no caso do Incremento APS, que corresponde a 100% do valor transferido no ano anterior, e, no caso do Incremento AE, por até 100% da produção dos estabelecimentos públicos vinculados ao ente, registrada nos sistemas de informação ambulatorial e hospitalar do SUS¹³ (Brasil, 2022b).

11. Isso se deveu em virtude da restrição orçamentária imposta ao MS. Antes da EC nº 95/2016, a aplicação federal em ASPS se mantinha próxima do piso. Com a instituição do teto de gastos, essa restrição se tornou mais severa. Se o MS não induzisse a alocação de recursos por emendas para o custeio do SUS, correria o risco de ter um volume considerável de recursos destinados a investimentos. Isso resultaria em ampliação da capacidade de produção das unidades de saúde e demandaria recursos para custeio dos serviços adicionais, recursos esses que não estariam disponíveis. Por isso a opção de induzir a alocação de recursos por emendas ao custeio do SUS.

12. Até 2018, essas linhas de repasse eram chamadas, respectivamente, de Incremento Temporário ao Piso da Atenção Básica e de Incremento Temporário do Teto da Média e Alta Complexidade.

13. Os parlamentares podem destinar qualquer valor ao município ou ao estado, desde que esse valor não ultrapasse o limite estabelecido pelo MS para recebimento de incremento APS ou AE pelo ente da Federação.

Uma análise sobre a desigualdade no repasse de recursos federais aos municípios para financiamento da APS, com e sem a participação das emendas parlamentares, pode ser feita a partir do gráfico 4, que apresenta a curva de Lorenz¹⁴ para essas transferências em 2018 e em 2021. O primeiro ano antecede a instituição do Previn Brasil,¹⁵ que será abordado mais adiante neste capítulo, e o segundo foi um ano ainda marcado pela covid-19, sendo necessário manter linhas de repasse específicas para enfrentamento da pandemia nesse nível de atenção à saúde. Esse gráfico mostra que, em ambos os anos, a destinação de recursos por emendas parlamentares na forma de Incremento APS aumentou a desigualdade, em comparação com a realizada pelo MS sem as emendas parlamentares. Em 2018, 80% da população contou com menos de 8% do valor acumulado do incremento.¹⁶ Em 2021, a relação foi de 80% para 13%. Isso significa que a maior parcela da população brasileira foi beneficiada com menores repasses *per capita* para suplementação do custeio da APS. O valor do índice de Gini¹⁷ para o Incremento APS foi de 0,684, em 2018, e de 0,639, em 2021. Para as transferências da APS sem o incremento, essa medida foi de 0,511 e de 0,522, respectivamente.

14. A curva de Lorenz é uma representação gráfica da riqueza ou da desigualdade de renda. O eixo horizontal do gráfico 4 contempla o percentual da população em função da renda ou da riqueza. No eixo vertical, apresenta-se o aumento da renda ou da riqueza. Geralmente, inclui uma linha diagonal reta, que representa a perfeita igualdade de riqueza e renda. A curva de Lorenz estará abaixo dessa reta e mostrará a distribuição estimada ou observada. Disponível em: <<https://bit.ly/3DrhklU>>. Acesso em: 15 set. 2022.

15. A nova forma de financiamento da APS instituída em 2019, que foi chamada de Previn Brasil, alterou significativamente a dinâmica do repasse de recursos federais aos municípios, que até então era baseada em uma combinação de incentivos associados a um valor *per capita*. O repasse passou a ser feito por capitação ponderada (considerando somente a população cadastrada na APS, em vez da população total do município estimada pelo IBGE), pagamento por desempenho e incentivos para ações estratégicas (Sá *et al.*, 2022).

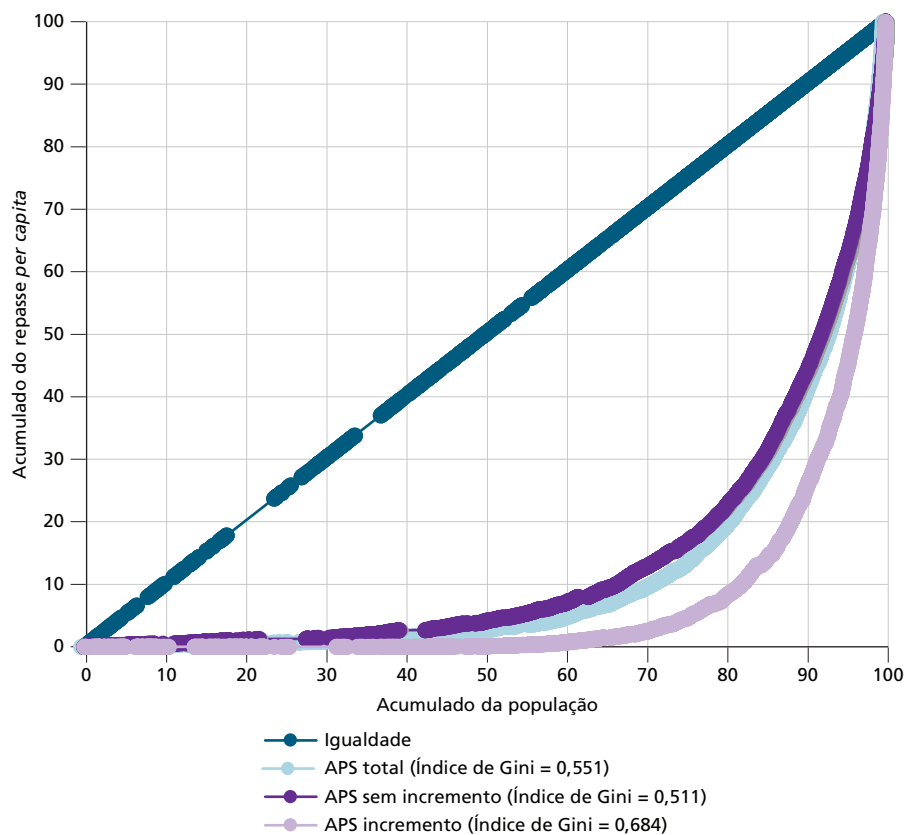
16. Para elaboração da curva de Lorenz, os valores brutos recebidos pelos entes não puderam ser utilizados porque provocavam distorção no gráfico, uma vez que municípios com pequenas populações receberam valores consideravelmente superiores aos dos municípios com grandes populações. Para eliminar essa distorção, a curva de Lorenz foi produzida a partir dos valores *per capita* recebidos.

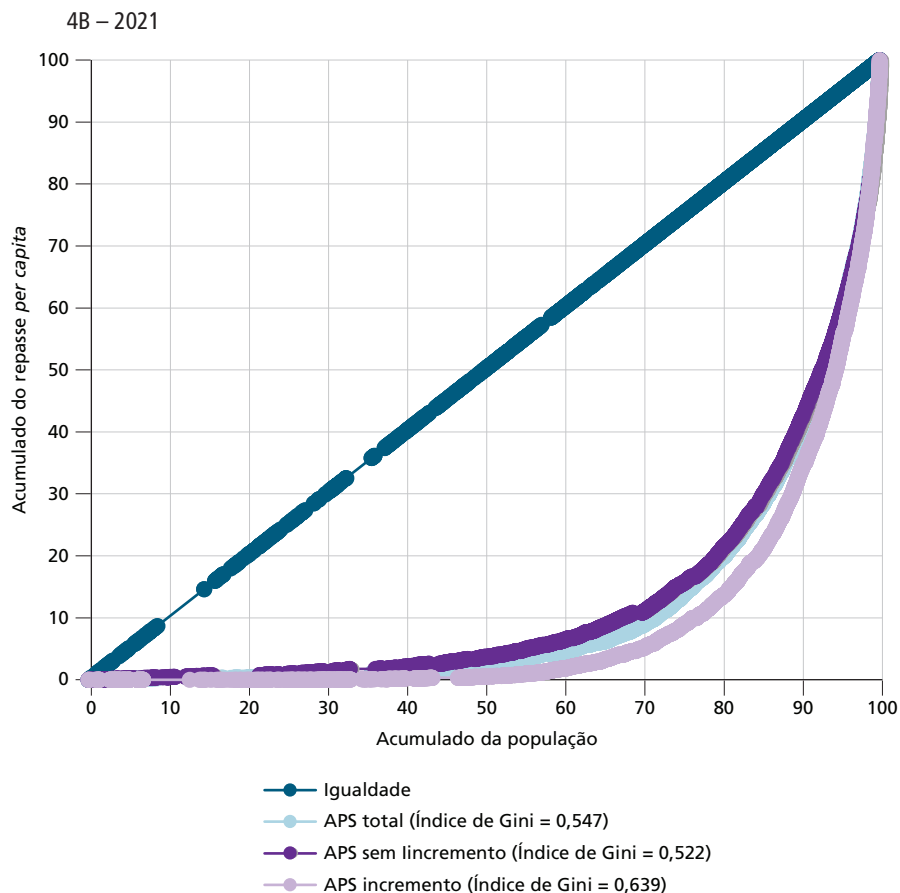
17. O índice de Gini "é um instrumento utilizado para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza". Disponível em: <<https://bit.ly/3qHNgkq>>. Acesso em: 15 set. 2022. Como aqui a medida é a desigualdade *per capita* de recursos recebidos com e sem o incremento APS pelos municípios, o valor zero representa repasse *per capita* igual entre todos eles, e o valor um significa que um único município detém todo o recurso repassado.

Algum grau de desigualdade na alocação de recursos federais é necessário a fim de promover maior equalização da capacidade fiscal e ampliar as possibilidades de resposta dos entes subnacionais, cujas populações possuem maiores necessidades em saúde. Contudo, é possível que a destinação de recursos por emendas parlamentares não esteja contribuindo para isso. Em 2018, parte significativa dos recursos transferidos pelo MS para financiamento da APS consistia em uma parcela fixa e de outra variável do Piso da Atenção Básica (PAB). A parte fixa era definida com base em um método para alocação equitativa de recursos, que considerava indicadores socioeconômicos para construção de um índice de vulnerabilidade que categorizava os municípios em quatro grupos para a distribuição *per capita* dos recursos (Brasil, 2013; 2017). Esse método não resultava em grande diferença entre o valor *per capita* mínimo e o máximo, em média, considerando o porte populacional dos municípios. Municípios com até 5 mil habitantes e com mais de 500 mil habitantes receberam, como parte fixa do PAB, em média, R\$ 28,34 e R\$ 22,71 *per capita*, respectivamente, em 2018. Nesse mesmo ano, o valor *per capita* do PAB fixo adicionado do incremento APS para esses mesmos grupos de municípios foi de R\$ 117,09 e R\$ 25,10, o que mostra que as emendas parlamentares tenderam a beneficiar com maior montante de recursos os municípios menores (Piola e Vieira, 2019).

Portanto, a destinação de recursos por emendas parlamentares para financiamento da APS provocou aumento da desigualdade na distribuição dos recursos federais entre os entes em relação ao rateio pactuado na CIT. Como o MS, em geral, observa critérios técnicos (epidemiológicos, demográficos e relacionados aos serviços de saúde) na definição dos repasses, enquanto o critério principal da alocação por emendas parlamentares é político, a hipótese forte que se levanta é de que o aumento da desigualdade associado às emendas pode estar contribuindo para o aumento das iniquidades em saúde. Faz-se necessária a realização de estudos sobre a relação entre a alocação de recursos e as necessidades de saúde dos entes da Federação, beneficiados e não beneficiados por emendas parlamentares. De todo modo, as evidências já produzidas acendem um alerta e recomendam cautela a respeito da ampliação desse tipo de alocação de recursos para financiamento de serviços de saúde. Ademais, o MS poderia estabelecer mecanismos para induzir a destinação de recursos por emendas parlamentares aos entes da Federação com menor capacidade fiscal e maiores necessidades em saúde, ainda que não possa obrigar os parlamentares a seguir a sua lista de priorização de entes para o recebimento de recursos por essa via.

GRÁFICO 4
Curva de Lorenz das transferências federais aos municípios para financiamento da APS (2018 e 2021)
(Em %)
4A – 2018





Fonte: FNS. Disponível em: <<https://bit.ly/3kn65tf>>.
 Elaboração dos autores.

3.1.3 Novo modelo de financiamento da APS: riscos de ampliação das desigualdades?

Mudanças na alocação de recursos para financiamento da APS como as introduzidas pelo Previde Brasil também podem ser fonte de iniquidade na alocação dos recursos federais. Embora a previsão fosse de que o novo regulamento para o financiamento federal da APS entrasse em vigor integralmente em 2020, a implementação da nova regra foi adiada sucessivamente, em virtude da pandemia da covid-19, até agosto de 2021. Esses adiamentos evitaram que mais de 1 mil municípios perdessem recursos em 2020, em relação ao valor recebido em 2019 (Sá *et al.*, 2022). Contudo, com o fim da situação de emergência de saúde pública de importância nacional, a nova regra foi finalmente implementada a partir de setembro de 2021, ainda que com mudanças para atenuar a perda de recursos dos municípios com reduzido percentual de população cadastrada. Dessa forma, os

efeitos da implementação na íntegra do Previne Brasil sobre a alocação de recursos federais precisarão ser investigados.

Resumindo, o novo modelo é baseado, inicialmente, em três componentes: i) capitação ponderada; ii) pagamento por desempenho; e iii) ações estratégicas. Além disso, considerando-se as perdas que poderiam acontecer em alguns municípios e os desafios para sua implementação durante a pandemia, foi criado um fator compensatório de transição e um incentivo *per capita* de transição (Ocké-Rei *et al.*, 2021; Sá *et al.*, 2022).

Como explicado nas duas edições anteriores de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* (doravante BPS), a capitação ponderada consiste em um pagamento a partir da população cadastrada para acompanhamento por equipes de saúde da família e de atenção primária e considera, também, a vulnerabilidade socioeconômica, perfil demográfico e tipologia de municípios, segundo a classificação do IBGE. O pagamento por desempenho consiste em um repasse a partir do alcance de determinadas metas estabelecidas por indicadores. Sob o termo ações estratégicas encontram-se todos os outros incentivos que antes estavam atrelados ao PAB variável.¹⁸ Além disso, em setembro de 2021, foi adicionado o incentivo financeiro com base em critério populacional, com valor a ser definido anualmente. Em janeiro de 2022, foi definido o valor de R\$ 5,95 *per capita*, como parte dos recursos a serem transferidos dentro do mecanismo da capitação ponderada, parte do plano orçamentário “Incentivo financeiro da APS – capitação ponderada” (Brasil, 2022c).

Segundo dados disponibilizados pelo MS em agosto de 2022, o cadastro alcançou 155,4 milhões de pessoas, equivalendo a 90% do potencial de cadastro naquele momento.¹⁹ Contudo, cabe observar que há municípios onde o cadastramento efetivo é maior do que a população do IBGE. Assim, a cobertura deve ser estimada para aqueles até o total da população, e correspondia a 151,9 milhões de pessoas (71% da população).

Segundo relatórios públicos do Previne Brasil, na competência do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) de junho de 2022, foram cadastradas 1.233 novas equipes de atenção primária (somadas as de 30h e 20h) e 998 novas equipes de saúde da família. Nesse período, em vários municípios, havia equipes incompletas em termos de número ou carga horária dos profissionais.²⁰ Apesar de se observar um crescimento do cadastramento de equipes de atenção primária, o financiamento ainda é majoritariamente baseado em equipes de saúde da família: estas totalizavam 48,3 mil equipes homologadas, ao passo que aquelas eram 4 mil, na competência financeira de agosto de 2022.

18. Disponível em: <<https://bit.ly/3efRHQx>>. Acesso em: 22 ago. 2022.

19. Disponível em: <<https://bit.ly/3CLtpld>>. Acesso em: 25 ago. 2022.

20. Disponível em: <<https://bit.ly/3CLtpld>>. Acesso em: 25 ago. 2022.

Em 2020, 47% dos recursos da APS foram alocados por meio da capitação ponderada (R\$ 8,9 bilhões), seguida pelo pagamento de agentes comunitários de saúde (R\$ 4,8 bilhões), pelas ações estratégicas (R\$ 2,7 bilhões), pelo pagamento por desempenho (R\$ 1,8 bilhão) e mais R\$ 2,7 bilhões, somando o *per capita* e o fator compensatório de transição.²¹ O valor total para a atenção primária aumentou entre 2019 e 2020, mas, como dito anteriormente, esse aumento da APS teve grande peso das emendas parlamentares.

Com relação à perda de recursos, quando se analisa a competência financeira de agosto de 2022, no componente da capitação ponderada, 694 municípios teriam redução no valor de repasse daquele mês, alguns deles de mais de 40%, em grande parte relacionada a: não ter equipes suficientes para alcançar o teto do cadastro; ter equipes, mas não ter cadastrado o total de pessoas nessas equipes ou equipes incompletas (ausência de algum profissional). Isso revela que o cadastramento e a estabilidade da transferência estão relacionados a um antigo e importante problema para consolidação da APS e do SUS: a gestão do trabalho em saúde e a oferta de profissionais no território. Como será mostrado na próxima subseção, ainda há grandes desigualdades na oferta de profissionais de saúde no Brasil.

Além disso, há receio de que, com o passar do tempo, as equipes multiprofissionais de saúde da família sejam substituídas por equipes formadas apenas por médicos e enfermeiros, mudando a lógica multiprofissional pensada até então (Giovannella, Franco e Almeida, 2020; Massuda *et al.*, 2021). Essa mudança também teria implicações para a lógica comunitária e a territorialização da APS (Giovannella, Franco e Almeida, 2020); entre outras razões, está o fato de o agente comunitário de saúde (ACS) ter um peso importante na vinculação entre a equipe e a comunidade, realizando visitas domiciliares, promovendo a busca ativa de casos e ajudando na organização dos cadastros (Alonso, Beguin e Duarte, 2018; Lima *et al.*, 2021). Estudo de caso sobre composição das equipes e o fato de elas estarem completas ou incompletas, incluindo ter ou não ACS, mostram diferenças no desempenho relacionado aos indicadores de pré-natal definidos pelo Previnde Brasil. Equipes completas e com presença de ACS tendem a estar correlacionadas a melhor desempenho nesses indicadores (Costa *et al.*, 2022).

Não há como saber se o sentido da mudança será uma substituição e retorno ao modelo tradicional, mas há uma mudança na lógica da atuação federal, deixando mais a cargo dos municípios a definição de como organizar a atenção primária em seu território. Como as capacidades de gestão e de financiamento são muito desiguais entre municípios, a indução federal tem sido considerada importante para redução de desigualdades.

21. Disponível em: <<https://bit.ly/3WUP4Ek>>. Acesso em: 2 fev. 2023.

3.2 Alguns marcadores de necessidades em saúde e as desigualdades no acesso à atenção à saúde

No Brasil, mais de 70% da população tem acesso às ações e aos serviços de saúde quase exclusivamente pelo SUS. Isso mostra a importância e a dimensão do sistema público de acesso universal no país. Se os avanços em relação ao acesso da população são inquestionáveis, são muitos os desafios para garantia de acesso universal, equitativo e integral por meio de uma rede regionalizada, como proposto na CF/1988 (Paim *et al.*, 2011; Castro *et al.*, 2019).

O primeiro desafio refere-se ao fato de o Brasil conviver simultaneamente com prevalência de doenças crônicas não transmissíveis e com doenças infecto-parasitárias. Há

uma polarização epidemiológica com a existência simultânea de elevadas taxas de morbidade e mortalidade por doenças crônico-degenerativas e de incidência e prevalência de doenças infecciosas e parasitárias, cuja mortalidade ainda é elevada em comparação com as taxas de países desenvolvidos e de outros países da América Latina (Araújo, 2012, p. 535).²²

Além disso, há desigualdades na prevalência e incidência dessas doenças.²³

Parte expressiva das doenças infecciosas e parasitárias estão diretamente associadas à pobreza e às condições de vida e trabalho inadequadas. Sua importância relativa para a carga de doença aumentou devido à emergência de novas enfermidades, como a covid-19, e a reemergência de algumas doenças, como a febre amarela e os surtos de dengue. Ademais, preocupam as baixas coberturas vacinais da população, o que tem contribuído para o crescimento da incidência de doenças imunopreveníveis. As DCNTs afetam desproporcionalmente as pessoas desfavorecidas socioeconomicamente, e o aumento de sua prevalência tem sérias consequências em termos de aumento da demanda e dos custos da provisão de serviços públicos de saúde para atender às novas necessidades da população (Nilson *et al.*, 2020). Em um contexto de desfinanciamento do sistema público de saúde, essas mudanças levantam sérias questões para o acesso à atenção à saúde.

Além do financiamento, ao menos dois outros fatores relevantes devem ser considerados no debate a respeito da equidade no acesso à atenção à saúde em sistemas de saúde universais como o SUS: a distribuição regional desigual dos provedores e as diferenças na qualidade dos serviços ofertados (Olsen, 2013). A distribuição desigual dos provedores de saúde no território tem forte poder explicativo para as desigualdades no acesso à atenção à saúde no Brasil. Por sua vez,

22. O país também convive com elevados índices de acidentes e violências que configuram uma tripla carga de doenças. Contudo, neste capítulo, trataremos das desigualdades relacionadas às DCNTs e às doenças infecto-parasitárias.

23. A incidência é uma medida da ocorrência de casos novos de um problema de saúde em uma população em risco em um período específico (fluxo). A prevalência refere-se aos casos novos e existentes (estoque).

a APS está associada a melhores níveis de saúde e maior equidade na distribuição da saúde entre os diferentes grupos populacionais (Starfield, Shi e Macinko, 2005), sugerindo haver melhor qualidade da assistência prestada quando o modelo de cuidado é baseado nesse nível de atenção. Assim, nesta subseção serão abordadas algumas questões relacionadas às DCNTs, às doenças infecto-parasitárias, às desigualdades na oferta de serviços de saúde e questões relacionadas ao modelo de atenção à saúde brasileiro.

3.2.1 Doenças crônicas não transmissíveis

A população brasileira vem envelhecendo a uma velocidade vertiginosa. O IBGE estima que, em 2060, as pessoas com 60 anos ou mais de idade passarão a representar mais de 32% da população total; ou seja, sua participação irá mais que dobrar em menos de quarenta anos – em 2022, essa proporção é estimada em pouco mais de 15% (IBGE, 2018). O envelhecimento populacional, com as mudanças no padrão de alimentação e o aumento do sedentarismo, tem como consequência o aumento da prevalência das DCNTs. Entre 2013 e 2019, a prevalência das DCNTs saltou de aproximadamente 35% para quase 42% (Macinko e Mullachery, 2022). Por sua vez, a maior prevalência das DCNTs aumenta a demanda e, conseqüentemente, os gastos com serviços de saúde (Kilsztajn *et al.*, 2003; Reis, Noronha e Wajnman, 2016).

Fatores relativos ao estilo de vida são importantes determinantes da incidência de doenças crônicas. O consumo de álcool está associado às doenças cardiovasculares, à cirrose hepática e ao câncer hepático (Melo *et al.*, 2017). O tabagismo é fator de risco para mortalidade prematura, incapacitação por doença pulmonar obstrutiva crônica e câncer (José *et al.*, 2017). O diabetes está diretamente associado ao consumo de açúcares simples e gorduras saturadas combinadas com a pouca ou nenhuma prática de atividades físicas e é responsável por problemas cardiovasculares e doença renal crônica (Duncan *et al.*, 2017).

As DCNTs são a principal causa de morbimortalidade no Brasil e afetam desigualmente as pessoas em desvantagem socioeconômica. A prevalência de hipertensão na população brasileira com 18 anos ou mais de idade, medida como pressão arterial sistólica maior ou igual a 140 mmHg, ou diastólica maior ou igual a 90 mmHg, ou uso reportado de anti-hipertensivos, é estimada em mais de 32% e afeta principalmente as mulheres negras e os menos escolarizados (Alves e Faerstein, 2016). De modo semelhante, os menos escolarizados são mais propensos a reportar doenças como diabetes (Malta *et al.*, 2016). Segundo a Federação Internacional de Diabetes (FID), o Brasil ocupava a sexta posição mundial em número absoluto de casos da doença em 2021, com 15,7 milhões de pessoas (IDE, 2021).

Cabe ressaltar que as desigualdades na prevalência das DCNTs devem ser ainda maiores devido ao uso da autodeclaração como medida de prevalência, pois os

desfavorecidos socioeconomicamente têm pior acesso a serviços de saúde e, portanto, menor probabilidade de receberem diagnóstico dessas doenças por profissionais de saúde. De acordo com a FID, da população estimada de 15,7 milhões de brasileiros com diabetes, mais de 5 milhões não receberam diagnóstico (Julião e Guimarães, 2018). Além de serem um problema de saúde em si, a hipertensão arterial e o diabetes são importantes fatores de risco para as doenças cardiovasculares, que figuram como a principal causa de morte no Brasil, sendo seguidas, respectivamente, pelas doenças infecciosas e parasitárias e pelas neoplasias.²⁴

As iniquidades no acesso ao diagnóstico e tratamento das DCNTs no Brasil estão documentadas na literatura que trata do tema. Tome-se, por exemplo, o caso do câncer de mama, que é o tipo mais frequente de neoplasia entre as mulheres, cuja detecção precoce reduz significativamente a incidência de mortalidade. A probabilidade de receber um pedido médico para realização da mamografia é maior entre as mulheres de pele branca, cobertas por planos e seguros privados de saúde, com maior nível de escolaridade e residentes na região Sudeste (Silva, G. *et al.*, 2017). Os mesmos fatores são relevantes para a realização do exame após a solicitação médica (Theme Filha *et al.*, 2016) e refletem as desigualdades na distribuição de equipamentos de mamografia entre o setor privado e o SUS e entre as regiões geográficas (Rocha, Manfron e Franca, 2019). As desigualdades na oferta de serviços também constituem importante barreira ao acesso ao tratamento do câncer de mama, com a região Sudeste concentrando a maioria das internações de residentes e não residentes. No país, muitas brasileiras são obrigadas a viajar longas distâncias quando precisam de tratamento (Souza *et al.*, 2020).

3.2.2 Doenças infecciosas e parasitárias

A virada do século inaugurou uma onda de surtos de doenças infecciosas graves, e as perspectivas não são positivas. De acordo com o *The Global Risks Report 2021*, as doenças infecciosas são percebidas como o principal risco global nos próximos dez anos (WEF, 2021). Essa percepção parece estar se concretizando, pois, apesar de ainda estarmos vivendo a pandemia de covid-19, a OMS declarou, em julho de 2022, que o surto de varíola do macaco constitui uma emergência de saúde pública de preocupação mundial. A maioria dos casos está sendo registrada em países onde a doença não é endêmica, e oito países da América do Norte e da Europa estão entre os dez mais afetados, mas o Brasil ocupa a terceira posição e já registrou 3,7 mil casos (Conheça..., 2022).

Outra questão importante é que o Brasil ainda convive com velhas doenças transmissíveis, como a dengue e doenças para as quais já existem vacinas no Programa Nacional de Imunizações (PNI), por exemplo, a febre amarela e a meningite.

24. Disponível em: <<https://bit.ly/3AZeQiW>>. Acesso em: 22 ago. 2022.

Em 2022, foram registrados aproximadamente 1,2 milhão de casos prováveis de dengue até meados de junho. O número de casos quase dobrou nesse período, quando comparado ao ano de 2021 inteiro (Brasil, 2022d). A queda na cobertura vacinal trouxe de volta diversas doenças transmissíveis que estavam controladas. Entre 2017 e 2019, houve uma epidemia de febre amarela que assolou diversas regiões do país, somente no Rio de Janeiro, após quase oitenta anos sem registro de casos, 289 pessoas foram infectadas e 93 morreram (Abreu *et al.*, 2022). Em 2022 também já foram registrados surtos de meningite nos estados de São Paulo, Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais e Pernambuco (Tomazela, 2022).

O aumento da importância das doenças infecciosas e parasitárias para a carga de doenças é perceptível. Em 2020, esse grupo de doenças passou a ocupar o segundo lugar entre as causas de mortalidade, especialmente devido aos óbitos por covid-19.²⁵ Até o momento, mais de 34 milhões de casos e número superior a 685 mil óbitos foram confirmados no Brasil, e a incidência e letalidade da doença é maior entre as pessoas em desvantagem socioeconômica. A incidência na cidade de São Paulo, por exemplo, é maior nos bairros localizados na periferia (Pereira *et al.*, 2020). Padrão semelhante é encontrado ao se analisar a incidência de dengue, que é maior em territórios que concentram pobreza e baixo acesso a serviços essenciais para a saúde, como a gestão de resíduos sólidos (Johansen, Carmo e Alves, 2016; Mol *et al.*, 2020).

A maior incidência e letalidade da covid-19 entre os mais vulneráveis socioeconomicamente está relacionada à dificuldade desses indivíduos em seguir as recomendações de distanciamento social, à maior vulnerabilidade a doenças e ao pior acesso aos serviços de saúde. Antes da disponibilização das vacinas, uma das principais recomendações para evitar a infecção pelo Sars-COV-2, o vírus que causa a covid-19, era a prática do distanciamento social, que foi menos prevalente nos territórios que concentram os grupos populacionais com piores condições de vida e trabalho (Natividade *et al.*, 2020; Figueiredo *et al.*, 2020). Quando foram disponibilizadas, houve uma clara iniquidade na aplicação das vacinas contra a covid-19, com as regiões Norte e Nordeste apresentando menor cobertura vacinal (Castro-Nunes e Ribeiro, 2022). Entre os infectados, as complicações graves da covid-19, que são mais frequentes entre os mais velhos e os que padecem de outras doenças, são mais prováveis entre as pessoas com baixa escolaridade e desempregadas (Borges e Crespo, 2020).

O pior acesso aos tratamentos disponíveis, além da maior vulnerabilidade a doenças, explica a maior letalidade da covid-19 entre os ocupantes das posições mais baixas na hierarquia social. Em um contexto de súbito crescimento da demanda, as desigualdades na distribuição dos recursos de saúde ficaram mais evidentes e foram

25. Disponível em: <<https://bit.ly/3AZeQiW>>. Acesso em: 22 ago. 2022.

observadas em todas as escalas territoriais analisadas. Em abril de 2020, enquanto a região Norte, que responde por quase 9% da população, contava com pouco mais de 5% dos leitos de unidade de terapia intensiva (UTI) do país, na região Sudeste, que responde por 42%, essa proporção atingia 52% (Cotrim Junior e Cabral, 2020). No Amazonas, os leitos de UTI estavam concentrados na capital, Manaus, e, embora essa distribuição seja menos concentrada em outros estados, as periferias das capitais e as cidades do interior também costumam contar com menos serviços de atenção especializada (Santos, Oliveira e Albuquerque, 2022).

A distribuição dos recursos de saúde também é marcadamente desigual entre o setor público e o setor privado. Antes do início da pandemia, o setor privado contava com aproximadamente 50% dos leitos de UTI disponíveis. Em abril de 2020, após a expansão do número de leitos para atender à nova demanda, essa proporção passou a ser de quase 57% (Cotrim Junior e Cabral, 2020). Os gestores do SUS compram serviços do setor privado para ofertar parte desses leitos para o sistema público de acesso universal. Os leitos de UTI adulto disponíveis para o SUS representavam 48% do total de leitos em janeiro de 2020, chegaram a pouco mais de 60% em agosto de 2021, mas retornaram aos patamares pré-pandemia em junho de 2022.²⁶ Assim, mesmo com esse processo de contratualização com o setor privado e considerando a maior necessidade de atenção à saúde da população em situação socioeconômica mais vulnerável, a situação de desigualdade de acesso é bem clara.

Como consequência dessa distribuição desigual de recursos de saúde, a mortalidade também obedece a um gradiente socioeconômico em que as maiores taxas são observadas entre os mais pobres, com baixa escolaridade, não brancos e residentes nas regiões Norte e Nordeste (Li *et al.*, 2021; Martins Filho *et al.*, 2021; Sanhueza-Sanzana *et al.*, 2021). O estudo de Li *et al.* (2021) encontra uma maior taxa de mortalidade nos hospitais públicos que deve ser explicada pelas piores condições de saúde dos pacientes que usam o sistema público e pela menor disponibilidade de recursos de saúde.

3.2.3 Desigualdade na oferta de serviços de saúde e desafios para organização da atenção à saúde

Assim, fica claro que as desigualdades de resultados em saúde são, também, relacionadas às desigualdades no acesso aos serviços, as quais estão expressas, entre outras, pela desigualdade na oferta. Esta é menor quando se analisam os serviços de APS. Em parte, isso se deve a uma clara estratégia, em um contexto de subfinanciamento, de priorizar a ampliação do acesso a partir da APS, começando pelas áreas com menor cobertura assistencial (Norte e Nordeste) e pelas periferias

26. Disponível em: <<https://bit.ly/3pZbWEx>>. Acesso em: 20 ago. 2022.

das grandes cidades, com expansão ao longo do tempo. Além disso, essa expansão tinha outros objetivos, entre eles, a mudança do modelo de atenção, até então bastante centrado em unidades hospitalares e no cuidado de casos agudos.

Para isso, estabeleceu-se a estratégia de saúde da família, baseada no atendimento multiprofissional, prestado, inicialmente, por equipes compostas por médico, enfermeiro, técnico de enfermagem e agentes comunitários de saúde. Outros incentivos foram criados para incluir novas modalidades de equipe e outras categoriais profissionais (equipes de saúde bucal, equipes de consultório na rua, equipes de saúde ribeirinha, núcleos de apoio à saúde da família, entre outros). Além disso, essas equipes deviam atuar a partir de uma orientação comunitária, em um território pré-definido e com uma base populacional estabelecida (população adscrita). Assim, em 2018, a saúde da família estava presente em 98% dos municípios brasileiros e com uma cobertura estimada de 64% da população.²⁷

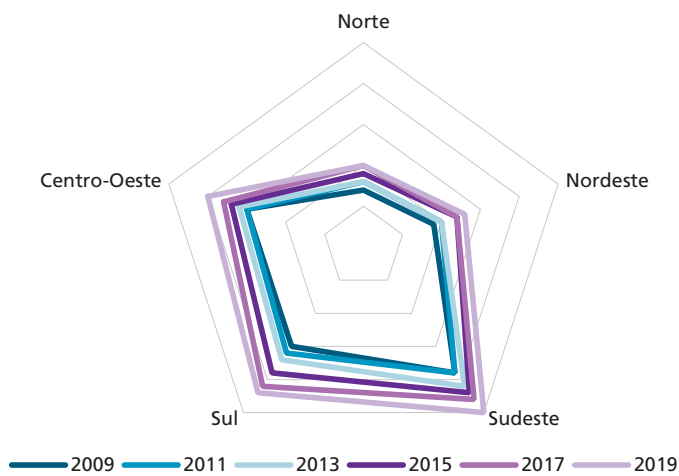
A expectativa era de que a mudança de modelo implicaria uma atenção primária ordenadora da rede de atenção à saúde, sua porta de entrada preferencial, e que ela teria grande capacidade de resolver os principais problemas de saúde da população. Os resultados da indução do modelo e expansão de cobertura foram objeto de vários estudos que mostram impactos da estratégia de saúde da família sobre a ampliação do acesso aos serviços de saúde, redução das internações por condições sensíveis à atenção primária, redução da mortalidade infantil, entre outras (Castro *et al.*, 2019).

Contudo, essa expansão e a mudança de modelo não aconteceram sem desafios. Entre eles, a desigualdade na distribuição de profissionais de saúde. Ainda que a oferta total tenha se ampliado significativamente, a distribuição espacial ainda apresenta grandes desigualdades. Entre outros profissionais, a distribuição de médicos (total e por especialistas) e também de cirurgiões-dentistas é ainda muito desigual. Os enfermeiros são mais bem distribuídos no território (gráfico 5).²⁸ Essa distribuição é afetada por vários processos, entre eles, pela formação de novos profissionais, contratação desses profissionais no mercado de trabalho e desconcentração espacial de oportunidades de trabalho. No caso dos médicos e de enfermeiros, há ampliação de oportunidades formativas, particularmente em instituições privadas de ensino, aumentando a oferta desses profissionais no mercado. Contudo, a demanda pelo trabalho médico tem sido superior e com maior valorização em relação à de enfermeiro. Além disso, a demanda por médicos ainda gera uma grande concentração espacial, ao passo que a dos enfermeiros tem um processo de distribuição espacial menos concentrado (CMAP, 2021; 2022).

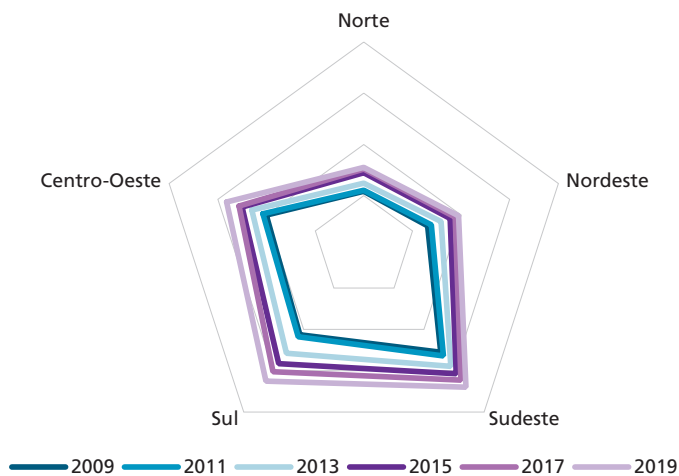
27. Disponível em: <<https://bit.ly/3CLtpld>>. Acesso em: 25 ago. 2022.

28. Os anos 2020 e 2021 são marcados pela pandemia da covid-19 e por vários processos de contratação de profissionais para atender às demandas desse momento, que gerou grande pressão sobre o sistema brasileiro de saúde. Assim, as distribuições das ocupações regionais tiveram algumas alterações, mas não necessariamente de forma permanente, optando-se por realizar as análises até 2019.

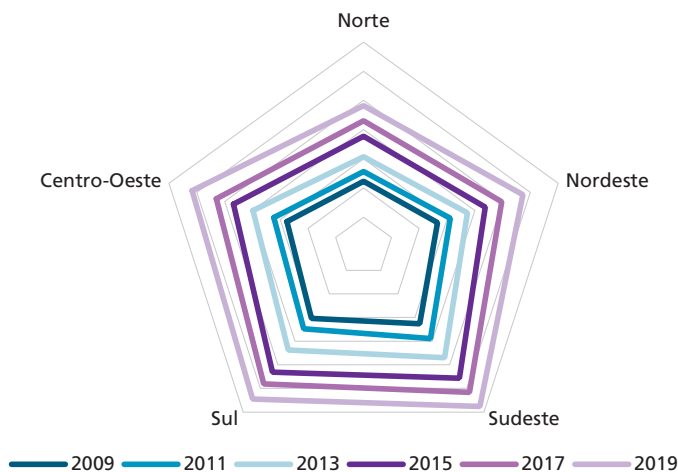
GRÁFICO 5
Profissionais de nível superior, em anos selecionados – Grandes Regiões brasileiras
5A – Médicos por 1 mil habitantes



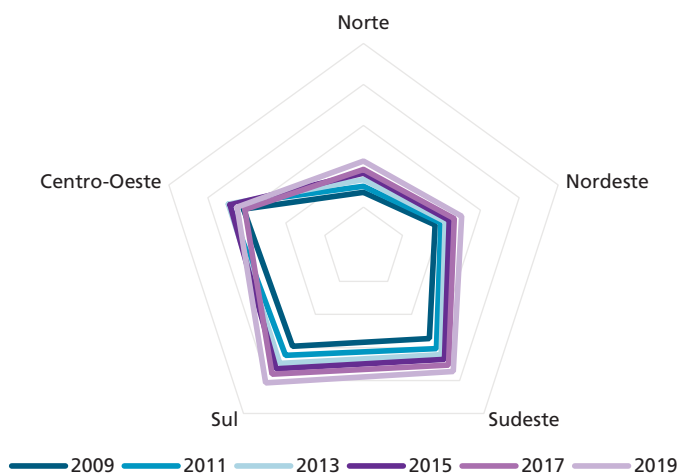
5B – Médicos especialistas por 100 mil habitantes



5C – Enfermeiros por 100 mil habitantes



5D – Cirurgiões-dentistas por 100 mil habitantes



Fonte: Projeto de Avaliação do Desempenho do Sistema de Saúde (Proadess). Disponível em: <<http://bit.ly/3kA8SPG>>. Elaboração dos autores.

No caso dos profissionais médicos, houve iniciativas públicas, por exemplo, a ampliação das oportunidades de formação e o programa Mais Médicos, que buscou incentivar a interiorização dos profissionais e sua atuação na atenção primária. No caso do Mais Médicos, houve, por um período, recurso a médicos estrangeiros, especialmente, a partir de um acordo com o governo cubano, que ampliou a oferta de médicos para esse nível de atenção em vários municípios (Ocké-Rei *et al.*, 2021). As inúmeras resistências a esse acordo levaram à suspensão dele em 2018, e uma nova tentativa de atrair médicos para a atenção primária foi proposta, denominada

Médicos pelo Brasil, que começou efetivamente em abril de 2019 (Ocké-Rei *et al.*, 2021). Ainda assim, as dificuldades para atrair e manter médicos levaram a medidas de flexibilização ainda maior da jornada desses profissionais nas equipes de atenção primária (Ao atender..., 2019).

Outra questão sempre presente nas discussões é relacionada às várias formas de contratação, muitas delas com vínculos precários, às formas de remuneração e às desigualdades salariais entre os profissionais. No caso dos médicos, há uma situação de pleno emprego no mercado de trabalho (Scheffer *et al.*, 2020), com alta demanda por esse profissional e situação de escassez econômica. Entretanto, essa alta demanda não leva a contratos mais estáveis, mas a uma atuação com múltiplos vínculos e com muitos deles atuando como autônomos (CMAP, 2021).

No caso dos enfermeiros, a formalização dos vínculos e a contratação pelo setor público, principalmente municipal, é maior. Contudo, as remunerações deles têm crescido proporcionalmente menos que as de médicos (CMAP, 2021). A pandemia trouxe uma maior valorização social desses profissionais e, nesse contexto, fez avançar a proposta de um piso nacional para os profissionais de enfermagem. A Lei nº 14.434, de 4 de agosto de 2022, estabelece um piso de R\$ 4.750,00 para enfermeiros, 70% desse valor para técnicos de enfermagem e 50% para auxiliares de enfermagem. Essa lei foi uma vitória política da categoria, mas foi questionada pela Confederação Nacional de Saúde, Hospitais, Estabelecimentos e Serviços (CNSaúde) por meio de ação direta de inconstitucionalidade, com primeira decisão monocrática em setembro do mesmo ano, suspendendo seus efeitos por sessenta dias. A alegação da CNSaúde é que seu impacto orçamentário e sua viabilidade não foram adequadamente analisados e não há indicação de fonte de custeio (Ministro..., 2022).

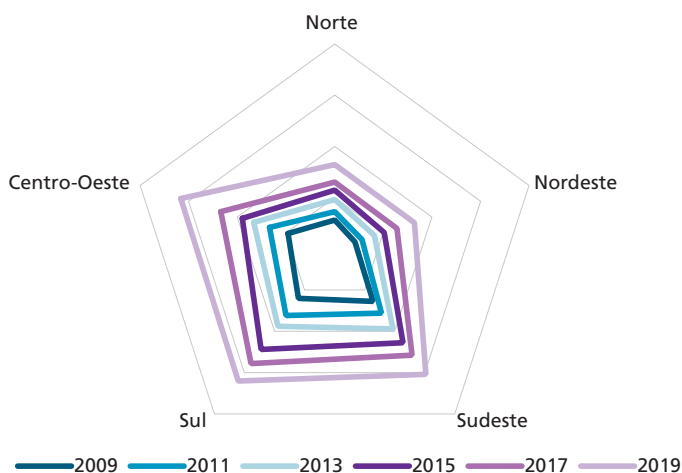
Além dos desafios relacionados à necessidade de se garantir profissionais e estabelecer políticas para sua valorização e sua permanência na atenção primária, o sistema brasileiro de saúde ainda tem que avançar na redução de desigualdades de acesso em outros níveis de atenção. Para garantir maior qualidade e resolubilidade nesse nível de atenção, ainda se faz necessário avançar muito para redução das desigualdades de acesso à atenção especializada por meio da rede regionalizada. Uma atenção primária resolutiva depende, também, do acesso a serviços de apoio à terapia e diagnósticos (exames laboratoriais, exames de imagem e outros), a outros médicos (pediatra, ginecologistas, cardiologistas, neurologistas, oncologistas etc.) e a outros profissionais de saúde.

Houve várias tentativas de organização dessa rede regionalizada da saúde no Brasil, desde 2000, com a Norma Operacional da Assistência à Saúde (Noas), seguida pelo Pacto pela Saúde de 2006 e, posteriormente, do Contrato Organizativo da Ação Pública da Saúde (Coap) em 2011. Mais recentemente, foram discutidos

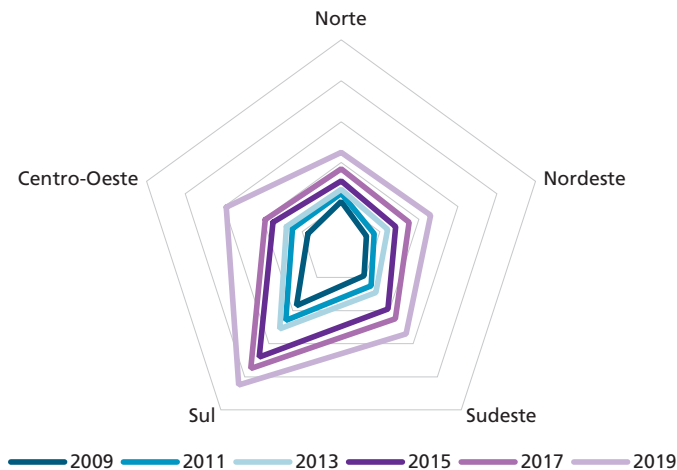
novos instrumentos de regionalização, como o Planejamento Regional Integrado (PRI). São tentativas de estabelecer as regiões de saúde como espaços territoriais para planejamento, para orientar o investimento, bem como os fluxos assistenciais e a atenção primária como ordenadora e ponto central da rede de atenção à saúde (Conass, 2022). Esse processo avançou mais rapidamente em regiões com histórico de planejamento em saúde, com estrutura de serviços e maior participação das secretarias estaduais de saúde (Lima *et al.*, 2012; Melo *et al.*, 2017). Entretanto, enfrenta os desafios relativos ao arranjo federativo brasileiro, ao subfinanciamento do SUS e, também, à necessidade de construção política mais clara em torno do tema (Servo, Andrade e Amaral, 2021; Viana *et al.*, 2018).

Para uma regionalização efetiva, há necessidade de ampliar os investimentos para reduzir os vazios assistenciais, com redução das desigualdades na oferta. Há, por exemplo, grande desigualdade na oferta de equipamentos mais densos tecnologicamente, como de ressonância magnética, e ainda mais quando se considera a disponibilidade para o SUS, conforme podem ser vistos nos indicadores apresentados no gráfico 6. Ainda que a oferta tenha aumentado ao longo do tempo, ainda há um claro gradiente favorecendo as regiões mais desenvolvidas do país. No caso da ressonância magnética, fica claro que o aumento da oferta também foi muito maior para o acesso não universal, para os equipamentos não disponíveis ao SUS.

GRÁFICO 6
Equipamentos de ressonância magnética, em anos selecionados – Grandes Regiões brasileiras
6A – Total por 100 mil habitantes



6B – Disponíveis ao SUS por 100 mil habitantes



Fonte: Proadess. Disponível em: <<http://bit.ly/3kA8SPG>>. Elaboração dos autores.

Além disso, há dificuldades de coordenação entre a atenção primária e a atenção especializada. Em um estudo de caso do Rio de Janeiro, a partir das informações prestadas por médicos que atuavam na regulação assistencial da atenção primária, Silva Junior *et al.* (2022) afirmam que há pouca ou nenhuma interação entre esta e a regulação da atenção especializada naquele município. O subfinanciamento, as desigualdades entre os municípios e uma menor participação dos estados no financiamento da APS explicam parte desses problemas de coordenação entre a atenção primária e o restante da rede de atenção. Para consolidar a atenção primária como ponto central da rede de atenção, faz-se necessário criar incentivos e instrumentos regionais efetivos para sua execução, combinando financiamento com uma estrutura de gestão adequada para isso (Massuda *et al.*, 2021).

A seguir, apresentam-se alguns desafios à implementação de políticas para enfrentamento dos problemas discutidos nesta seção.

4 DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PARA ENFRENTAMENTO DOS PROBLEMAS PRIORIZADOS NA AGENDA

A agenda proposta para o governo federal na área da saúde envolve o combate às desigualdades no financiamento das ASPS entre os entes da Federação e no acesso da população à atenção à saúde no território nacional.

A implementação de políticas para redução dessas desigualdades precisará enfrentar alguns desafios importantes, que demandam efetiva articulação e negociação política, especialmente do chefe do Poder Executivo com o Congresso Nacional e

do ministro da Saúde com o Conselho Nacional dos Secretários de Saúde (Conass), o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems) e o CNS.

O primeiro desafio é o da revogação da EC nº 95/2016, com definição de nova regra de vinculação orçamentária do gasto em saúde para a União, que proteja a área em momentos de recessão econômica e possibilite, ao mesmo tempo, a ampliação dos recursos alocados ao SUS nos períodos de crescimento econômico, a fim de atender às necessidades decorrentes da modificação demográfica e de reduzir as desigualdades em saúde. A EC nº 95/2016 impôs uma drástica restrição orçamentária ao MS ao congelar a aplicação mínima federal em ASPS até 2036 no patamar da aplicação de 2017 (Vieira, Piola e Benevides, 2019; Funcia *et al.*, 2022). Como também foi criado um teto de gasto para as despesas primárias da União por meio dessa emenda, qualquer alocação adicional de recursos ao SUS, para além do piso em ASPS, implica perdas para o financiamento de outras políticas públicas. Isso acaba restringindo ainda mais o financiamento de políticas de áreas que não estejam ligadas ao cumprimento de direitos previstos na CF/1988 ou em leis e para as quais não há obrigatoriedade de execução de despesas.²⁹

Ainda que a flexibilização do cumprimento do teto de gastos em 2020 para possibilitar a implementação de ações de resposta à pandemia da covid-19 (Brasil, 2020) e, mais recentemente, para aumentar o valor e estender o pagamento do Auxílio Brasil, no período eleitoral, até dezembro de 2022, evidencie a falácia do argumento de que o Estado brasileiro está “falido” e de que não há meios para aumentar os investimentos em políticas sociais, a revogação da EC nº 95/2016 não será uma tarefa fácil. A corrente hegemônica de pensamento econômico no Brasil é a neoliberal (Paccola, 2016), e, a despeito das evidências científicas existentes sobre os efeitos negativos da austeridade fiscal para o crescimento econômico e para o bem-estar social, a ideia da necessidade de diminuição do tamanho do Estado, por meio da redução de sua participação em atividades econômicas e de suas despesas com a implementação de políticas públicas (Rossi *et al.*, 2019), é compartilhada por atores relevantes, entre eles, empresários e políticos. Por isso, a viabilidade da revogação dessa emenda depende do quadro de forças políticas que emergirá após as eleições gerais, o que definirá uma situação mais ou menos favorável a essa medida nos poderes Executivo e Legislativo.

Uma vez que se consiga obter o apoio necessário e se revogue a EC nº 95/2016, será preciso definir nova regra de aplicação mínima em ASPS para a União. A trajetória do financiamento do SUS revela que ainda não se pode prescindir de mecanismos de vinculação orçamentária do gasto em saúde no Brasil (Vieira, Piola

29. Como a EC nº 95/2016 estabeleceu um teto para as despesas primárias da União, para que a saúde receba mais recursos, estes precisam ser realocados de outras áreas de políticas públicas. Em 2020, as despesas primárias da União já estavam em patamar próximo ao teto de gastos, quando foi preciso flexibilizar essa regra fiscal para acomodar as despesas adicionais necessárias à implementação de ações de enfrentamento à pandemia da covid-19 (Ocké-Rei *et al.*, 2021).

e Benevides, 2019). Essa vinculação constitui uma proteção básica contra grandes retrocessos no financiamento da saúde e, conseqüentemente, contra retrocessos nos níveis de provisão de serviços e bens de saúde que, por sua vez, estão associados à garantia do direito à saúde no país. Será necessário discutir qual a melhor forma de vinculação, a fim de proteger o gasto federal em ASPs em momentos de recessão econômica e de ampliar o aporte de recursos nas fases de crescimento da economia.

O segundo desafio é o da definição e da pactuação no SUS de método para alocação equitativa de recursos, considerando os preceitos e critérios dispostos na LC nº 141/2012. Como discutido neste capítulo, a proposição e a implementação de tais critérios constituem atividades complexas, cujos obstáculos podem ser contornados no caso de ampliação dos recursos alocados ao SUS pelo governo federal. Nessa situação, abre-se uma janela de oportunidade para a discussão e operacionalização dos critérios de rateio dos recursos federais, evitando-se que os entes subnacionais sofram perda de recursos atualmente transferidos. Caso se consiga aumentar os recursos federais para o SUS, é recomendável que os valores adicionais somente sejam alocados após a definição do método de rateio para a totalidade dos recursos transferidos aos fundos estaduais e municipais de saúde pelo FNS.

O terceiro desafio está relacionado ao aperfeiçoamento da coordenação federativa para garantia da integralidade do atendimento nas macrorregiões de saúde.³⁰ Fortalecer os mecanismos de coordenação demanda a adoção de medidas para valorizar os espaços de negociação e pactuação do SUS, as comissões intergestores bipartite (CIBs) e a CIT, por exemplo, assim como as instâncias de representação dos gestores públicos de saúde. Além disso, implica o aprimoramento da governança do SUS, por meio da revisão, se necessário, das normas que estabelecem as responsabilidades de cada esfera de governo quanto ao financiamento, à gestão e à oferta de serviços e bens de saúde à população.

O quarto desafio envolve a implantação de um efetivo sistema de planejamento ascendente e integrado no SUS. Faz-se necessário assegurar maior articulação entre os instrumentos de planejamento do sistema público – o plano de saúde (PS) e a Programação Anual de Saúde (PAS) – e os instrumentos de planejamento da gestão pública – o PPA e as leis orçamentárias anuais (LOAs) –, em cada esfera de governo, individualmente e entre tais esferas. Trata-se de uma tarefa complexa e de difícil execução, que tem por barreira importante a baixa valorização do planejamento como processo imprescindível da gestão na cultura organizacional brasileira na administração pública. Isso demanda a implementação de ações que visem à promoção de uma cultura favorável ao planejamento em qualquer nível de decisão no SUS para, posteriormente, desenvolverem-se métodos para o efetivo exercício do planejamento ascendente nesse sistema, que leve em consideração as necessidades de saúde da população.

30. Conforme Resolução CIT nº 37 (Brasil, 2018a).

O quinto desafio está relacionado à organização da rede regionalizada de atenção à saúde, o que demanda não apenas recursos financeiros para a ampliação da oferta de serviços e bens de saúde, mas também o fortalecimento da gestão do SUS, para que a atenção à saúde seja organizada visando à garantia da integralidade do cuidado. Para tanto, a APS precisa ser fortalecida para exercer o seu papel de ordenadora da rede, e a atenção especializada precisa ser garantida, com organização territorial a partir das macrorregiões de saúde. Ademais, a regulação em saúde necessita de aperfeiçoamento, e a comunicação entre os estabelecimentos de saúde e entre estes e as secretarias de saúde precisa ocorrer de forma eficaz. Um usuário referenciado pela unidade básica de saúde para atendimento em uma unidade de saúde especializada, dentro ou fora do seu município, precisa ser contrarreferenciado pela unidade especializada para a unidade básica de saúde de forma efetiva para o seu acompanhamento na APS. A melhoria dessa comunicação requer investimentos na capacitação do pessoal da saúde, no fortalecimento da regulação assistencial e em sistemas de informação, além de articulação entre os gestores da saúde.

O sexto desafio está relacionado ao enfrentamento da tripla carga de doenças da população brasileira. O país vivencia uma situação de alta prevalência de DCNTs, de elevada incidência de doenças infecciosas, com aumento da importância de algumas delas, e de alta ocorrência de causas externas, decorrentes, por exemplo, da violência e dos acidentes de trânsito, que provocam adoecimento e morte. As duas primeiras foram analisadas neste capítulo, e a última, ainda que não discutida, também constitui importante problema de saúde. O enfrentamento desses problemas demanda a implementação de ações que incidam sobre questões estruturais, muitas das quais extrapolam o campo de atuação da saúde. Contudo, é preciso que a área da saúde exerça um papel de liderança na abordagem desse tema e coordene as discussões envolvendo outros setores, para que o governo federal implemente ações concretas, visando à superação ou mitigação dos problemas estruturais que se encontram na origem dessa tripla carga de doença.

Por fim, cabe lembrar que os problemas discutidos, que contribuem para a manutenção ou aumento das desigualdades em saúde, e que estão sendo priorizados na conformação da agenda proposta para o governo federal neste texto, estão relacionados ao SUS. Como visto anteriormente, o acesso aos serviços de saúde é apenas um dos determinantes sociais da saúde. Faz-se necessária uma rediscussão da Política Nacional de Promoção da Saúde – PNPS (Brasil, 2018b), com o envolvimento de diversos setores de políticas públicas em âmbito nacional, a fim de se proporem e implementarem ações abrangentes voltadas à promoção da saúde e à redução das desigualdades em saúde, considerando os seus diversos determinantes, econômicos, sociais e ambientais. A despeito dos avanços realizados pelo Brasil, como na regulação do mercado de tabaco e no tratamento dos usuários, com resultados bem-sucedidos na diminuição do tabagismo na população, ainda

há muito a se fazer. As ações de promoção à saúde previstas na PNPS, na prática, concentraram-se no SUS e em intervenções individuais, ainda que esta política proponha ações extrasetoriais (Castiel, 2015). Seus resultados acabam sendo limitados em virtude das condições sociais diversas dos indivíduos. É preciso um esforço amplo dos órgãos responsáveis pelas políticas econômicas e sociais, com estrutura de governança bem definida, para a implementação de ações de uma nova PNPS, visando à promoção da saúde.

REFERÊNCIAS

- ABREU, F. V. S. *et al.* Ecological and environmental factors affecting transmission of sylvatic yellow fever in the 2017-2019 outbreak in the Atlantic Forest, Brazil. **Parasites & Vectors**, v. 15, n. 23, p. 1-18, 2022.
- ALONSO, C. M. do C.; BEGUIN, P. D.; DUARTE, F. J. de C. M. Trabalho dos agentes comunitários de saúde na Estratégia Saúde da Família: metassíntese. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 52, n. 14, p. 1-13, 2018.
- ALVES, R. F. S.; FAERSTEIN, E. Educational inequalities in hypertension: complex patterns in intersections with gender and race in Brazil. **International Journal for Equity in Health**, v. 15, n. 146, p. 1-9, 2016.
- AO ATENDER apelo municipal, governo flexibiliza jornada e define incentivo à equipe de atenção básica. **CNM**, 1 out. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3RIkR9W>>. Acesso em: 6 set. 2022.
- ARAÚJO, J. D. Polarização epidemiológica no Brasil. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 21, n. 4, p. 533-538, out.-dez. 2012.
- ARCAYA, M. C.; ARCAYA, A. L.; SUBRAMANIAN, S. V. Desigualdades em saúde: definições, conceitos e teorias. **Revista Panamericana de Salud Publica**, Washington, p. 1-6, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3whMgqr>>. Acesso em: 22 ago. 2022.
- BAIÃO, A. L.; CUNHA, A. S. M.; SOUZA, F. S. R. N. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 68, n. 3, p. 583-610, jul.-set. 2017.
- BARATA, R. B. Iniquidade e saúde: a determinação social do processo saúde-doença. **Revista USP**, São Paulo, n. 51, p. 138-145, set.-nov. 2001.
- BARROS, A. *et al.* Catastrophic spending on health care in Brazil: private health insurance does not seem to be the solution. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, p. 254-262, 2011.

BARROS, M. E. D.; PIOLA, S. F. O financiamento dos serviços de saúde no Brasil. In: MARQUES, R. M.; PIOLA, S. F.; ROA, A. C. (Org.). **Sistemas de saúde no Brasil: organização e financiamento**. Brasília: Abres, 2016. p. 101-138.

BENEVIDES, R. P. de S. e. **Metodologia para identificação das transferências federais para a atenção primária em saúde: o caso das emendas parlamentares de 2014 a 2018**. Brasília: Ipea, jun. 2021. (Nota Técnica Disoc, n. 94).

BOCCOLINI, C.; SOUZA JUNIOR, P. Inequities in healthcare utilization: results of the Brazilian National Health Survey, 2013. **International Journal for Equity in Health**, v. 15, n. 1, p. 1-8, 2016.

BOING, A. C. *et al.* Influência dos gastos em saúde no empobrecimento de domicílios no Brasil. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 48, n. 5, p. 797-807, 2014.

BORGES, G. M.; CRESPO, C. D. Aspectos demográficos e socioeconômicos dos adultos brasileiros e a covid-19: uma análise dos grupos de risco a partir da Pesquisa Nacional de Saúde 2013. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 10, p. 1-15, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/3pDoqld>>. Acesso em: 23 ago. 2022.

_____. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 182, p. 1, 20 set. 1990. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/3R1JWvt>>. Acesso em: 23 ago. 2022.

_____. Decreto de 13 de março de 2006. Institui, no âmbito do Ministério da Saúde, a Comissão sobre Determinantes Sociais da Saúde (CNDSS). **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 mar. 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/3cgr8Kb>>. Acesso em: 22 ago. 2022.

_____. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, estados, Distrito Federal e municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 11, p. 1, 16 jan. 2012. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/2t5sQqE>>. Acesso em: 1 set. 2022.

_____. Portaria nº 1.409, de 10 de julho de 2013. Define o valor mínimo da parte fixa do Piso de Atenção Básica (PAB) para efeito do cálculo do montante de recursos a ser transferido do Fundo Nacional de Saúde aos Fundos de Saúde dos Municípios e do Distrito Federal, e divulga os valores anuais e mensais da parte fixa do PAB. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 132, p. 267, 11 jul. 2013. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/3ImdpNT>>. Acesso em: 26 ago. 2022.

_____. Portaria nº 3.947, de 28 de dezembro de 2017. Atualiza a base populacional para o cálculo do montante de recursos do componente Piso da Atenção Básica Fixo (PAB Fixo) da Portaria GM/MS nº 1.409, de 10 de julho de 2013 e do Anexo I; e altera o Anexo II. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 248, p. 1, 28 dez. 2017. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/3kViamY>>. Acesso em: 26 ago. 2022.

_____. Resolução nº 37, de 22 de março de 2018. Dispõe sobre o processo de Planejamento Regional Integrado e a organização de macrorregiões de saúde. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 58, p. 135, 26 mar. 2018a. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/3Dt0hFX>>. Acesso em: 15 set. 2022.

_____. **Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS)**: anexo I da Portaria de Consolidação nº 2, de 28 de setembro de 2017, que consolida as normas sobre as políticas nacionais de saúde do SUS. Brasília: MS, 2018b. Disponível em: <<https://bit.ly/3BNfjfb>>. Acesso em: 14 set. 2022.

_____. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 abr. 2019a. Disponível em: <<https://bit.ly/2IfcomK>>. Acesso em: 22 ago. 2022.

_____. Decreto nº 10.087, de 5 de novembro de 2019. Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 nov. 2019b. Disponível em: <<https://bit.ly/3PAZNQE>>. Acesso em: 22 ago. 2022.

_____. Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 maio 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3CLhH0u>>. Acesso em: 31 ago. 2022.

_____. **Contas de saúde na perspectiva da contabilidade internacional**: Conta SHA para o Brasil, 2015 a 2019. Brasília: MS, 2022a. Disponível em <<https://bit.ly/3whTF8F>>. Acesso em: 12 set. 2022.

_____. Portaria GM/MS nº 684, de 30 de março de 2022. Dispõe sobre a aplicação de emendas parlamentares que adicionarem recursos ao Sistema Único de Saúde (SUS), para a realização de transferências do Fundo Nacional de Saúde

aos fundos de saúde dos estados, Distrito Federal e municípios, no exercício de 2022. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 62, p. 202, 31 mar. 2022b. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/3CNIf17>>. Acesso em: 30 ago. 2022.

_____. Portaria GM/MS nº 26, de 7 de janeiro de 2022. Estabelece o valor *per capita* anual para o cálculo do incentivo financeiro com base em critério populacional para o ano de 2022, no âmbito do programa Previne Brasil, e o valor do incentivo financeiro. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 6, p. 114, 10 jan. 2022c. Disponível em: <<https://bit.ly/3TspBBE>>. Acesso em: 20 ago. 2022.

_____. **Boletim Epidemiológico**, Ministério da Saúde, v. 53, n. 24, jun. 2022d. Disponível em: <<https://bit.ly/3AWpxTC>>. Acesso em: 22 ago. 2022.

BRAVEMAN, P. A. Monitoring equity in health and healthcare: a conceptual framework. **Journal of Health, Population and Nutrition**, v. 21, n. 3, p. 181-192, 2003.

_____. What are health disparities and health equity? We need to be clear. **Public Health Reports**, v. 129, n. 2, p. 5-8, Jan.-Feb. 2014.

BRAVEMAN, P.; GRUSKIN, S. Defining equity in health. **Journal of Epidemiology & Community Health**, v. 57, n. 4, p. 254-258, Apr. 2003.

CASTIEL, L. D. A promoção de saúde baseada em tecnologias de melhoramento: apontamentos sobre a busca da vitalidade a mais eterna possível. *In*: NOGUEIRA, R. P. *et al.* (Org.). **Observatório internacional de capacidades humanas, desenvolvimento e políticas públicas: estudos e análises 2**. Brasília: OICH, 2015. p. 229-259. Disponível em: <<https://bit.ly/3BGpCuS>>. Acesso em: 14 set. 2022.

CASTRO, M. *et al.* Brazil's unified health system: the first 30 years and prospects for the future. **The Lancet**, v. 27, n. 10195, p. 345-356, July 2019.

CASTRO-NUNES, P. de; RIBEIRO, G. da R. Equidade e vulnerabilidade em saúde no acesso às vacinas contra a covid-19. **Revista Panamericana de Salud Pública**, v. 46, p. 1-6, 2022.

CHANCEL, L. *et al.* (Coord.). **World inequality report 2022**. Paris: World Inequity Lab, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3KvtrWD>>. Acesso em: 29 ago. 2022.

CHIAVEGATTO FILHO, A. D. P.; LAURENTI, R. Disparidades étnico-raciais em saúde autoavaliada: análise multinível de 2.697 indivíduos residentes em 145 municípios brasileiros. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 8, p. 1572-1582, ago. 2013.

CMAP – CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Relatório de avaliação Atenção Primária à Saúde (APS) – ciclo 2020**. Brasília: CMAP, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3BAvwXU>>. Acesso em: 18 ago. 2022.

_____. **Programa Nacional de Apoio à Formação de Médicos Especialistas em Áreas Estratégicas para o SUS (Pró-Residência Médica) – ciclo 2021**. Brasília: CMAP, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3oQBTpo>>. Acesso em: 2 ago. 2022.

CONASS – CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE. **Jornada de debates sobre a gestão estadual do SUS: SES e PGE**. Episódio 2: planejamento, redes e regionalização do SUS. Brasília: Conass, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3U1mG3a>>. Acesso em: 6 set. 2022.

CONHEÇA o cenário epidemiológico da varíola dos macacos no mundo e o perfil dos casos. **Gov.br**, 22 ago. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3pPvyuW>>. Acesso em: 23 ago. 2022.

COSTA, J. P. D. C. *et al.* Equipes de saúde da família inconsistentes e impacto nos indicadores do programa Previne Brasil relacionados ao pré-natal no território do Distrito Federal no primeiro quadrimestre de 2021. **Brazilian Journal of Health Review**, v. 5, n. 1, p. 3189-3201, jan.-fev. 2022.

COTRIM JUNIOR, D. F.; CABRAL, L. M. S. Crescimento dos leitos de UTI no país durante a pandemia de covid-19: desigualdades entre o público x privado e iniquidades regionais. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, p. 1-11, 2020.

CUNHA, E. M. G. de P. da. Desigualdades, diferença em saúde: especificidades da raça/etnia nas questões de saúde. *In*: GOLDENBERG, P.; MARSIGLIA, R. M. G.; GOMES, M. H. A. (Org.). **O clássico e o novo: tendências, objetos e abordagens em ciências sociais e saúde**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2003. p. 239-247.

DAHLGREN, G.; WHITEHEAD, M. **A discussion paper on European strategies for tackling social inequities in health: levelling up part 2**. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, 2006. (Studies on Social and Economic Determinants of Population Health, n. 3).

DUARTE, L.; CONTEL, F.; BALBIM, R. Regionalização da saúde e ordenamento territorial: análises exploratórias de convergências. *In*: BOUERI, R.; COSTA, M. **Brasil em Desenvolvimento 2013: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2013. p. 147-162.

DUNCAN, B. *et al.* The burden of diabetes and hyperglycemia in Brazil and its states: findings from the Global Burden of Disease Study 2015. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 20, n. 1, p. 90-101, 2017.

FERREIRA, R. C. *et al.* Education and income-based inequality in tooth loss among Brazilian adults: does the place you live make a difference? **BMC Oral Health**, v. 20, n. 246, p. 1-13, 2020.

FIGUEIREDO, A. M. *et al.* Determinantes sociais da saúde e infecção por covid-19 no Brasil: uma análise da epidemia. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 73, n. 2, p. 1-7, 2020.

FUNCIA, F. R. *et al.* **Nova política de financiamento do SUS**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3XPt7bn>>. Acesso em: 4 nov. 2022.

GAMPER-RABINDRAN, S.; KHAN, S.; TIMMINS, C. The impact of piped water provision on infant mortality in Brazil: a quantile panel data approach. **Journal of Development Economics**, v. 92, n. 2, p. 188-200, July 2010.

GARCIA, L. P. *et al.* **Dimensões do acesso a medicamentos no Brasil**: perfil e desigualdades dos gastos das famílias, segundo as Pesquisas de Orçamentos Familiares 2002-2003 e 2008-2009. Rio de Janeiro: Ipea, jun. 2013. (Texto para Discussão, n. 1839).

GIATTI, L.; BARRETO, S.; CÉSAR, C. Unemployment and self-rated health: neighborhood influence. **Social Science & Medicine**, v. 71, n. 4, p. 815-823, Aug. 2010.

GIOVANELLA, L.; FRANCO, C. M.; ALMEIDA, P. F. D. Política Nacional de Atenção Básica: para onde vamos? **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 4, p. 1475-1481, 2020.

GULLIFORD, M. *et al.* What does 'access to health care' mean? **Journal of Health Services Research & Policy**, v. 7, n. 3, p. 186-188, July 2002.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saúde 2013**: acesso e utilização dos serviços de saúde, acidentes e violência. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2rK0bn4>>. Acesso em: 30 ago. 2022.

_____. **Projeções da população, Brasil e Unidades da Federação**: revisão 2018. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

_____. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3PNFVtE>>. Acesso em: 23 ago. 2022.

_____. **Conta-satélite de saúde 2010-2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3TdJe0d>>. Acesso em: 24 ago. 2022.

IDF – INTERNATIONAL DIABETES FEDERATION. **IDF diabetes atlas**. 10. ed. Brussels: IDF, 2021.

IRWIN, A.; SCALI, E. **Action on the social determinants of health**: learning from previous experiences. Geneva: WHO, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3coAJis>>. Acesso em: 29 ago. 2022. (Social Determinants of Health Discussion Paper, n. 1).

JOHANSEN, I. C.; CARMO, R. L.; ALVES, L. C. Desigualdade social intraurbana: implicações sobre a epidemia de dengue em Campinas, SP, em 2014. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 18, n. 36, p. 421-440, jul. 2016.

JOSÉ, B. *et al.* Mortalidade e incapacidade por doenças relacionadas à exposição ao tabaco no Brasil, 1990 a 2015. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 20, n. 1, p. 75-89, maio 2017.

JULIÃO, N.; GUIMARÃES, R. Fatores associados ao subdiagnóstico de hipertensão na população brasileira: um estudo com base na Pesquisa Nacional de Saúde (2013). *In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS*, 21., 2018, Poços de Caldas. **Anais...** Poços de Caldas: Abep, 2018.

KILSZTAJN, S. *et al.* Serviços de saúde, gastos e envelhecimento da população brasileira. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 20, n. 1, p. 93-108, 2003.

LI, S. L. *et al.* Higher risk of death from covid-19 in low-income and non-white populations of São Paulo, Brazil. **BMJ Global Health**, v. 6, n. 4, p. 1-11, 2021.

LIMA, E. C. P. Desequilíbrios no federalismo fiscal brasileiro. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, v. 22, n. 122, p. 229-247, jul.-ago. 2020.

LIMA, J. G. *et al.* O processo de trabalho dos agentes comunitários de saúde: contribuições para o cuidado em territórios rurais remotos na Amazônia, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 8, p. 1-18, 2021.

LIMA, L. D. *et al.* Regionalização e acesso à saúde nos estados brasileiros: condicionantes históricos e político-institucionais. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 11, p. 2881-2892, 2012.

MACINKO, J.; MULLACHERY, P. H. Education-related health inequities in noncommunicable diseases: an analysis of the Brazilian National Health Survey, 2013 and 2019. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 38, n. 1, p. 1-14, 2022.

MALTA, D. C. *et al.* Social inequalities in the prevalence of self-reported chronic non-communicable diseases in Brazil: national health survey 2013. **International Journal for Equity in Health**, v. 15, n. 1, p. 1-11, 2016.

MARQUES, R. M.; MENDES, A. A problemática do financiamento da saúde pública brasileira: de 1985 a 2008. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. 2, p. 345-362, ago. 2012.

MARTINS-FILHO, P. R. *et al.* Socio-economic inequalities and covid-19 incidence and mortality in Brazilian children: a nationwide register-based study. **Public Health**, v. 190, n. 4, p. 4-6, Jan. 2021.

MASSA, K.; PABAYO, R.; CHIAVEGATTO FILHO, A. Income inequality and self-reported health in a representative sample of 27.017 residents of state capitals of Brazil. **Journal of Public Health**, v. 40, n. 4, p. 440-446, Dec. 2018.

MASSUDA, A. *et al.* **Brazil's primary health care financing**: case study. London: Lancet, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3e8x9t4>>. Acesso em: 28 ago. 2022.

MATÉ, G. Beyond the medical model: addiction as a response to trauma and stress. *In*: HEATHER, N. (Ed.). **Evaluating the brain disease model of addiction**. Routledge: Abingdon, 2022. p. 431-443.

MELO, A. *et al.* Mortalidade por cirrose, câncer hepático e transtornos devidos ao uso de álcool: carga global de doenças no Brasil, 1990 e 2015. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 20, p. 61-74, maio 2017.

MESSIAS, E. Income inequality, illiteracy rate, and life expectancy in Brazil. **American Journal of Public Health**, v. 93, n. 8, p. 1294-1296, Aug. 2003.

MINISTRO do STF suspende pagamento do Piso da Enfermagem. **CNSaúde**, 4 set. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3Bwz5Vp>>. Acesso em: 9 set. 2022.

MOL, M. P. G. *et al.* Gestão adequada de resíduos sólidos como fator de proteção na ocorrência da dengue. **Revista Panamericana de Salud Pública**, v. 44, p. 1-9, 2020.

MORAIS NETO, O. *et al.* Regional disparities in road traffic injuries and their determinants in Brazil, 2013. **International Journal for Equity in Health**, v. 15, n. 1, p. 1-11, 2016.

MÚJICA, O. J.; MORENO, C. M. De la retórica a la acción: medir desigualdades en salud para “no dejar a nadie atrás”. **Revista Panamericana de Salud Pública**, Washington, v. 43, p.1-8, 2019.

MULLACHERY, P.; SILVER, D.; MACINKO, J. Changes in health care inequity in Brazil between 2008 and 2013. **International Journal for Equity in Health**, v. 15, n. 140, p. 1-12, 2016.

NATIVIDADE, M. S. *et al.* Distanciamento social e condições de vida na pandemia covid-19 em Salvador-Bahia, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 9, p. 3385-3392, 2020.

NILSON, E. A. F. *et al.* Custos atribuíveis a obesidade, hipertensão e diabetes no Sistema Único de Saúde, Brasil, 2018. **Revista Panamericana de Salud Pública**, Washington, v. 44, p. 1-9, 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, p. 1-17, 2020.

OCKÉ-REI, C. O. *et al.* Saúde. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, p. 109-172, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/40RFLZ4>>. Acesso em: 1º set. 2022.

OLSEN, J. A. Concepts of equity and fairness in health and health care. *In*: GLIED, S.; SMITH, P. C. (Ed.). **The Oxford handbook of health economics**. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 814-836.

PACCOLA, M. A. B. A construção da “hegemonia” neoliberal no Brasil. **Sinais: Revista de Ciências Sociais**, Vitória, n. 19, p. 30-48, 2016.

PAIM, J. *et al.* The Brazilian health system: history, advances, and challenges. **Lancet**, n. 377, p. 1778-1797, 2011.

PEREIRA, R. H. M. *et al.* **Mobilidade urbana e o acesso ao Sistema Único de Saúde para casos suspeitos e graves de covid-19 nas vinte maiores cidades do Brasil**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica Dirur, n. 14). Disponível em: <<https://bit.ly/3kVTkpJ>>.

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

_____. **Coordenação entre as instâncias de governo e o papel do Ministério da Saúde no Sistema Único de Saúde**. Brasília: Ipea, jul. 2022. (Texto para Discussão, n. 2745).

PIOLA, S. F.; VIEIRA, F. S. **As emendas parlamentares e a alocação de recursos federais no Sistema Único de Saúde**. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2019. (Texto para Discussão, n. 2497).

RASELLA, D.; AQUINO, R.; BARRETO, M. L. Impact of income inequality on life expectancy in a highly unequal developing country: the case of Brazil. **Journal of Epidemiology and Community Health**, v. 67, n. 8, p. 661-666, Aug. 2013.

REIS, M. Food insecurity and the relationship between household income and children’s health and nutrition in Brazil. **Health Economics**, v. 21, n. 4, p. 405-427, Apr. 2012.

REIS, C. S.; NORONHA, K.; WAJNMAN, S. Envelhecimento populacional e gastos com internação do SUS: uma análise realizada para o Brasil entre 2000 e 2010. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Rio de Janeiro, v. 33, p. 591-612, set.-dez. 2016.

ROCHA, A. S. S.; MANFRON, A. P. T.; FRANCA, B. H. S. Iniquidade socioeconômica na distribuição de equipamentos de imagem na saúde pública brasileira. **Revista Latinoamericana de Bioética**, Bogotá, v. 19, n. 2, p. 19-28, jul.-dez. 2019.

ROSSI, P. *et al.* E. Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 40, p. 1-20, 2019.

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**, Brasília, v. 30, n. 3, p. 1-12, 2021.

SÁ, E. B. de *et al.* Saúde. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, p. 111-166, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3QPbepg>>. Acesso em: 26 ago. 2022.

SANTOS, N. R. dos. SUS 30 anos: o início, a caminhada e o rumo. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 6, p. 1729-1736, 2018.

SANTOS, P. P. G. V. dos; OLIVEIRA, R. A. D. de; ALBUQUERQUE, M. V. de. Desigualdades da oferta hospitalar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil: uma revisão integrativa. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 46, p. 322-337, mar. 2022.

SCHEFFER, M. *et al.* **Demografia médica no Brasil 2020**. São Paulo: FMUSP; CFM, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3eILPiK>>. Acesso em: 12 set. 2022.

SERVO, L. M. S. **O processo de regionalização da saúde no Brasil**: acesso geográfico e eficiência. 2020. 164 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3R43XIK>>. Acesso em: 31 ago. 2022.

SERVO, L. M. S.; ANDRADE, M. V.; AMARAL, P. V. M. Os caminhos da regionalização da saúde no Brasil: adequação e acesso geográfico nos anos 2000. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 60, p. 13-41, out.-dez. 2021.

SILVA, C. R. *et al.* A. Dificuldade de acesso a serviços de média complexidade em municípios de pequeno porte: um estudo de caso. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 1109-1120, 2017.

SILVA, G. A. e. *et al.* Detecção precoce do câncer de mama no Brasil: dados da Pesquisa Nacional de Saúde 2013. **Revista de Saúde Pública**, v. 51, p. 1-9, 2017.

SILVA JUNIOR, C. L. *et al.* A regulação ambulatorial na atenção primário do município do Rio de Janeiro, Brasil, a partir dos médicos reguladores locais. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 6, p. 2481-2493, 2022.

SILVEIRA, F. G.; OSÓRIO, R. G.; PIOLA, S. F. Os gastos das famílias com saúde. In: SILVEIRA, F. G. *et al.* (Org.). **Gasto e consumo das famílias brasileiras contemporâneas**. Brasília: Ipea, 2007. v. 1, p. 107-124.

SOLAR, O.; IRWIN, A. **A conceptual framework for action on the social determinants of health**. Geneva: WHO, 2010. (Social Determinants of Health Discussion Paper, n. 2).

SOUZA, B. C. de. *et al.* Regional disparities in the flow of access to breast cancer hospitalizations in Brazil in 2004 and 2014. **BMC Women's Health**, v. 20, n. 1, p. 1-9, Jun 2020.

STARFIELD, B.; SHI, L.; MACINKO, J. Contribution of primary care to health systems and health. **The Milbank Quarterly**, v. 83, n. 3, p. 457-502, 2005.

SZWARCWALD, C. *et al.* Health inequalities in Rio de Janeiro, Brazil: lower healthy life expectancy in socioeconomically disadvantaged areas. **American Journal of Public Health**, v. 101, n. 3, p. 517-523, Mar. 2011.

THEME FILHA, M. *et al.* Regional and social inequalities in the performance of Pap test and screening mammography and their correlation with lifestyle: Brazilian national health survey, 2013. **International Journal for Equity in Health**, v. 15, n. 1, p. 1-8, Nov. 2016.

TOMAZELA, J. M. Avanço de casos e mortes por meningite acende alerta no Estado de São Paulo. **Estadão**, 7 out. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3VhcWSv>>. Acesso em: 28 nov. 2022.

UGÁ, M. A. D.; SANTOS, I. S. An analysis of equity in Brazilian health system financing. **Health Affairs**, v. 26, n. 4, p. 1017-1028, July-Aug. 2007.

VIANA, A. L. d'Á. *et al.* Regionalização e redes de saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 6, p. 1791-1798, 2018.

VIANA, A. L. d'Á.; LIMA, L. D. de; 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.

VIEIRA, F. S. Implicações de decisões e discussões recentes para o financiamento do Sistema Único de Saúde. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 109, p. 187-199, abr.-jun. 2016.

_____. **Emendas parlamentares ao orçamento federal do SUS: método para estimação dos repasses a cada município favorecido, segundo áreas de alocação dos recursos (2015-2020)**. Brasília: Ipea, jan. 2022. (Texto para Discussão, n. 2732).

VIEIRA, P. C. *et al.* Uso de álcool, tabaco e outras drogas por adolescentes escolares em município do Sul do Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 24, n. 11, p. 2487-2498, nov. 2008.

VIEIRA, F. S.; PIOLA, S. F.; BENEVIDES, R. P. de S. e. **Vinculação orçamentária do gasto em saúde no Brasil**: resultados e argumentos a seu favor. Brasília: Ipea, out. 2019. (Texto para Discussão, n. 2516).

WANZINACK, C.; SIGNORELLI, M.; REIS, C. Homicides and socio-environmental determinants of health in Brazil: a systematic literature review. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 34, n. 12, p. 1-21, 2018.

WEF – WORLD ECONOMIC FORUM. **The global risks report 2021**. 16. ed. Cologny: WEF, 2021.

WHITEHEAD, M. The concepts and principles of equity and health. **International Journal of Health Services**, Los Angeles, v. 22, n. 3, p. 429-445, 1992.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Social Determinants of Health**. Geneva: WHO, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3caWIcj>>. Acesso em: 5 ago. 2022.

APÊNDICE A

1 MÉTODO UTILIZADO PARA A REGIONALIZAÇÃO DA DESPESA FEDERAL EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE APRESENTADA NOS GRÁFICOS 1 E 2

O valor total apresentado se refere às despesas pagas, acrescidas dos restos a pagar pagos. Como não é possível identificar a Unidade Federativa (UF) beneficiada para todas as transferências fundo a fundo por meio do Siga Brasil, optou-se por utilizar as informações financeiras do Fundo Nacional de Saúde (FNS)¹ e complementá-las com as informações do Siga Brasil/Senado.²

Além das despesas em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) registradas a partir de 2013 com o identificador de uso 6, também foram consideradas as descritas a seguir.

- 1) Despesas nas modalidades de aplicação 35, 45 e 95, destinadas a compensar o cancelamento de restos a pagar de ASPS (R\$ 5,8 bilhões entre 2014 e 2021).
- 2) Despesas das fontes 142 e 342, referentes aos *royalties* do petróleo (R\$ 1,3 bilhão entre 2018 e 2021).
- 3) Despesas da participação da União no capital social da Hemobras (R\$ 665 milhões de 2013 a 2018), sendo consideradas ASPS até 2012.

Para calcular a despesa em ASPS até o exercício de 2012, foram descontadas como não ASPS as despesas com inativos, pagamento de juros e amortização de dívidas e as despesas financiadas pelo Fundo de Combate à Pobreza.

O montante regionalizado considerou as despesas descritas adiante.

- 1) Os valores das transferências fundo a fundo disponíveis em planilhas anuais no *site* do FNS.
- 2) As despesas das unidades federais em Porto Alegre-RS, registradas nas unidades orçamentárias: 36208 – Hospital Cristo Redentor; 36209 – Hospital Fêmeina; e 36210 – Hospital Nossa Senhora da Conceição.
- 3) As despesas de custeio dos seis hospitais federais, quatro institutos – Instituto Nacional do Câncer (Inca), Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (Into), Instituto Nacional de Cardiologia (INC) e Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes

1. Disponível em: <<https://bit.ly/3kn65tf>>.

2. Disponível em: <<http://bit.ly/3lZW7rR>>.

Figueira da Fundação Oswaldo Cruz (IFF/Fiocruz) –, localizados no Rio de Janeiro, identificadas nas seguintes ações orçamentárias:

- a) 6217 – atenção à saúde nos serviços ambulatoriais e hospitalares do Ministério da Saúde (MS);
 - b) 8758 – aperfeiçoamento, avaliação e desenvolvimento de ações e serviços especializados em oncologia – Inca;
 - c) 8759 – aperfeiçoamento, avaliação e desenvolvimento de ações e serviços especializados em traumatologia e ortopedia – Into;
 - d) 8755 – aperfeiçoamento, avaliação e desenvolvimento de ações e serviços especializados em cardiologia – INC;
 - e) 1K09 – implantação da nova sede do Into;
 - f) 4301 – atendimento ambulatorial e hospitalar do Inca;
 - g) 125H – implantação do complexo integrado do Inca;
 - h) 4375 – residência médica nos hospitais da rede própria do MS;
 - i) 110H – elaboração do projeto de integração das instalações do Inca, no Rio de Janeiro; e
 - j) 4374 – residência médica no Inca.
- 4) A despesa com pessoal ativo dos hospitais federais e institutos do MS no Rio de Janeiro, para a qual o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) só registra a UF dos servidores até 2004. Foram utilizadas as informações do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) de 2015 a 2019, utilizadas na Conta SHA 2015-2019,³ sendo estimado o percentual de despesas com pessoal dessas unidades no Rio de Janeiro em relação à despesa total com pessoal ativo de 2004 a 2014 por interpolação entre o percentual médio de 2001 a 2003 (22,3%) e o percentual médio de 2015 a 2019 (23,4%), enquanto, para os anos de 2020 e 2021, foi utilizado o percentual médio de 2015 a 2019 (23,4%).

Avaliou-se que a distorção causada por essa estimativa é muito menor do que a alternativa de não a utilizar e registrar essa despesa como gasto nacional. O valor nacional, não regionalizado, foi calculado pela diferença entre a despesa total paga mais restos a pagar pagos e as despesas registradas nas UFs, com informações do FNS e das unidades hospitalares localizadas no Rio de Janeiro e em Porto Alegre.

3. Disponível em: <<https://bit.ly/3whTF8F>>.

EDUCAÇÃO¹

1 APRESENTAÇÃO

O capítulo que se inicia trata das políticas públicas de educação e tem por objetivo, como os demais capítulos presentes nesta obra, analisar a temática de forma prospectiva, com a finalidade de apresentar suas dificuldades e propor alternativas para lidar com esse elenco de questões. A desigualdade social brasileira será um tema recorrente que servirá de eixo para as análises.

A educação teve muitos percalços nos últimos anos, decorrentes das crises, políticas, econômicas e sanitárias, com a pandemia da covid-19. Esse imenso conjunto de problemas elevou as desigualdades sociais e a dificuldade em obter recursos para lidar com os desafios resultantes desse cenário. Além disso, os recorrentes problemas relacionados à qualidade da educação continuam na ordem do dia. Apesar do intenso debate e da adoção de políticas públicas para lidar com a baixa aprendizagem revelada pelos alunos, uma parte muito importante e até mesmo majoritária, em algumas situações, não conseguiu atingir os níveis adequados de aprendizagem para determinadas idades ou fases do estudo concluídas.

Diante do cenário exposto, um aspecto essencial do capítulo diz respeito à busca de uma análise crítica dos problemas, sempre na perspectiva das fortes desigualdades sociais que assolam o Brasil, desde os mais remotos períodos. A meta não é propor uma política pública, mas, sim, destacar o foco do problema e quais seriam as soluções que se impõem para poder superar esse quadro de crise. A educação é um serviço social que permite ao alunado se preparar para a vida e poder interagir com a sociedade de forma consciente, com o intuito de superar os obstáculos e gerar oportunidades. Para atingir esses objetivos, aprender e saber aplicar os conhecimentos e as habilidades transmitidas pela escola é uma condição *sine qua non* para que o sistema educacional cumpra seu papel a contento.

O capítulo será composto pelas seções descritas a seguir.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps30/educacao>

- 1) Atendimento e desempenho dos alunos no sistema escolar brasileiro, destacando o sucesso e a consolidação de elevação da cobertura escolar e as dificuldades de desempenho no Brasil em relação a países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).
- 2) Qualidade na educação básica, salientando a centralidade da proposta de expansão da educação em tempo integral, por intermédio da elaboração de uma política nacional para melhorar o aprendizado na educação básica.
- 3) Ensino superior (ES): trajetórias e desafios no contexto brasileiro, destacando como as desigualdades atingem essa etapa de ensino e como isso se reflete em termos de conclusão, comparando-se a países selecionados.

No final do capítulo, serão apresentadas as conclusões do estudo.

2 FREQUÊNCIA ESCOLAR E DESEMPENHO DOS ALUNOS NO PERÍODO RECENTE

Embora o foco deste capítulo seja apresentar uma agenda de propostas para os próximos anos em matéria de educação, é preciso, para facilitar a argumentação e a compreensão do conteúdo exposto, apresentar alguns aspectos básicos referentes ao tema, focalizando-se as desigualdades presentes no sistema educacional brasileiro. Nesse sentido, os dois elementos mais essenciais, a serem analisados neste momento, são: a frequência escolar segundo faixas etárias e o nível de aprendizagem dos alunos.

No primeiro caso, serão utilizados os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD Contínua/IBGE), cujas respostas são fornecidas por habitantes de domicílios. No segundo caso, os indicadores e as informações apresentados são do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), uma iniciativa conjunta da OCDE e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

A tabela 1 revela a frequência em creches e escolas no Brasil entre 2016 e 2022, com vistas a verificar a evolução e as eventuais assimetrias na trajetória, devido aos problemas relativos à crise econômica que assolou o período e aos efeitos da pandemia após 2020.

De acordo com a tabela 1, as variações para o ensino fundamental (EF) – ou seja, das idades entre 6 e 14 anos – oscilam na faixa de 99%, revelando que, na prática, se deu a universalização do público atendido pelo sistema educacional brasileiro. Até mesmo os anos mais afetados pela pandemia da covid-19 – isto é, 2020 e 2021 – não apresentaram mudanças nesse padrão. Vale destacar que os dados da PNAD representam declarações das famílias – ou seja, não são registros escolares e não implicam que a pessoa de determinada idade esteja seguindo a série correta, ou inclusive esteja frequentando de forma assídua, pois os pais podem desconhecer a evasão dos alunos. Ao longo da pandemia, as atividades deram-se de forma remota (Rolon *et al.*, 2021; Matijascic, Rolon e Fonseca, 2022).

TABELA 1
Frequência em creches, educação básica e ensino superior em setembro, segundo
faixas etárias selecionadas – Brasil (2016-2022)
 (Em %)

Faixas etárias	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 ¹
0 a 3 ²	30,3	32,7	34,1	35,5
4 a 5 ²	90,0	91,5	92,2	92,7
6 a 10	99,5	99,3	99,6	99,8	99,3	98,3	99,7
11 a 14	98,9	99,1	99,1	99,5	99,2	99,2	99,7
15 a 17	86,9	86,9	87,9	89,0	93,4	93,9	92,2
18 a 24	31,5	30,5	31,5	31,1	34,0	33,3	30,4
25 a 29	12,4	12,9	13,2	13,2	13,5	12,8	13,3
30 a 49	5,0	5,0	5,8	5,6	5,7	6,2	6,2
50 e mais	0,9	0,9	1,0	1,0	1,1	1,3	1,3

Fonte: Microdados da PNAD Contínua.

Notas: ¹ Dados para junho. Serão atualizados para setembro, após sua publicação.

² Nas faixas até 5 anos de idade, os dados são do suplemento, não publicados em 2020 e 2021.

Na faixa etária de 15 a 17 anos, na qual os jovens deveriam estar cursando o ensino médio (EM), houve notável aumento ao longo dos anos, partindo de patamares de 87%, em 2016, e atingindo a maior marca em 2021, com quase 94%. Todavia, nessa faixa etária, os problemas de fluxo escolar aprofundam-se, e em torno de 75% dos jovens de 15 a 17 anos estão efetivamente matriculados no ensino médio. Isso demonstra que os esforços decorrentes das iniciativas envolvidas no Plano Nacional de Educação (PNE) têm apresentado alguns aspectos positivos e elevado o grau de escolaridade dos jovens brasileiros. Ainda assim, atingir a marca de 100% dos jovens de 15 a 17 anos matriculados na escola em 2024 e 85% cursando o EM não parece ser um resultado a ser observado em apenas dois anos.

Na etária entre 18 e 29 anos de idade, na qual os jovens deveriam estar cursando o ensino superior, os patamares são um pouco mais oscilantes. Considerando-se a faixa etária que finaliza aos 24 anos de idade, a qual, em tese, marca a etapa de graduação, os valores oscilaram entre 30% e 34%, com tendência crescente, mas distante da meta fixada pelo PNE de 50% para 2024. Cabe destacar que parte desses alunos está finalizando as etapas anteriores de ensino nessa idade, proporção que vem se reduzindo com o tempo. A tendência crescente deve-se ao aumento sustentado da conclusão do EM. Por sua vez, as oscilações ocorrem em razão da conjuntura econômica. Quando ocorrem crises na economia, isso se traduz em perdas de empregos e salários, que diminui a disponibilidade de renda para o pagamento de mensalidades escolares, considerando-se que cerca de 75% dos matriculados frequentam o ES privado.

As oscilações positivas entre 25 e 29 anos de idade refletem, em parte, a conclusão mais tardia da graduação, devido a interrupções de diferentes espécies e à frequência à pós-graduação, nas modalidades de *lato e stricto sensu*. Esse aumento é um dado positivo, embora os patamares ainda sejam modestos. Os mesmos comentários são válidos para as faixas etárias posteriores a 30 anos de idade, cujos patamares são ligeiramente crescentes, mas modestos, ao menos no que concerne às instituições formais do sistema educacional.

Após analisar o estágio do atendimento ao público em seus mais diversos ciclos de ensino e segundo as faixas etárias, é necessário observar como está a qualidade da aprendizagem no Brasil em perspectiva internacional. Nesse sentido, conforme foi analisado no início da seção, o foco será o Pisa, um exame consagrado internacionalmente e que permite comparar o Brasil a outros países participantes, o que é particularmente interessante.

No Brasil, o desempenho no Pisa melhorou entre 2000 e 2018, em especial na primeira década. Depois de 2009, em matemática e leitura, o desempenho não mudou significativamente, embora os resultados de 2018 tenham apresentado uma perda sensível no quesito leitura e um ganho de destaque em matemática, conforme aponta a tabela 2. Os resultados futuros poderão medir os problemas gerados pela pandemia da covid-19 em relação ao desempenho dos alunos.²

TABELA 2
Notas do Pisa em matemática e leitura – Brasil e países da OCDE

Disciplinas	Países	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018
Matemática	OCDE	492	499	494	495	494	490	489
	Brasil	334	356	370	386	389	377	413
Leitura	OCDE	493	494	489	493	496	493	487
	Brasil	396	403	393	412	407	407	384

Fonte: OCDE. Disponível em: <<http://bit.ly/3YvVhHX>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

Os resultados no Pisa também capturam desigualdades sociais na escola. Cerca de 10% dos alunos economicamente desfavorecidos brasileiros possuem um elevado nível de desempenho, mas 40% desse total não espera cursar o ES, segundo os questionários destinados aos alunos brasileiros que participaram do programa. A tabela 3 permite verificar vários resultados brasileiros comparados à média dos países da OCDE, que congregam a quase totalidade das economias mais afluentes do Ocidente, complementando as observações anteriores.

2. Embora este estudo não focalize os resultados relativos às ciências, os resultados e a evolução foram comparáveis.

TABELA 3
Pisa: variáveis selecionadas – Brasil e países da OCDE (2018)
 (Em %)

Aspectos selecionados das provas e questionários do Pisa	Brasil	OCDE
Alto desempenho em leitura, matemática ou ciência	2	16
Baixo desempenho em leitura, matemática ou ciência	43	13
Superação em pontos dos favorecidos (25% de famílias de menor renda) sobre os desfavorecidos (25% de famílias de menor renda) – 2018	97	89
Superação em pontos dos favorecidos sobre os desfavorecidos – 2009	84	87
Alunos desfavorecidos no quartil superior de notas	10	11
Alunos de baixo desempenho em escolas do quartil superior	18	17
Alunos desfavorecidos alocados em escolas de baixo desempenho	17	34
Alunos favorecidos alocados em escolas de alto desempenho	8	18

Fonte: OCDE (2018) *apud* Salinas, Morais e Schwabe (2019).

Em geral, ao comparar o Brasil à média dos países da OCDE, como na tabela 3, a situação para nosso país não é favorável em matéria de desempenho na educação. É muito restrito o número daqueles com desempenho acima do esperado e muito elevado o do contingente que não atingiu o nível de conhecimentos esperado em matemática, leitura e ciências. Diante disso, a atuação do sistema educacional brasileiro é questionável, e mudanças são necessárias para reverter o quadro de aprendizagem inadequada por parte dos alunos brasileiros, o que requer, também, o envolvimento das famílias.

Os filhos das famílias mais abastadas superam o desempenho daqueles em situação oposta sempre; contudo, entre 2009 e 2018, a situação agravou-se bastante no Brasil, ao passo que piorou de forma menos pronunciada nos países da OCDE. Em outras palavras, o aumento do ciclo de estudos concluídos pode estar ajudando a elevar as desigualdades sociais brasileiras, em vez de reduzi-las.

Existe pouca diferença entre o Brasil e a média dos países da OCDE em termos de participação de alunos de famílias desfavorecidas entre os 25% com melhor desempenho nesse exame e da presença de alunos com baixo desempenho entre os 25% de escolas de maior desempenho. Em compensação, a tabela 3 revela que a média dos países da OCDE concentra mais alunos desfavorecidos em escolas de baixo desempenho e aqueles de famílias favorecidas em escolas com melhores resultados, o que reforça, potencialmente, ainda mais as desigualdades em seus sistemas escolares em relação ao Brasil. A tabela 4 focaliza mais intensamente a perspectiva dos alunos no que concerne aos problemas de desempenho observados com base nos resultados do Pisa.

TABELA 4
Perspectiva dos alunos – Brasil e países da OCDE (2018)
 (Em %)

Aspectos selecionados em questionários dos alunos do Pisa	Brasil	OCDE
Problemas de indisciplina que interrompem as aulas	41	26
Alunos faltaram ao menos um dia nas duas últimas semanas	50	21
Alunos que se atrasaram ao menos um dia nas duas últimas semanas	44	48
Alunos consideram que existe cooperação entre eles	48	62
Alunos consideram que existe concorrência entre eles	57	50
Alunos se sentem solitários ou muito solitários na escola	23	16
Alunos conseguem encontrar saídas para situações difíceis	77	84
Alunos sofreram <i>bullying</i> algumas vezes por mês, pelo menos	29	23
Alunos concordam em ajudar aqueles que não podem se defender de agressões	85	88

Fonte: OCDE (2018) *apud* Salinas, Morais e Schwabe (2019).

Ao observar a tabela 4, é possível perceber que o Brasil sofre mais com os problemas de disciplina, e os alunos se ausentam mais que a média dos países da OCDE. No Brasil, existe menos cooperação e mais concorrência entre alunos que nos demais. Além disso, mais alunos sentem solidão e um menor número consegue encontrar saídas para as situações difíceis em relação aos patamares dessa organização. Por último, mas não menos importante, mais alunos sofrem *bullying* no Brasil, e é quase equivalente ao da OCDE o número de alunos que acreditam ser necessário ajudar aqueles que não podem se defender sozinhos. Em outras palavras, os problemas disciplinares representam um grande desafio a ser vencido nas escolas brasileiras, segundo as respostas aos questionários do Pisa por parte dos alunos.

Para arrematar, a perspectiva de seguir determinadas carreiras é limitada até mesmo entre alunos com boa *performance* no exame e espelham desigualdades de gênero presentes no mercado de trabalho: entre os alunos de alto desempenho em matemática ou ciências, cerca de um terço dos meninos no Brasil espera trabalhar como engenheiro ou profissional de ciências aos 30 anos, enquanto apenas um quinto das meninas espera fazê-lo. Cerca de 40% das meninas de alto desempenho desejam trabalhar em profissões relacionadas à saúde, enquanto apenas algo como 25% dos meninos nessa situação seguiria esse rumo. Por fim, apenas 4% dos meninos e quase nenhuma menina no Brasil esperam trabalhar em profissões concernentes às tecnologias da informação e da comunicação (TICs).

Em síntese, a cobertura dos alunos na pré-escola e no EF atingiu a universalização desejada. Esse processo está em curso no EM, mas deve levar mais tempo que o previsto. No entanto, apenas cerca de 30% das crianças são atendidas por creches, e o patamar de 50% parece um tanto distante. No ES, a frequência também oscila em torno de 30%, reduzida para as necessidades para promover o desenvolvimento

de sociedades cada vez mais dependentes da tecnologia nas mais diversas atividades produtivas. No Brasil, segundo Salinas, Moraes e Schwabe (2020), o desempenho dos alunos é ruim, quando comparado ao cenário internacional mediante o Pisa. Houve alguma evolução do desempenho nas primeiras edições de aplicação do programa, mas, depois disso, os resultados estagnaram e as desigualdades de desempenho entre os alunos mais afluentes e os demais aumentaram.

3 PLANOS PARA A EDUCAÇÃO NACIONAL: O ENSINO BÁSICO

3.1 Um avanço insuficiente para atingir as metas do PNE 2014-2024

O Plano Nacional de Educação, com vigência de 2014 a 2024, contém 20 metas e 254 estratégias para alcançá-las. O capítulo de educação de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 26 (Codes *et al.*, 2019) organizou as metas do PNE vigente em três grandes grupos: atendimento escolar (metas 1, 2, 3, 10, 11, 12 e 14); qualidade da oferta (metas 5, 6, 7, 8, 9, 13 e 15); e gestão e iniciativas de políticas públicas (metas 13, 16, 17, 18, 19 e 20). A análise das metas no referido capítulo, que apresenta os valores dos indicadores para 2017, concluiu que o principal problema no atendimento escolar se encontrava nos dois extremos do sistema de ensino: a creche e o ensino superior.

Na idade de escolarização obrigatória, que vai dos 4 aos 17 anos no Brasil, mais de 90% das crianças e adolescentes estavam matriculados na escola. Esses números permitiram concluir que os esforços para incluir mais crianças e adolescentes nas escolas deram frutos. No entanto, os indicadores de qualidade da educação que incluem os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), de alfabetização na idade esperada, de oferta de educação em tempo integral não acompanharam a expansão da oferta. Matijascic e Rolon (2021) analisaram a aprendizagem e as taxas de conclusão nos níveis anos iniciais e anos finais do EF e demonstraram que os avanços na aprendizagem e na conclusão na etapa dos anos iniciais não foram acompanhados de evolução significativa nos anos finais. Por fim, os indicadores de gestão e iniciativas de políticas públicas incluem a formação e a valorização dos profissionais da educação básica e o investimento público em educação.

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira do Ministério da Educação (Inep/MEC) publicou, até 2022, quatro relatórios de acompanhamento das metas do PNE. Foram definidos 56 indicadores para acompanhar as vinte metas do plano, dos quais 52 permitem o cálculo do nível de alcance na realização da meta. De acordo com o *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação* (Inep, 2022), seis indicadores foram alcançados em 2021, mas o nível médio de alcance do PNE até esse ano foi de 76,7%. Outro dado relevante apresentado pelo Inep (2022) é o nível de execução

dos indicadores do plano, que calcula o quanto era preciso avançar para alcançar a meta em questão e o quanto o indicador efetivamente avançou. É possível calcular o nível de execução para 41 indicadores, e a média destes foi de 45,1% – ou seja, até 2022, menos da metade dos avanços necessários para atingir as metas do PNE foi realizada.

3.2 As grandes linhas de discussão propostas para o PNE 2024-2034

O próximo PNE está em fase de formulação. A Conferência Nacional de Educação (Conae) de 2022, organizada pelo Fórum Nacional de Educação, teve como propósitos avaliar o PNE 2014-2024 e propor um texto-base para o PNE 2024-2034.

Três eixos foram estabelecidos para guiar as discussões da Conae 2022, conforme resumido a seguir.

- 1) O PNE 2024-2034: avaliação das diretrizes e metas.
- 2) Uma Escola para o Futuro: tecnologias da informação e da comunicação (TICs) a serviço da educação.
- 3) Criação do Sistema Nacional de Ensino: avaliação da legislação inerente e do modelo em construção.

Os tópicos listados no eixo de avaliação e metas do PNE 2024-2034 para guiar as discussões na Conae 2022 cercam grandes dilemas da educação brasileira, a saber: inclusão; equidade; qualidade; valorização dos profissionais de educação; e gestão democrática. No subeixo qualidade, o documento de referência da Conae 2022 destacou que não basta fazer uma discussão genérica, é preciso traçar um padrão de qualidade a ser atingido pelas escolas e redes de ensino. O desafio será, portanto, definir o padrão de qualidade da educação brasileira. No subeixo gestão democrática, foram discutidas formas de participação social e controle social, em especial dos investimentos públicos realizados nas escolas de educação básica. A Conae 2022 foi realizada *on-line*, entre 29 de novembro e 1ª de dezembro de 2022, mas o documento final ainda não foi divulgado. Os temas levantados pelo documento de base da Conae 2022 devem ser traduzidos em metas e estratégias acordados no Congresso para o novo PNE e guiar as políticas públicas em educação no próximo decênio.

3.3 Os desafios da educação básica: novos velhos problemas legados da pandemia

Aos desafios apontados para a evolução dos indicadores de qualidade na educação básica até 2019 (Inep, 2020; Rolon *et al.*, 2021; Matijascic e Rolon, 2021), somaram-se aqueles impostos pela pandemia de covid-19. Em 2020, o fechamento das escolas para conter a propagação do vírus e a adoção do ensino emergencial remoto revelaram as fragilidades do sistema de ensino brasileiro, que seguiram de

par com as necessidades das famílias e dos municípios mais carentes. A falta de equipamentos eletrônicos conectados à internet e de espaços adequados para estudar em casa aprofundaram desigualdades escolares entre os mais carentes e os mais abastados, moradores de áreas rurais e urbanas, e entre as regiões do país (Matijascic, Rolon e Fonseca, 2022). Dispor de um computador para uso individual, conectado em banda larga, com uma mesa localizada em local tranquilo e silencioso para estudar ajuda, e muito, nas possibilidades de interiorizar os conhecimentos que estão sendo transmitidos. Se a criança tem de esperar um dos pais chegar em casa para acessar o conteúdo do ensino remoto do celular, com uma conexão lenta, sentada em um ambiente barulhento, as chances de assimilar o conteúdo transmitido são prejudicadas.

O fechamento das escolas escancarou sua própria importância, não apenas como local de aprendizagem, mas também para fins de socialização. Nesse aspecto, todas as crianças e jovens, independentemente de recursos familiares, foram prejudicadas. O impacto na saúde mental de crianças e adolescentes ainda não foi medido, mas a escola terá de desenvolver estratégias para lidar com isso.

A preocupação com um retorno às aulas que garantisse a segurança de alunos, professores e funcionários lançou luzes sobre a importância da qualidade do espaço físico das escolas. Salas de aula e refeitórios amplos e arejados, banheiros limpos, espaços abertos, além de questões de acessibilidade que ainda não foram sanadas, são incontornáveis.

As desigualdades entre as redes de ensino na capacidade de organizar e disponibilizar canais para o ensino emergencial remoto demonstraram as fragilidades na articulação dos entes federativos (Matijascic, Rolon e Fonseca, 2022). Municípios pequenos, sobretudo em regiões carentes – ou seja, aquelas que contavam com menos recursos financeiros, materiais e pessoais –, foram, em menor proporção, capazes de organizar a oferta do ensino remoto.

Por fim, o fechamento das escolas impactou fortemente o processo de aprendizagem. Em um relatório conjunto do Banco Mundial, da UNESCO, do UNICEF, da Foreign, Commonwealth, and Development Office (FCDO), da United States Agency for International Development (Usaid) e da Fundação Bill & Melinda Gates (BMGF), as instituições chamam atenção para o aumento da pobreza de aprendizagem no mundo (World Bank *et al.*, 2022). O Índice de Pobreza de Aprendizagem foi desenvolvido pelo Banco Mundial e pela UNESCO, com o objetivo de destacar a grande proporção de crianças e jovens que frequentam a escola, mas não conseguem aprender. O indicador é calculado com base na proporção de crianças de dez anos de idade que não conseguem ler e compreender um texto simples. Antes da pandemia, esse índice já era elevado: 51 nos países da América

Latina e do Caribe (LAC). As projeções do relatório conjunto é de que esse índice ultrapasse os 70% no mundo após a pandemia.

Para combater a pobreza de aprendizagem no pós-pandemia, o relatório conjunto indica a elaboração de políticas públicas em larga escala baseadas na matriz *Rapid*;³ acrônimo em inglês que se refere a: alcançar todas as crianças e mantê-las na escola; avaliar regularmente os níveis de aprendizagem; priorizar aprendizagens fundamentais e consolidar os currículos; aumentar a eficiência do aprendizado por meio da implementação em escala de estratégias e programas de recuperação de aprendizagem; e desenvolver a saúde e o bem-estar psicossocial dos alunos.

O Programa Brasil na Escola, lançado após a pandemia, visa promover a aprendizagem nos anos finais do EF, ao estimular novos modelos pedagógicos, a liderança e a gestão escolar, reconhecendo boas práticas.⁴ O fomento se dará via o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), inicialmente previsto para 10 mil escolas entre as mais carentes e com piores resultados no Ideb. O programa é importante, pois prioriza um nível escolar com grandes dificuldades, como apontaram Matijascic e Rolon (2021). O escopo do programa é reduzido, devendo, portanto, ser complementado com outras políticas, em especial de ampliação da jornada escolar, com vistas a incluir permanentemente o acompanhamento personalizado das aprendizagens.

3.4 Educação básica: por uma política nacional de educação em tempo integral

Com vistas a estabelecer uma agenda para o futuro da educação brasileira, esta subseção aponta a necessidade de uma política pública que fomente em larga escala a educação em tempo integral em todas as etapas da educação básica, ao incorporar as indicações da matriz *Rapid*.

A oferta de ensino integral em todos os níveis da educação básica é uma via promissora para melhorar a equidade na educação brasileira. A meta 6 do PNE visa oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos(as) alunos(as) da educação básica até o final de 2023. Em 2021, 15,1% dos alunos da educação básica estavam em tempo integral, inferior ao percentual de 2014 (17,6%). O PNE elenca nove estratégias para atingir a meta 6, das quais três estratégias incitam o protagonismo do Ministério da Educação (MEC) na questão, conforme descrito a seguir.

3. Cada letra de *Rapid* tem o respectivo significado: R = reach every child and keep them in school; A = assess learning levels regularly; P = prioritize teaching the fundamentals; I = increase the efficiency of instruction, including through catch-up learning; D = develop psychosocial health and well-being (World Bank et al., 2022).

4. Mais informações sobre o Programa Brasil na Escola encontram-se no site disponível em: <<https://bit.ly/3jL6J3E>>.

- 1) Estratégia 6.1 – Promover, com o apoio da União, a oferta de educação básica pública em tempo integral, por meio de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, inclusive culturais e esportivas, de forma que o tempo de permanência dos(as) alunos(as) na escola, ou sob sua responsabilidade, passe a ser igual ou superior a sete horas diárias durante todo o ano letivo, com a ampliação progressiva da jornada de professores em apenas uma escola.
- 2) Estratégia 6.2 – Instituir, em regime de colaboração, programa de construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral, prioritariamente em comunidades pobres ou com crianças em situação de vulnerabilidade social.
- 3) Estratégia 6.3 – Institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas, por meio da instalação de quadras poliesportivas, laboratórios – inclusive de informática –, espaços para atividades culturais, bibliotecas, auditórios, cozinhas, refeitórios, banheiros e outros equipamentos, bem como da produção de material didático e da formação de recursos humanos para a educação em tempo integral.

As estratégias 6.2 e 6.3 não foram objeto de um programa do MEC. Por seu turno, a estratégia 6.1 foi institucionalizada nacionalmente via o Programa de Fomento ao Ensino Médio em Tempo Integral (Proemti), criado em 2017. O crescimento do percentual de matrículas em tempo integral no ensino médio passou de 7%, em 2014, para 20%, em 2021 (Inep, 2022). No entanto, essa oferta, até mesmo se considerando apenas o EM, é desigualmente distribuída entre as Unidades da Federação (UFs). Entre as UFs com maior percentual de matrículas em tempo integral, o Ceará lidera com 31%, seguido por Paraíba (25%) e Alagoas (19%). No Ceará, a matrícula em tempo integral está distribuída de forma homogênea entre as etapas do EF e do EM. Todavia, na Paraíba, em Alagoas, esta está concentrada no EM. Pernambuco é outro estado que priorizou a matrícula em tempo integral no ensino médio (53% das matrículas). Esses estados desenvolveram programas para fomentar o tempo integral em suas escolas, que contaram com o fomento do Proemti.

As UFs com maiores percentuais de matrículas em tempo integral no EM adaptaram as diretrizes do Proemti e criaram programas estaduais.⁵ Por sua vez, as escolas que participam do programa desenvolvem suas propostas pedagógicas de educação integral com base em necessidades e oportunidades presentes em sua

5. Destacamos os seguintes programas: Ceará Educa Mais (disponível em: <<http://bit.ly/314NmMo>>); Escolas Cidadãs Integrais da Paraíba (disponível em: <<https://bit.ly/3jG6QO6>>); e o Programa Alagoano de Ensino Integral (disponível em: <<http://bit.ly/3HEGI3r>>).

comunidade. Essas experiências estão em consonância com os princípios da educação integral; a saber, da centralidade do estudante, da aprendizagem permanente, da inclusão e gestão democrática, que ultrapassam a mera extensão da jornada escolar.

A educação em tempo integral visa fornecer a todos o que apenas alguns têm acesso, graças aos recursos de suas famílias. Assim, uma educação em tempo integral deve oferecer aos alunos refeições equilibradas ao longo do dia, espaços de estudo individual – com acesso a livros, dicionários, aparelhos conectados à internet e professores para tirar dúvidas e reforçar a aprendizagem –, bem como escolas agradáveis, limpas, arejadas e inclusivas para estudar e desenvolver atividades extracurriculares. Isso possibilita aos alunos menos favorecidos, que não têm acesso a bens e ajuda extraescolar, que os tenham na escola pública e gratuita. A aprendizagem requer um trabalho intelectual individual (ler, escrever, resolver equações e situações-problemas); é preciso dar condições para as crianças o realizarem na escola. Ao ficar mais tempo em uma escola com recursos materiais e humanos adequados, a influência dos fatores extraescolares será menor, e os alunos menos favorecidos terão melhores condições para aprender.

A nova estrutura do MEC, instituída pelo Decreto nº 11.342, de 1º de janeiro de 2023 (Brasil, 2023), conta com a Diretoria de Políticas e Diretrizes da Educação Integral Básica. A criação dessa diretoria, inexistente na gestão anterior, aponta para a centralidade da educação integral na gestão que se inicia.

A sugestão da criação de uma política de educação em tempo integral para a educação básica, que englobaria o Proemti e o Programa Brasil na Escola, cria programas de fomento a educação em tempo integral para estabelecimentos que ofertam o EF, anos iniciais e finais, e para a educação infantil, respeitando as especificidades de cada etapa da educação básica. Esses programas devem prever apoio técnico e financeiro que promovam as ações descritas adiante.

3.4.1 Construção e reformas para criar estabelecimentos adequados, acolhedores e inclusivos

As escolas públicas brasileiras são pouco equipadas com bibliotecas, salas de estudo, laboratórios de informática e de ciências, quadras poliesportivas e espaço verde. Além disso, têm problemas de má ventilação e iluminação, e a falta de manutenção das instalações são frequentes. Investir na infraestrutura das escolas de educação básica, bem como na manutenção de prédios e equipamentos, é condição básica para melhorar a qualidade.

É preciso conceber as escolas como espaços acolhedores e aprazíveis. Os alunos, os professores e os profissionais devem sentir-se bem, ter vontade de ir para a escola e ficar nesta o dia todo. Para tanto, as secretarias de educação podem fazer parcerias com os cursos de arquitetura e *design*, além de concursos para

incentivar os arquitetos locais a achar soluções baratas e fáceis de serem replicadas, com baixos custos de manutenção.

3.4.2 Contratação de profissionais para apoio psicossocial

A pandemia escancarou a importância da merenda escolar para a segurança alimentar de milhares de crianças e adolescentes. Uma política de educação em tempo integral deve estar articulada ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, oferecendo três refeições diárias para as crianças estarem bem alimentadas e capazes de aprender. A pandemia e o distanciamento social também deixaram marcas em crianças e adolescentes que ainda não foram bem compreendidos. Decorre disso que o apoio e o acompanhamento de psicólogos deve ser ofertado a todos da comunidade escolar, para garantir que os efeitos da pandemia sejam enfrentados e trabalhados por um profissional qualificado. Por fim, palestras e oficinas sobre temas envolvendo a saúde mental também representam instrumentos importantes.

3.4.3 Valorização de professores e monitores de atividades extracurriculares

A formação e a valorização dos profissionais da educação é um aspecto incontornável para a oferta de uma educação de qualidade, reconhecido na meta 17 do atual PNE. No entanto, os programas de mais educação contavam com a oferta de atividades no contraturno escolar por voluntários. Um voluntário pode ajudar, mas não tem o comprometimento de um profissional contratado para realizar as atividades e dar aulas aos alunos da educação básica. É preciso contratar mais professores e monitores responsáveis por oficinas e atividades esportivas, artísticas e ligadas ao mundo do trabalho.

Para a educação em tempo integral, é preciso destacar a importância em garantir a permanência dos professores por mais horas nas escolas, para fazer plantões tira-dúvidas e acompanhar individualmente os alunos com dificuldades. Outra iniciativa para fomentar o aprendizado é a oferta de aulas ou oficinas sobre métodos de aprendizagem e organização dos estudos. As técnicas para aprender não são transmitidas explicitamente em nenhuma disciplina, mas são imprescindíveis para todas estas. Muitas vezes, esse saber-aprender é transmitido em casa por um familiar que se senta com o aluno e mostra como fichar um texto, fazer resumos, resolver exercícios e organizar seu material e sua agenda. A escola pode dar isso a todos ao transmitir métodos e organização dos estudos para ensinar o *métier* de estudante⁶ – como ler, fazer resumos, resolver exercícios para fixar o conteúdo, bem como produzir pesquisas e redações; projetos que apliquem o conhecimento adquirido.

A permanência dos professores por mais tempo em uma mesma escola também permitirá efetuar reuniões pedagógicas mais frequentes, com o objetivo de

6. Perrenoud (1995) desenvolveu a concepção do trabalho de estudante como um ofício.

discutir situações concretas em sala de aulas, troca de experiências e boas práticas. Mais tempo em uma mesma escola também permite criar laços entre os alunos e a equipe escolar e uma identidade com a escola.

3.4.4 Parcerias com instituições de ensino superior para garantir a educação em tempo integral

Situações extraordinárias requerem esforços extraordinários; assim, para dar um salto de qualidade na educação básica brasileira, será necessário prover recursos robustos. Até o presente, os recursos transferidos para as escolas via PDDE são insuficientes para adequações estruturais nos estabelecimentos escolares. Ademais, as escolas que recebem o PDDE não são legalmente aptas a contratar professores e monitores para as atividades a serem realizadas no contraturno; isso deve ser feito via as secretarias de educação. Dessa forma, é preciso garantir outras formas de financiamento aos programas de educação em tempo integral que não via PDDE. Para contornar as restrições orçamentárias, as parcerias com universidades e fundações são uma saída. Os alunos das licenciaturas já devem fazer estágio obrigatório nas escolas públicas. Uma alternativa é de tornar esse estágio obrigatório para todos os graduandos, que devem dedicar algumas horas a visitar e compartilhar suas pesquisas ou seus conhecimentos com alunos da educação básica.

Uma política nacional de fomento à educação em tempo integral deve trabalhar em sinergia com as redes estaduais e municipais e acompanhar a implementação pelas redes de ensino. Em entrevistas sobre a implementação do novo ensino médio, gestores estaduais destacaram a importância de ter uma pessoa de referência no MEC, com quem eles tinham contato direto e abertura para tirar dúvidas e buscar orientações. Ter pontos focais no ministério, em diálogo direto com os gestores estaduais e municipais, além do diálogo e do apoio do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). O acompanhamento também pode ser realizado virtualmente, com fóruns, para compartilhar boas práticas desenvolvidas em redes e escolas que participam do programa.

O recuo do percentual de matrículas no ensino em tempo integral no Brasil e sua desigual distribuição entre as UFs e os níveis de ensino atestam a necessidade de uma política nacional de fomento do ensino em tempo integral. A criação da diretoria sinaliza a centralidade que as políticas de educação integral terão na atual gestão, e os tópicos elencados estão em consonância com a matriz *Rapid* da UNESCO e do Banco Mundial e são relevantes para estruturar uma política nacional de fomento à educação em tempo integral.

4 EDUCAÇÃO SUPERIOR, DESIGUALDADES PERSISTENTES E UMA AGENDA TENTATIVA PARA O BRASIL

A educação no Brasil teve um desenvolvimento muito tardio, em relação à Europa e aos Estados Unidos e até mesmo quando comparado a países da América Latina. Nos tempos da colonização, países de língua espanhola do continente passaram a contar com universidades a partir de 1538, em São Domingos. No Brasil, a situação foi outra. A instrução era de caráter básico e foi ministrada por aqui por padres jesuítas até 1759, quando foram expulsos das colônias e da metrópole. Com a chegada da corte portuguesa ao Rio de Janeiro, em 1808, foram criados cursos superiores de medicina ali mesmo e em Salvador, além de uma escola naval no Rio de Janeiro, que seria a precursora dos cursos de engenharia no Brasil independente. Com a Independência do Brasil em 1822, houve um novo movimento de criação de cursos superiores, com destaque para direito em São Paulo e Recife, sem modificar a estratégia anterior, que não contemplava as universidades. Com o advento da República e da Constituição de 1891, tornou-se possível criar cursos superiores mantidos pela iniciativa privada, e isso de fato ocorreu com forte presença de empreendimentos religiosos, sobretudo católicos. Nos trinta anos seguintes, o sistema educacional apresentou expansão considerável, passando de 24 escolas isoladas para 133; 86 das quais criadas na década de 1920 (Martins, 2002).

Com a Revolução de 1930, foi criado o MEC. Em 1931, foi introduzida a reforma de Francisco Campos (primeiro ministro da educação), que contempla a criação de universidades com aspectos centralizados no governo federal, ao contrário das décadas anteriores. A primeira universidade, nos moldes da Reforma Campos, foi criada no Rio de Janeiro, em 1937. O ímpeto na criação de universidades e novas instituições de ensino superior (IES) somente ganharia fôlego após o término do Estado Novo, em 1945.

O processo histórico apresentado de forma muito sumária nos parágrafos anteriores é de grande importância para compreender a trajetória do ES no Brasil. Por sua vez, em tempos de colonização, somente os bem abastados poderiam buscar o ES, adotando a linguagem dos dias de hoje. Segundos os dados de Niskier (2008), entre 1772 e 1800, puderam concluir os cursos na Universidade de Coimbra menos de dezenove alunos por ano. Esses dados revelam que somente a elite colonial teria acesso a tais prerrogativas.

O reduzido número de instituições criadas pelo Império no Brasil independente faz seguir a mesma trajetória, com uma melhoria insuficiente para um mundo marcado por revoluções industriais que modificaram profundamente as estruturas econômicas e sociais das nações.

Com o advento da República, começou a mudar o cenário, ainda que de forma tímida, quando se compara o Brasil aos países vizinhos e aqueles que eram reconhecidos como mais afluentes no cenário internacional.

Em 1933, ano marcado pela divulgação das primeiras estatísticas oficiais sobre ES no Brasil, o segmento privado respondia por 64,4% dos estabelecimentos e 43,7% das matrículas. Isso pouco se modificou até a década de 1960, porque a expansão do ensino privado foi compensada pela criação das universidades estaduais e pela criação ou federalização de instituições privadas. Entre 1940 e 1960, a população brasileira aumentou de 41,2 milhões para 70 milhões, crescendo 70%, enquanto as matrículas no ES triplicaram. Em 1960, o Brasil contava com 226.218 estudantes universitários.

A demanda levou a uma forte expansão do ES entre 1960 e 1980, com as matrículas aumentando de algo como 200 mil para 1,4 milhão. No final dos anos 1970, o setor privado respondia por 62,3% das matrículas; em 1994, por 69%. A opção do setor público por universidades que aliaram o ensino à pesquisa elevou seus custos, o que restringiu sua capacidade de crescimento e liberou, por conseguinte, espaço para o crescimento do setor privado. Nesse contexto, a lógica do setor privado em busca do lucro pode ter ocorrido às expensas da qualidade em muitas instituições. Apesar de a exigência legal da reforma de 1968 estabelecer o modelo único de ensino superior com a indissociabilidade entre ensino e pesquisa, o sistema cresceu de fato com a proliferação de estabelecimentos isolados, e poucas foram as instituições que seguiram os preceitos dessa legislação com o enfoque previsto em lei.

A partir de 1980, houve redução progressiva da demanda para o ES, devido à retenção e à evasão de alunos do 2º grau, além de estagnação relativa do número de matriculados. Na década de 1990, a relação de egressos do segundo grau e vagas oferecidas no ensino superior é de 1/1 no Sul e Sudeste, 1/1,3 no Centro-Oeste e 1/2,5 no Norte e Nordeste – ou seja, nas regiões mais carentes, as dificuldades do EM criaram limites para a ocupação de vagas existentes. Enquanto em 1980 cerca de 11% das vagas oferecidas nos cursos superiores do Brasil não foram preenchidas, em 1990 essa proporção passou para 19%. Entre 1985 e 1993, o número de vagas oferecidas no ES ficou estável – isto é, em torno de 1.500.000, com declínio relativo do setor privado.

Uma das características importantes do ES no século XX residiu no fato de dar início à incorporação de novos segmentos populacionais. Nos anos 1990, foi possível observar que os estudantes oriundos de famílias com renda total de até 6 salários mínimos (SMs) representavam cerca de 12% dos matriculados em instituições privadas e 11% em instituições públicas. Apesar disso, a proporção de estudantes oriundos de famílias com renda acima de 10 SMs ultrapassou os 60% do ES como um todo. Existe um contingente de estudantes de nível superior

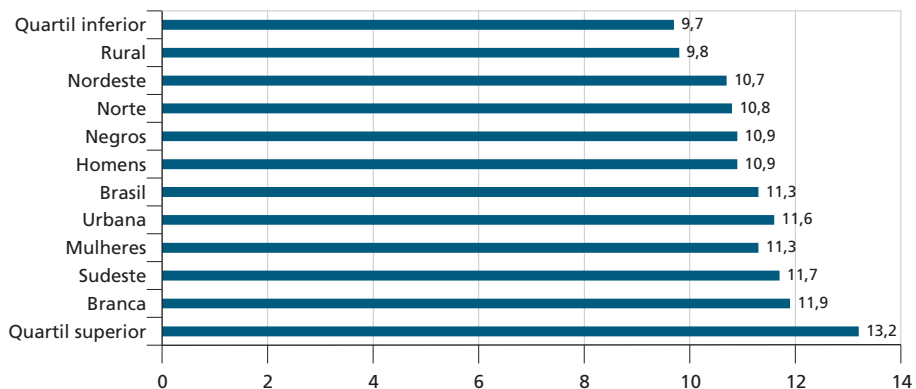
proveniente das camadas de renda intermediárias, mas os menos favorecidos não conseguem atingir a igualdade de oportunidade de acesso ao ES, devido às deficiências herdadas do ensino básico (EB) e das dificuldades para ter acesso à renda e poder pagar as mensalidades de instituições privadas.

Nos anos 1990, a proporção de jovens entre 20 e 24 anos que ingressou no ES equivaleu a 11,4%, o que conferiu ao Brasil o 17º lugar entre os países latino-americanos, superando, apenas, Nicarágua e Honduras, segundo Martins (2002). As deficiências do ensino público foram supridas para aqueles oriundos de famílias mais afluentes pela boa qualidade do ensino nos estabelecimentos privados na época, mas essa solução beneficiou um contingente reduzido de estudantes em potencial na década de 1990.

As questões elencadas desde o início desta seção revelaram como o Brasil foi submetido a fortes restrições ao acesso à educação ao longo de sua história, e o ápice destas restrições se deu no ES. A inexistência de cursos superiores até a chegada da corte portuguesa em 1808 e a de universidades dignas desse nome até 1934 evidenciaram a real dimensão do problema. Pior, em 1900, o Censo Demográfico revelou que 90% da população era composta por analfabetos no Brasil; em Portugal, a proporção era a mesma. Diante disso tudo, não é de espantar que os níveis de educação mais avançados tenham sido restringidos aos filhos das famílias mais afluentes. As mulheres brasileiras, até mesmo as que integravam as famílias ricas, não poderiam avançar no processo educacional além de certo ponto até o final da Segunda Guerra Mundial, cabendo a elas, no máximo, a formação para a docência no EF. Negros e populações indígenas, que representavam a maior parte daqueles com menor renda, estavam em posição ainda pior, salvas algumas raras e honrosas exceções a essas regras.

GRÁFICO 1

Média de anos de estudo da população de 18 a 29 anos de idade – Brasil (2018)



Fonte: Inep (2019).

As desigualdades históricas não foram sanadas, como comprovam os dados apresentados no gráfico 1 referentes aos anos de estudo da população de 18 a 29 anos. Nessa faixa etária, a população deveria ter alcançado ao menos treze anos de estudo, o que corresponderia à escolarização obrigatória, que é dos 4 aos 17 anos desde a Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 11 de novembro de 2009. Os grupos menos favorecidos possuem um total de anos de estudo bem menor, como a população negra, do quartil inferior de renda familiar, rural, das regiões Norte e Nordeste, quando comparados àqueles dos brancos, quartil superior de renda, urbanos e do Sudeste brasileiro.

Ao se deparar com o ES, os jovens egressos do EM ainda devem encontrar um cenário muito desigual em termos da qualidade do estudo em diferentes instituições e modalidades do ES – ou seja, de modo geral, as universidades públicas costumam apresentar as melhores condições para realizar os estudos, mas o processo seletivo é muito concorrido, e o acesso às universidades públicas é muito difícil para quem não teve uma boa qualidade de ensino até então. A Lei nº 12.711/2012, conhecida como a Lei de Cotas, elevou a presença de estudantes negros nas IES, o que reduziu em parte esse caráter concentrador de renda que beneficia os alunos de famílias com maior renda e acesso a escolas particulares com melhores condições de ensino. Em contrapartida, há um contingente muito significativo de IES privadas, sendo que a maioria destas era considerada como fornecedora de ensino de menor qualidade, conforme aponta a tabela 5, com algumas das diferenças básicas entre as IES públicas e privadas.

TABELA 5
Diferenças de perfis selecionadas de IES públicas e privadas (2018)
(Em %)

Tema	Especificação	Públicas	Privadas
Titulação do corpo docente	Doutorado	64,1	25,9
	Mestrado	25,5	50,1
	Especialização	10,2	24,0
Tipo de jornada do docente	Integral	86,3	27,5
	Parcial	10,3	42,4
	Horista	2,9	30,1
Turno de frequência dos alunos	Diurno	64,1	31,8
	Noturno	35,9	68,2

Fonte: Inep (2019).

As diferenças entre universidades públicas e privadas, apresentadas na tabela 5, são marcantes. As universidades públicas possuem uma nítida maioria de docentes doutores, enquanto nas universidades privadas eles são mestres e é grande o número

daqueles que são somente especialistas. Essa diferença se traduz em professores menos qualificados, o que afeta a qualidade do que é ministrado. Outra diferença importante diz respeito aos contratos de trabalho dos docentes. Nas universidades públicas, os docentes atuam, de forma preponderante, em jornadas de trabalho integrais e o número de horistas é marginal. Nas universidades privadas, a condição é a inversa, com maioria de contratos em jornadas parciais e com forte presença de docentes atuando como horistas. Por fim, as proporções em termos de frequência entre universidades públicas e privadas são opostas, pois, nas primeiras, cerca de dois terços dos alunos frequentam as aulas durante o dia, enquanto nas privadas essa proporção se verifica no período noturno. Essas diferenças são relevantes, pois, em geral, os alunos do período noturno trabalham durante o dia, e o cansaço decorrente disso, somado à menor disponibilidade de tempo para estudar, afeta negativamente a formação dos alunos.

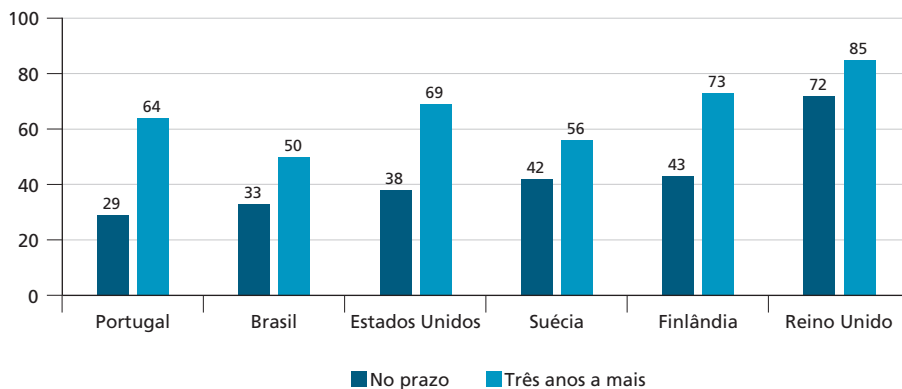
Outra questão que está a impor-se de forma acelerada é a presença de cursos na modalidade de educação a distância (EaD) no âmbito da graduação do ES. Em 2018, a EaD representou 53% dos ingressos em cursos de graduação; em 2020, 47,1%. Essa ligeira inflexão se deve, provavelmente, à crise econômica que se instalou com a pandemia da covid-19 e à perda de emprego ou renda que atingiu a sociedade brasileira. As IES mantidas pela iniciativa privada representaram 99,5% do total de ingressos, segundo os dados do Censo da Educação Superior (CES) em 2020 – ou seja, é praticamente uma hegemonia absoluta. No entanto, para os matriculados em EaD, a presença de IES públicas representou 8% em 2020, e, quando se trata da proporção de concluintes, a proporção equivalia a 8,7%. A presença pública aumentou, mas a do setor privado ainda superou o patamar de 90%.

A EaD é um fenômeno que vem revelando um forte crescimento desde a virada do milênio, e a melhoria da qualidade da banda larga para a internet e dos métodos de ensino a esta associados pode representar um apoio robusto a essa tendência. Existem temores de que esse tipo de educação represente uma queda na qualidade do aprendizado e da socialização dos alunos no ambiente universitário. Essa parece ser a maior razão para a tímida presença de IES públicas na EaD. Esse temor fica ampliado com a Portaria nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019, concedendo o direito de criar uma EaD para cursos avaliados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) como 3, e não mais 4, como o previsto na Portaria nº 1.428, de 28 de dezembro de 2018. Essa portaria permitiu, ainda, que cursos de graduação possam ministrar um total de 40% das aulas, e não mais 20% no formato EaD. Os novos pressupostos, úteis no contexto da pandemia, deixaram um clima de temor quanto à qualidade do aprendizado e de sua posterior aceitação do mercado de trabalho.

Os resultados decorrentes das dificuldades para lidar com os problemas de formação e a má realização de atividades no período noturno refletem-se em

maior demora para a conclusão do curso ou em elevados níveis de abandono ao longo do seu ciclo. O gráfico 2 apresenta essas informações em perspectiva internacional.

GRÁFICO 2
Taxa de conclusão na educação superior (2018)
(Em %)



Fonte: OCDE (2018) apud Inep (2019).

Partindo da seleção efetuada, o Brasil apresenta uma das menores taxas de conclusão do curso por parte do ano no prazo previsto, superando, apenas, Portugal, a menor de todas, ao adicionar um prazo de três anos. Em todos os países apresentados, existe uma diferença palpável em termos dos prazos determinados. Isso decorre, muitas vezes, não apenas em razão das dificuldades de adaptação às exigências mais rigorosas do ES, mas também motivado pelas dificuldades em conciliar trabalho e estudo. Existem níveis de evasão relativamente elevados mundo afora. Em países mais afluentes, isso decorre do fato de haver poucas barreiras à entrada no ES, em contexto de virtual universalização da conclusão do EB. No entanto, uma vez inserido no contexto do ES, os graus de conhecimento e disciplina dos alunos revelam-se insuficientes para seguir no ritmo ditado pela atividade estabelecida nesse âmbito.

No caso brasileiro isso pode ocorrer, em grau menor, nas IES mantidas pelo setor público. O problema, nesse caso, é relativamente menor, pois a seleção para esses cursos é bastante rigorosa e os alunos admitidos conseguem, na grande maioria dos casos, seguir o ritmo ditado, ainda que possam não concluir o curso no prazo determinado. Nas IES mantidas pelo setor privado, ocorre um problema diferente, pois as barreiras à entrada são menores e até mesmo inexistentes para alguns cursos ou situações, mas as dificuldades em conciliar trabalho e estudos, além da percepção que o curso superior pode não fornecer os acréscimos de renda esperados, motivam

o abandono dos estudos por parte dos alunos. A forte presença de EaD, largamente dominada pelas IES privadas, aumenta ainda mais essa desconfiança.

Outra ordem de problemas, brevemente elencados anteriormente, são aqueles que o ES herda do EB. Os exames de avaliação, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) do Inep/MEC, revelam, sistematicamente, que alunos do EM, em sua ampla maioria, não dominam os conteúdos que deveriam estar consolidados ao final desse ciclo de ensino. Como os melhores alunos se classificam para frequentar os cursos de maior qualidade no ES, os demais, quase sempre, são mantidos pela iniciativa privada. Para lidar com isso, seria necessário complementar os conhecimentos que deveriam ter sido apreendidos no EM no ambiente universitário. Existem algumas iniciativas nesse sentido em ação no Brasil. No entanto, isso exigiria a frequência diurna em período integral, com consequente aumento das mensalidades, além de impedir a presença desse aluno no mercado de trabalho durante o período em que está cursando o ES.

Devido a um desempenho ruim em matemática, como revelam as notas do Saeb, o Brasil é marcado por uma reduzida procura, em termos de proporção de ingressantes, nas áreas tecnológicas, de exatas e tecnologia, e até mesmo nas biológicas, em menor medida. Existe uma evidente necessidade em atrair mais alunos para essas áreas e criar um número maior de vagas nestas, pois estas concentram as maiores capacidades de inovação e geração de novos produtos, podendo elevar a produtividade e a competitividade da economia brasileira. Esse é um aspecto para o qual instituições financeiras internacionais ou multilaterais chamam atenção com alguma frequência. Mais que isso: os indicadores dessas instituições valorizam o tipo de inserção concentrada nessas áreas. O senão dessa abordagem no contexto brasileiro é que, em períodos de crise, os profissionais de engenharia são pouco demandados pelo mercado e acabam inserindo-se em outras atividades, como é o caso da análise financeira, deixando de contribuir para a melhoria da estrutura econômica e o fortalecimento do investimento no país.

Outra contrapartida de desempenho decepcionante em matemática do Saeb é o reduzido contingente de cientistas em relação à população brasileira. É pouco provável que um aluno nessa situação acabe se tornando um cientista. O número daqueles que concluem a pós-graduação *stricto sensu* – ou seja, de mestres e, sobretudo, de doutores – é muito reduzido, e isso não ajuda a promover a ciência e a inovação. Existe, ainda, forte desconhecimento dessas atividades por parte da população e um estímulo à criação de tecnologia ou do conhecimento científico ainda no EB e até mesmo nos meios de comunicação. Esses estímulos poderiam representar fatores decisivos para contornar esse obstáculo histórico.

Os programas de crédito escolar, sobretudo, e as bolsas para o apoio de alunos já figuravam entre as políticas públicas de Estado desde os anos 1970. Atualmente,

o Brasil conta com o Programa Universidade para Todos (Prouni) e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). O Prouni é um programa criado pelo MEC para fornecer bolsas de estudo parciais e integrais em instituições de ensino particulares, para estudantes de baixa renda e sem diploma de nível superior. A finalidade do projeto é *ampliar o acesso ao ES para a população de baixa renda*. O Fies é um programa do Ministério da Educação que oferece financiamento estudantil para o público de baixa renda. O financiamento destina-se aos cursos presenciais em IES privadas que contam com desempenho satisfatório nas avaliações realizadas pelo MEC. O Prouni não pressupõe a devolução dos recursos recebidos pelos alunos, por tratar-se de bolsa, mas, em contrapartida, o Fies, sim, em razão de ser crédito. Em certa medida, o problema de ambos é possuir ou não disponibilidade de recursos para dar continuidade às iniciativas. Em períodos de crescimento econômico mais acelerado, a arrecadação melhora e os recursos estão disponíveis. Em contrapartida, nos períodos em que a situação é de estagnação da atividade econômica, ocorre o oposto. No caso do Fies, para piorar, os períodos marcados por dificuldades econômicas costumam gerar problemas para que os ex-alunos possam ressarcir o crédito, o que dificulta ainda mais sua regularidade. Nesse sentido, talvez fosse interessante adotar a lógica de fundo, que recebe recursos com mais intensidade nos períodos de bonança e pode gastá-los nos períodos de crise, estabilizando e diminuindo as turbulências financeiras das IES, sobretudo privadas, que podem se ressentir da falta de crédito para estimular o ingresso de novos alunos.

A gratuidade da universidade pública é um tema que merece reflexão. Antes de tudo, não se trata de regra absoluta. Algumas IES mantidas pela esfera municipal de governo cobram mensalidades, ainda que estas possam ser consideradas de baixo valor quando comparadas à iniciativa privada. De toda forma, estudos recentes mostram que o valor dos ganhos de rendimento se eleva de forma importante quando o indivíduo cursa uma universidade de boa qualidade, segundo os padrões brasileiros. Diante disso, como existe ganho, existe os que defendem a cobrança de mensalidades, como ocorre na iniciativa privada. Parte dos atores envolvida no debate público contesta essa proposta, pois esta dificultaria a inserção daqueles que pertencem a famílias com renda *per capita* mais reduzida. Uma solução para enfrentar esse argumento é uma cobrança *a posteriori* de mensalidades – ou seja, quando o ex-aluno de IES pública se insere em postos de trabalho com um pagamento acima de um piso legalmente definido, ele passa a pagar uma “dívida”, em uma situação similar àquela observada no Fies. Perante as dificuldades financeiras das IES mantidas pelo setor público, essa alternativa pode ser considerada meritória para integrar o debate público (Nascimento, 2022).

Outra questão relativa ao universo da educação está relacionada à pouca maturidade do aluno para optar pela profissão em uma idade prematura, inferior a vinte anos. O Brasil não discute, por ora, um modelo similar ao dos Estados Unidos,

no qual o aluno ingressa na universidade e frequenta diferentes cursos que são do seu interesse, até definir a profissão em que deseja atuar. Uma modalidade dessa natureza não elimina as escolhas prematuras, mas essas escolhas recairiam sobre áreas genéricas como exatas, biológicas ou humanas, e não de profissões específicas, a exemplo das de engenheiro, médico ou advogado. Isso poderia ajudar a reduzir a evasão dos cursos e o atraso na diplomação, que custam caro aos cofres públicos.

Por fim, as atividades de regulamentação e financiamento da ciência precisam ser muito aprimoradas ou até mesmo revistas. Não é raro acontecer que sejam necessários meses para repor peças, comprar equipamentos ou aprovar projetos de pesquisa. Inclusive, existe a possibilidade de a concessão de bolsas para a formação de mestres e doutores, em alguns casos, realizando seus estudos no estrangeiro, ser suspensa ou cortada, o que tornaria estéréis os esforços realizados até aquele momento. Todo esse conjunto de problemas deixa de estimular a formação de cientistas e, inclusive, contribui para o abandono de cientistas nessa condição ou até mesmo para a saída do Brasil a fim de atuar em outros países que oferecem condições de trabalho e reconhecimento social maiores. Esses cientistas custaram caro em termos de formação para os cofres brasileiros e, por problemas de organização interna, acabam desistindo de atuar no país, deixando de formar novas gerações de professores e cientistas e contribuir para incrementar a economia por meio do conhecimento.

5 CONCLUSÕES

Este capítulo contou com cinco seções, incluindo-se a apresentação e estas conclusões, para facilitar a organização da argumentação. Na segunda seção, foram apresentados indicadores de atendimento e desempenho dos alunos com foco no Pisa. A terceira seção focalizou, brevemente, a situação do PNE e destacou uma proposta de educação de ensino integral para o EB. A quarta seção analisou a situação do ES em perspectiva histórica e a situação atual, com o intuito de, como na seção anterior, destacar os desafios e indicar possíveis alternativas para sua superação.

O atendimento do EB é superior a 90% da população entre 4 e 17 anos de idade, podendo ser considerado um indicador adequado no sentido da universalização. No entanto, ainda existem dificuldades para promover a universalização do EM, e continua reduzido o número de vagas em creches, o que é problemático, pois alunos que frequentaram creches tendem a obter melhores resultados de aprendizagem nos ciclos de ensino posteriores.

Em matéria de desempenho, os resultados do Pisa tiveram uma evolução positiva em suas edições iniciais, mas, desde 2008, encontram-se estagnados, e quase a metade dos alunos brasileiros teve um nível de rendimento ruim na edição de 2018. Os próprios alunos brasileiros criticam a existência de problemas relativos a questões disciplinares e de compromisso com o aprendizado em resposta aos questionários do Pisa.

Quando o foco da análise é o PNE, é possível verificar que, em 2021, segundo o Inep, cerca de 76% das metas foram atingidas. No entanto, as mais delicadas, como as de desempenho, poderão não ser atingidas até 2024.

Em relação ao EB, a covid-19 colocou em destaque os vários problemas relativos às desigualdades brasileiras. Famílias carentes e comunidades que se situam mais longe dos centros dinâmicos não dispunham de equipamentos com capacidade computacional e/ou acesso à banda larga para poder acompanhar as atividades remotas, e redes de ensino, em especial de municípios pequenos, não conseguiram adotar estratégias múltiplas para manter o aprendizado e o vínculo com a escola. Tudo o que vem sendo observado até o momento revela que houve perdas de aprendizagem em todas as faixas etárias, mas estas foram mais agudas para aqueles que não dispunham desses recursos. Não foram poucos os esforços do Estado e da sociedade destinados a suprir essas dificuldades, mas, até que os equipamentos e acesso à banda larga pudessem ser supridos, houve grandes perdas em termos de aprendizado e participação, ainda que a distância, de atividades escolares.

Diante desse cenário, que tornou ainda maiores os desafios existentes antes da pandemia, é preciso encarar o que pode ser feito se houver uma decisão séria para reverter os problemas de aprendizagem que afetam os brasileiros há gerações. O mais importante é que se firme um compromisso com a melhoria da aprendizagem. Assim, a adoção do período integral é uma iniciativa incontornável. A universalização do período de estudos para o tempo integral reverte a baixa carga horária de alunos brasileiros em relação aos países que se destacam em avaliações de aprendizagem. Essa modalidade de ensino elevaria a disponibilidade de tempo para complementar a aprendizagem de conteúdos mal assimilados nas aulas regulares, além de poder oferecer atividades de apoio pessoal ou social. Isso requer um ambiente estimulante, com espaço para laboratórios, biblioteca, refeitório com o fornecimento de todas as refeições diárias, interação entre alunos, professores e funcionários e a prática de esportes e/ou atividades artísticas. Nada disso será possível sem recursos para o pagamento adequado de professores, orientadores, monitores, funcionários e insumos necessários. A experiência, nos dias de hoje, focaliza o ensino médio, mas seria de grande valia para todo o ensino básico.

O ES recebe os egressos do EM, que trazem consigo todas as deficiências de aprendizagem do EB. Além disso, este foi uma vítima, por séculos, da pouca atenção conferida pelo Estado à educação. Pior, os governantes coloniais não permitiram a criação de IES antes de 1808 e universidades antes de 1931.

Nessa etapa de ES, é preciso aprender um conhecimento mais avançado e preparar esses alunos para deter as posições mais estratégicas do mercado de trabalho. Com os problemas herdados, isso fica muito difícil. A consequência é uma forte dualidade sistêmica, em que os mais bem preparados, que, em geral, são os mais abastados, têm acesso a universidades de melhor qualidade, que, no mais das vezes,

são públicas e gratuitas. Em contrapartida, os que dispõem de menores recursos, em sua imensa maioria, somente conseguem cursar IES privadas, cuja qualidade, com grande frequência, é inferior. Para reverter isso, além das bem-sucedidas políticas de cota, é preciso melhorar a qualidade do EB público, ou, ainda, reverter, na universidade, essa deficiência de conhecimentos. No mais, é preciso verificar se o modelo adotado é o melhor possível, ou se alternativas mais flexíveis de ingresso, que adiam a opção pela profissão no âmbito das IES, não seriam melhores para reduzir a evasão ou o atraso verificado para a conclusão dos cursos.

A quantidade de problemas existentes no sistema educacional brasileiro como um todo não é pequena e exige grande atenção por parte da opinião pública. Superar as discussões que não gerem ganhos para a sociedade são essenciais, pois existe a necessidade de abrir espaço para incentivar a educação de forma mais efetiva. Se a sociedade não destinar sua máxima atenção à educação, as metas para obter desenvolvimento sustentável e com sustentabilidade não serão atingidas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 11.342, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 144, 1º jan. 2023. Disponível em: <<https://bit.ly/3Xi1pCx>>.

CODES, A. L. M. de. *et al.* Educação. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 26, p. 129-174, 2019.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Superior 2018**: notas estatísticas. Brasília: DEED; Dired/Inep, set. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3riSQse>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

_____. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020**. Brasília: Inep, 2020.

_____. **Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2022**. Brasília: Inep, 2022.

MARTINS, A. C. P. Ensino superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais. **Acta Cirúrgica Brasileira**, v. 17, n. 3, p. 4-6, 2002.

MATIJASCIC, M.; ROLON, C. E. K. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e desafios decorrentes das oportunidades escolares no ensino fundamental**. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. p. 6-42. (Texto para Discussão, n. 2679). Disponível em: <<https://is.gd/kEe1ks>>.

MATIJASCIC, M.; ROLON, C. E. K.; FONSECA, S. L. D. da. Educação. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, p. 1-39, 2022.

NASCIMENTO, P. M. **O estudante de hoje financiado pelo profissional do amanhã**: proposta de um sistema nacional de financiamento estudantil com pagamentos vinculados à renda futura – funcionamento e fonte de recursos. Brasília: Ipea, jul. 2022. (Texto para Discussão, n. 2784).

NISKIER, A. Os primeiros cursos superiores. **Jornal do Commercio**, Rio de Janeiro, 25 abr. 2008.

PERRENOUD, P. **Ofício do aluno e sentido do trabalho escolar**. Porto: Porto Editora, 1995.

ROLON, C. E. K. *et al.* Educação. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, p. 173-218, 2021.

SALINAS, D.; MORAIS, C. de; SCHWABE, M. **Brazil**: country note on Pisa. Paris: OECD Publishing, 2020.

WORLD BANK. *et al.* **The state of global learning poverty**: 2022 update. Washington: World Bank, June 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3l1OX7x>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. **Diário Oficial da União**, edição extra, Brasília, 27 jan. 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3HKJYFj>>.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, edição extra, 26 jun. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3Yp7BKk>>.

_____. Portaria nº 1.144, de 10 de outubro de 2016. Institui o Programa Novo Mais Educação, que visa melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 196, p. 23, 11 out. 2016. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/3XeU2f8>>.

_____. Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa Mais Educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades socioeducativas no contraturno escolar. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 63, p. 358, 1º abr. 2022. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/3DPU86i>>.

_____. Portaria nº 727/2017, de 13 de junho de 2017. Institui o Programa de Fomento à Educação em Tempo Integral. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 21, 13 jun. 2017.

CONAE – CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Documento referencial:** inclusão, equidade e qualidade – compromisso com o futuro da educação brasileira. Brasília: Conae, 2022. Disponível em: <<http://bit.ly/3YxRCcJ>>.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Básica 2020.** Brasília: Inep, 2021.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Pisa 2018 results:** what students know and can do. Paris: OECD Publishing, 2019. v. 1.

WORLD BANK. **Dois anos depois:** salvando uma geração – resumo executivo. Washington: World Bank Group, 2022. Disponível em: <<http://bit.ly/3lcSCEJ>>.

TRABALHO E RENDA¹

1 APRESENTAÇÃO

A economia brasileira manteve uma trajetória de recuperação em 2022, embora em ritmo mais fraco que o observado no ano anterior: após o produto interno bruto (PIB) sofrer forte queda de 3,3% em 2020, ano em que se deflagraram as ações de contenção da pandemia de covid-19 na sociedade brasileira, em 2021, o país voltou a ter variação positiva ao registrar crescimento de 5,0%, e, em 2022, de 2,9%. Esse desempenho vem permitindo um ajuste positivo no mercado de trabalho, com certa estabilidade da taxa de desemprego em níveis consideravelmente inferiores ao período pré-pandêmico e uma recuperação dos rendimentos reais, tanto no que se refere ao salário médio mensal quanto à massa salarial na economia.

Contudo, alguns desafios permanecem vigentes na estrutura laboral brasileira, pois o país ainda se defronta com um grande contingente de pessoas desocupadas e a distribuição de renda do trabalho segue bastante assimétrica sob distintos recortes populacionais. Tais constatações, conforme expressam os principais indicadores de mercado de trabalho, implicam demandas urgentes de enfrentamento via políticas públicas de promoção de oportunidades e proteção social ao conjunto da população, sobretudo aquelas parcelas mais vulneráveis.

Este capítulo surge justamente com a intenção de discutir esses fatores que demarcam a conjuntura tanto dos principais indicadores de mercado de trabalho quanto do contexto institucional das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil, tendo por base os dados disponíveis e os acontecimentos até o fim de 2022.

Para cumprir esse objetivo, o texto encontra-se organizado em cinco seções, inclusa esta introdução. A seção 2 traz uma breve e panorâmica discussão em torno de indicadores mais relevantes do mercado de trabalho brasileiro e seu comportamento até o fim de 2022, com ênfase em sua dinâmica de ocupação, composição setorial, rendimento e desigualdades. A seção 3 trata do acompanhamento da política e dos programas voltados ao funcionamento do mercado de trabalho brasileiro, tendo como foco: i) a evolução dos indicadores contábeis do Fundo de Amparo ao Trabalhador

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps30/trabalhoerenda>

(FAT) para os últimos dez anos, verificando seus itens de receita, despesa e resultados operacionais, bem como a variação de seu patrimônio financeiro no mesmo período; ii) os programas de assistência de renda aos trabalhadores no Brasil, mais especificamente o Programa Seguro-Desemprego e o Abono Salarial, que juntos constituem os principais itens de despesa anual do FAT; e iii) os programas que ofertam serviços, com destaque para os indicadores de intermediação de emprego, fornecidos pelo Serviço Nacional de Emprego (Sine), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Na seção 4, são discutidos três temas, entendidos aqui como de significativa relevância para o debate em torno de desafios de agenda para uma estratégia nacional de inclusão produtiva com diálogo social: deliberação participativa, economia solidária e sindicalismo. Por fim, na seção 5, são tecidas algumas considerações de caráter conclusivo.

2 VARIAÇÕES NA OCUPAÇÃO E NO RENDIMENTO DO TRABALHO

O mercado de trabalho brasileiro vem experimentando cenários de crise e estagnação desde 2015. Mais recentemente, após forte desestabilização em função da pandemia de covid-19 iniciada em 2020, observa-se um comportamento ambíguo: positivo por um lado, quando se verifica a queda na taxa de desemprego aberta; preocupante por outro, dado o crescimento da informalidade, os movimentos de retração da renda média do trabalho e a manutenção de desigualdades históricas em sua estrutura demográfica. Tais elementos são discutidos nesta seção, ainda que de forma panorâmica, no intuito de demarcar a conjuntura laboral até o fim de 2022.

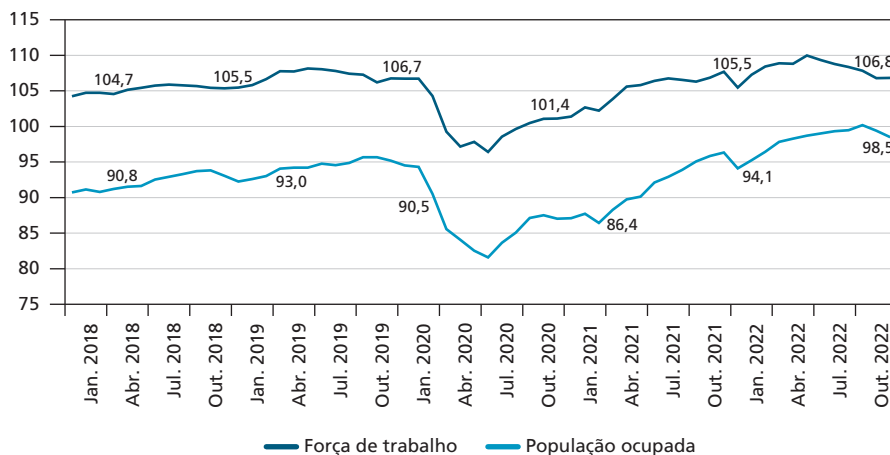
Em termos de desocupação, nota-se pelos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua que, após o pico histórico atingido no mês de maio de 2021, quando se chegou à marca de 14,6%, teve início uma trajetória de queda até o fim do primeiro semestre de 2022, com sinais de estagnação desde então, finalizando o ano no patamar de 8,2% (gráfico 1). Na comparação interanual, isto é, com o mesmo mês do ano anterior, o indicador registrou queda de 2,8 pontos percentuais (p.p.). Esse movimento recente da taxa de desocupação decorre, sobretudo, de um ritmo mais elevado de crescimento da população ocupada em relação à força de trabalho total ao longo de 2022, ao saltar de 94,1 milhões para 98,5 milhões de trabalhadores, ou seja, crescimento de 4,7% no último ano (contra 1,2% da força de trabalho total). Ainda assim, é possível verificar certa retração em curso após alcançar o ponto máximo em outubro, quando se ultrapassou pela primeira vez a casa dos 100 milhões de pessoas ocupadas no Brasil (gráfico 2).

GRÁFICO 1
Taxa de desocupação da força de trabalho (jan. 2018-dez. 2022)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>.
 Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2
Força de trabalho e população ocupada no mercado de trabalho brasileiro (jan. 2018-dez. 2022)
 (Em 1 milhão)

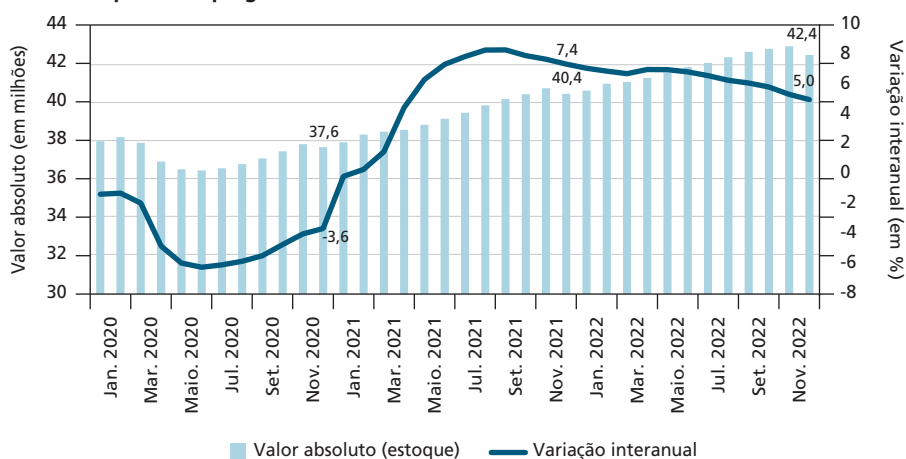


Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>.
 Elaboração dos autores.

Na mesma direção apontada pela PNAD Contínua, os dados do novo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (novo Caged) retratam crescimento da ocupação formal no país, ainda que em ritmo mais ameno. De acordo com o levantamento do MTE, em dezembro de 2022, no acumulado em doze meses, a economia brasileira gerou cerca de 2 milhões de novas vagas com carteira de trabalho assinada. Com isso, o país finalizou o ano com um estoque de 42,4 milhões de registros formais de emprego, o que indica alta de 5% na comparação com o mesmo período do ano anterior (gráfico 3).

GRÁFICO 3

Estoque de empregos formais



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>.

Elaboração dos autores.

Em termos dos dados desagregados, o último trimestre de 2022 indica recuo significativo nas taxas médias do desemprego, em relação ao mesmo período do ano passado, para todos os segmentos pesquisados (tabela 1). Na abertura regional, a pesquisa mostra que, embora o Nordeste tenha apresentado a maior queda no período (3,8 p.p.), esta região ainda registra a maior taxa de desocupação (10,9%). Por sua vez, a maior retração, em termos relativos, foi observada na região Sul, cuja taxa da desocupação passou de 6,7% para 4,5%. No recorte por gênero, a magnitude da queda do desemprego foi semelhante em ambos os sexos, de modo que, enquanto a desocupação entre os homens recuou de 9,0% para 6,5% (-2,5 p.p.), a das mulheres caiu de 13,9% para 9,8% (-4,1 p.p.). Em termos raciais, a queda foi de 9,0% para 6,2% entre os indivíduos brancos (-2,8 p.p.) e de 12,9% para 9,4% (-3,5 p.p.) para os não brancos (pretos, pardos e indígenas). Logo, nota-se que, a despeito da queda desse indicador para ambos os grupos, o nível de desocupação das mulheres e dos indivíduos não brancos permanecem significativamente superior.

TABELA 1
Taxa de desocupação desagregada (4º trim. 2020-4º trim. 2022)
(Em %)

Recortes de análise	2020	2021				2022			
	4º trim.	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.
Centro-Oeste	12,1	12,8	11,6	9,8	8,4	8,5	7,0	6,5	6,2
Nordeste	17,6	18,9	18,4	16,4	14,7	14,9	12,7	12,0	10,9
Norte	12,6	15,0	14,1	12,0	11,2	11,7	8,9	8,2	8,1
Sudeste	15,1	15,3	14,6	13,1	11,2	11,1	9,3	8,7	7,9
Sul	8,4	8,7	8,2	7,5	6,7	6,5	5,6	5,2	4,5
Masculino	11,9	12,2	11,6	10,1	9,0	9,1	7,5	6,9	6,5
Feminino	17,2	18,5	17,7	15,9	13,9	13,7	11,6	11,0	9,8
Branco	11,6	12,1	11,7	10,3	9,0	8,9	7,3	6,8	6,2
Não branco (PPI)	16,3	17,3	16,3	14,5	12,9	12,9	10,9	10,2	9,4
De 18 a 24 anos	29,0	30,0	28,5	25,7	22,8	22,8	19,3	18,0	16,4
De 25 a 39 anos	13,4	14,1	13,2	11,5	10,1	10,2	8,3	7,8	7,1
De 40 a 59 anos	8,9	9,6	9,5	8,2	7,2	7,1	6,0	5,6	5,3
Mais de 59 anos	5,2	5,9	5,6	5,4	4,4	4,3	4,0	3,7	3,4
Fundamental incompleto	13,7	14,0	13,8	12,1	10,9	10,8	8,9	8,7	8,3
Fundamental completo	16,7	15,8	15,7	14,0	13,3	12,2	10,4	10,1	9,3
Médio incompleto	23,5	24,2	22,7	20,1	18,4	18,3	15,3	15,3	13,9
Médio completo	16,1	17,1	16,2	14,4	12,6	12,7	10,6	9,7	8,5
Superior	9,2	10,3	9,4	8,2	6,7	7,1	5,9	5,3	4,9
Brasil	14,2	14,9	14,2	12,6	11,1	11,1	9,3	8,7	7,9

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>.

Elaboração dos autores.

Obs.: PPI – preto, pardo e indígena.

Conforme dados da tabela 1, a abertura por idade mostra que, no quarto trimestre, todos os segmentos etários registraram recuo na desocupação, tanto na margem quanto na comparação interanual. No entanto, entre os mais jovens, a diminuição da desocupação foi causada mais pela redução da quantidade de pessoas que estavam procurando emprego do que pelo aumento no número de pessoas empregadas, ou seja, a taxa de desemprego caiu porque menos pessoas estavam participando ativamente do mercado de trabalho, e não por ter havido criação significativa de novos empregos. Por fim, a desagregação por nível educacional revela que, nos segmentos menos escolarizados, o recuo da taxa de desocupação ocorre mesmo em um contexto de queda da população ocupada, tendo sido beneficiada pela retração ainda mais intensa da força de trabalho.

Para uma verificação da dinâmica setorial do emprego no país, a evolução positiva na população ocupada agregada entre os quartos trimestres de 2021 e 2022, descrita na tabela 2, é resultado de uma melhora do nível de emprego em praticamente todos os segmentos, com exceção de agricultura, construção civil e serviços industriais de utilidade pública (Siup). No entanto, quando comparadas às taxas interanuais registradas no terceiro trimestre de 2022, os resultados para o quarto trimestre mostram redução em dez dos treze setores contemplados. Entre os setores com desaceleração expressiva do crescimento interanual do emprego estão segmentos importantes, como: serviços pessoais (de 24,0% para 9,8%); serviços domésticos (de 9,6% para 2,1%); administração pública (de 8,8% para 3,7%); serviços de alojamento e alimentação (de 8,5% para 3,5%); e comércio (de 7,8% para 4%). Em contrapartida, alguns setores se destacaram por apresentar taxas de crescimento maior no quarto trimestre, relativamente ao terceiro, quais sejam: indústria extrativa (de 13,0% para 16,3%); serviços de transporte (9,2% para 10,0%); e educação e saúde (8,5% para 8,9%).

TABELA 2

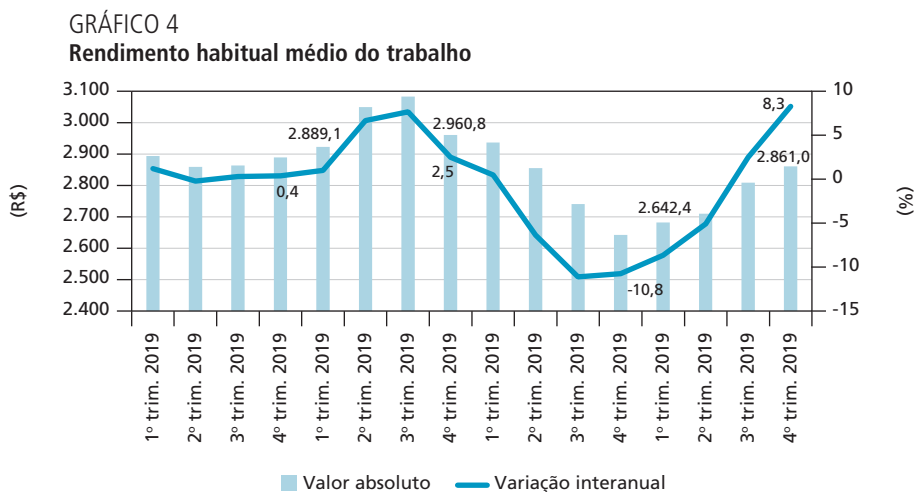
População ocupada por setores: variação interanual (4º trim. 2020-4º trim. 2022)
(Em %)

Setor de atividade	2020					2021				
	4º trim.	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	
Agricultura	2,1	3,6	11,2	9,7	4,5	2,5	-0,7	-3,6	-4,4	
Indústria extrativa	-11,3	-11,6	-4,8	5,0	12,1	9,8	18,0	13,0	16,3	
Indústria de transformação	-7,3	-5,2	5,3	12,8	9,1	8,2	9,6	3,6	3,1	
Siup	-26,3	-19,2	-18,6	-13,0	8,1	6,5	15,6	4,8	-1,1	
Construção civil	-9,3	-2,5	22,2	20,1	17,4	12,7	11,2	2,7	-1,3	
Comércio	-10,3	-8,2	6,1	13,4	11,6	12,2	14,2	7,8	4,0	
Informática, financeira, serviços a empresas	-0,8	0,9	9,1	10,4	7,2	4,0	5,1	6,9	4,4	
Transporte	-11,5	-9,0	4,6	12,6	10,0	10,4	10,0	9,2	10,0	
Serviços pessoais	-18,3	-17,4	3,5	8,8	14,7	19,5	18,7	24,0	9,8	
Administração pública	1,9	-3,0	-3,0	-3,7	-2,4	2,6	1,8	8,8	3,7	
Saúde e educação	-2,1	-0,6	-0,2	4,3	3,1	1,5	7,2	8,5	8,9	
Alojamento e alimentação	-27,6	-26,3	8,8	26,5	23,9	32,5	23,1	8,5	3,5	
Serviços domésticos	-23,8	-18,6	9,0	21,3	21,7	19,4	18,7	9,6	2,1	

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>.

Elaboração dos autores.

Quanto aos dados de rendimentos do trabalho, o quarto trimestre de 2022 demonstra uma recuperação da renda média ao longo do ano, após atingir o menor valor da série histórica no fim de 2021. Como mostra o gráfico 4, houve crescimento de 8,3% no quarto trimestre de 2022 em comparação ao mesmo trimestre no ano anterior, de modo que a renda média real observada no fim da série foi de R\$ 2.861,00.



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>.
Elaboração dos autores.

Parte da forte queda da renda em 2021 refere-se ao inverso do observado no ano de 2020, quando os rendimentos habituais apresentaram crescimento acelerado. Ou seja, tanto o crescimento do rendimento real médio observado durante 2020 quanto a queda verificada a partir de 2021 resultaram, em grande medida, de um efeito composição. No caso da elevação em 2020, esse efeito foi originado por duas fontes distintas. Primeiro, a elevação da renda média se deveu ao fato de que grande parte da perda de ocupações ocorreu nos segmentos com as piores remunerações,² de forma que os trabalhadores que permaneceram ocupados foram os de renda relativamente mais alta. Segundo, deve-se pontuar que, após o segundo trimestre de 2020, as entrevistas da PNAD Contínua passaram a ser realizadas por telefone, o que causou aumento de não resposta na pesquisa (Hecksher, 2022). Na medida em que tais impactos não estiveram aleatoriamente distribuídos na amostra, tal fato pode ter afetado os resultados.

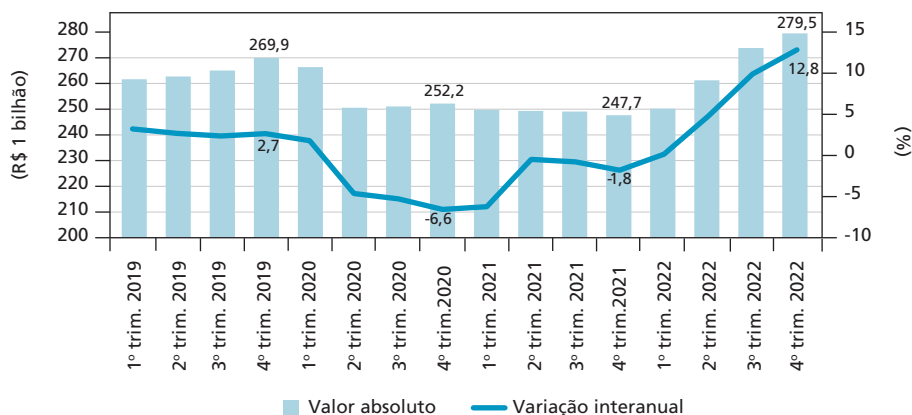
2. Nos setores de construção, comércio e alojamento e alimentação, além dos empregados sem carteira assinada e principalmente trabalhadores por conta própria.

De forma simétrica, parte da queda dos rendimentos médios a partir de 2021 deveu-se ao retorno dos trabalhadores informais e por conta própria ao mercado de trabalho, levando à redução do rendimento habitual médio, que saiu de um pico no terceiro trimestre de 2020 (R\$ 3.083,00) até atingir o menor valor (R\$ 2.642,00) no último trimestre de 2021. Nota-se, ainda, que a renda média começa a se aproximar do que fora observado imediatamente antes da pandemia.

Por sua vez, no agregado da renda habitual dos trabalhadores brasileiros, os dados plotados no gráfico 5 indicam que a média mensal da massa de rendimentos (incluindo retornos salariais e ganhos declarados de empregadores) fechou o quarto trimestre de 2022 em R\$ 279,5 bilhões. Na comparação interanual, o crescimento real foi significativo, 12,8%, ou, em termos absolutos, em torno de R\$ 30,4 bilhões a mais, o que reforça a tendência de manutenção de uma trajetória de recuperação da renda média nacional, mostrada no gráfico 4.

GRÁFICO 5

Massa de rendimentos real¹ e taxa de variação interanual (1º trim. 2019-4º trim. 2022)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores deflacionados para fevereiro de 2023.

Na abertura por vínculo de ocupação, apresentada no gráfico 6, excluindo-se os empregadores, os trabalhadores do setor público foram os ocupados com o menor crescimento real de rendimentos habituais médios no quarto trimestre de 2022 – aumento de 1,9% da renda em comparação com o mesmo trimestre de 2021. Esse grupo de trabalhadores também apresentou uma intensificação da queda da renda até o primeiro trimestre de 2022, seguida de uma recuperação mais lenta na margem.³ Em contrapartida, os trabalhadores informais, sejam aqueles por

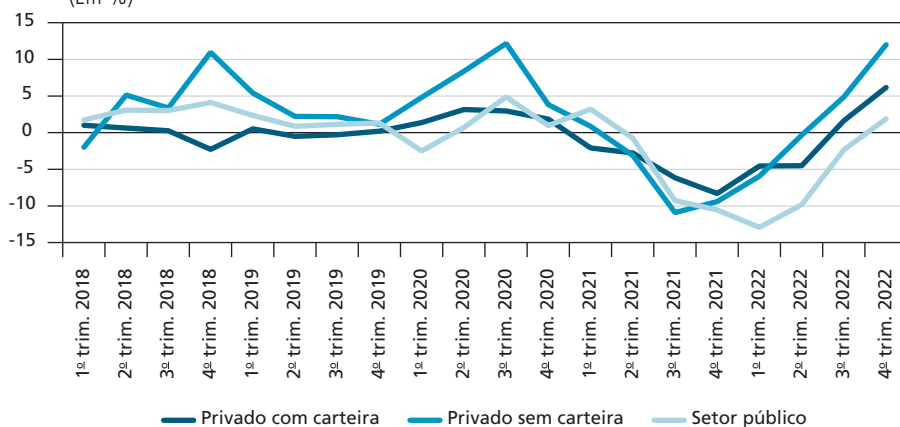
3. Para análise dos rendimentos por faixa de renda e da desigualdade salarial no período, ver Carvalho (2023).

conta própria ou empregados do setor privado sem carteira de trabalho assinada, demonstraram recuperação mais rápida da renda no último trimestre de 2022 em relação ao mesmo período do ano anterior, com aumento de 12,3% entre os por conta própria e 12,0% entre os empregados sem carteira. Por sua vez, os empregados do lado formal da economia obtiveram crescimento da renda habitual de 6,2%.

GRÁFICO 6

Rendimento habitual médio real, por tipo de vínculo de ocupação: variação interanual

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>.

Elaboração dos autores.

Por fim, a tabela 3 retrata a desagregação salarial por diferentes recortes populacionais. Em termos regionais, os maiores aumentos da renda efetiva média ocorreram nas regiões Centro-Oeste e Norte (14,1% e 13,5%, respectivamente). A região Nordeste apresentou aumento de 6,4%, e a Sudeste, que também mostrava uma recuperação mais lenta da renda até o trimestre anterior, obteve um crescimento de 9,1% no quarto trimestre de 2022 em relação ao mesmo trimestre de 2021.

O corte por gênero revela que os rendimentos efetivos recebidos pelas mulheres continuam mostrando desempenho inferior aos dos homens nos últimos trimestres (aumento de 7,7% contra 10,6% no quarto trimestre de 2022).

O detalhamento por faixa etária indica que o desempenho da renda tem sido melhor para os jovens adultos (de 25 a 39 anos) nos últimos trimestres, os quais apresentaram crescimento de 13,0% no quarto trimestre de 2022. Os trabalhadores acima de 40 anos de idade, que vinham mostrando maiores quedas do rendimento, no último trimestre observado, obtiveram aumento de cerca de 6,1%. Por sua vez, os trabalhadores mais jovens apresentaram uma acelerada recuperação da renda

efetiva no mesmo período. Ressalta-se também que, sob a ótica da escolaridade, todos os trabalhadores mostraram crescimento da renda efetiva acima de 7%.⁴

TABELA 3

Crescimento interanual do rendimento efetivo médio real por dados desagregados: variação interanual (3º trim. 2021-4º trim. 2022)

(Em %)

Recortes populacionais	3º trim. 2021	4º trim. 2021	1º trim. 2022	2º trim. 2022	3º trim. 2022	4º trim. 2022
Centro-Oeste	-4,5	-5,5	-2,0	-1,4	8,3	14,1
Nordeste	-3,7	-8,1	-4,2	-3,9	0,7	6,4
Norte	-1,7	-7,9	0,5	1,3	5,3	13,5
Sudeste	-7,9	-9,2	-8,2	-4,5	1,5	9,1
Sul	-3,3	-8,9	-6,1	-5,0	3,1	9,6
Masculino	-5,7	-7,9	-5,5	-3,1	3,4	10,6
Feminino	-6,3	-9,0	-6,7	-4,7	1,5	7,7
De 14 a 24 anos	1,8	-0,7	0,8	-4,8	0,4	10,5
De 25 a 39 anos	-4,6	-4,6	-1,8	0,4	4,6	13,0
De 40 a 59 anos	-6,8	-5,5	-7,9	-5,4	1,6	6,1
De 60 anos ou mais	-8,9	-9,9	-14,5	-9,4	1,5	9,1
Não chefe família	-5,8	-7,1	-3,2	1,3	5,1	12,0
Chefe família	-5,7	-8,9	-8,0	-7,5	0,7	7,1
Fundamental incompleto	1,8	-3,5	2,8	-1,6	5,1	10,4
Fundamental completo	-1,7	-2,0	2,0	2,3	4,3	7,3
Médio incompleto	-1,7	-1,4	-0,2	-3,3	5,7	9,8
Médio completo	-3,7	-3,5	0,7	1,2	4,2	7,9
Superior	-4,7	-7,0	-6,9	-3,9	0,2	8,0
Região não metropolitana	-6,6	-8,6	-3,9	-2,9	4,2	8,2
Região metropolitana	-5,9	-8,9	-8,1	-4,6	1,0	10,6

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>.

Elaboração dos autores.

Em suma, os dados demonstram que o mercado de trabalho brasileiro segue apresentando uma trajetória de recuperação da ocupação e desacelerações da taxa de desocupação, quando se considera uma análise dessazonalizada. Essa trajetória vem acompanhada de outras informações importantes, por exemplo, ritmo mais intenso das contratações com registros formais. Tais resultados são relevantes também para a aproximação das metas de trabalho decente contidas na Agenda 2030 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), a serem alcançadas até 2030, das quais o Brasil é signatário.⁵

4. Para uma desagregação complementar por setor de atividade, ver Lameiras *et al.* (2023).

5. As metas relativas a trabalho estão reunidas no ODS 8, que trata do objetivo de promoção do trabalho decente e desenvolvimento econômico e reúne um conjunto de metas voltadas a "promover o crescimento econômico sustentável, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos" (Ipea, 2018, p. 197). Ver, também, Silva *et al.* (2020).

Contudo, os dados analisados também evidenciaram alguns problemas estruturais do mercado de trabalho brasileiro. Em que pese a recuperação recente, o número de pessoas em situação de desemprego involuntário ainda é elevado, próximo a 10 milhões, e algo em torno de um terço deles encontra-se nessa condição há mais de um ano (desemprego de longo prazo). Há também uma parcela significativa da população que segue em ocupações precárias, baseadas em relações informais de trabalho, desconectadas do sistema público de proteção previdenciária e dos diversos tipos de garantia previstos na lei trabalhista (férias remuneradas, décimo terceiro salário, seguro-desemprego, abono salarial, transporte, refeição etc.). Há que se ressaltar ainda as desigualdades evidenciadas sob variados recortes sócio-populacionais (região, gênero, raça).

Logo, há uma demanda forte por novas oportunidades de emprego em todo o país a ser atendida, e o desafio está em atendê-la de forma consistente e com qualidade, que proporcione níveis dignos de rendimento para o bem-estar das unidades familiares. As seções seguintes tratam de questões institucionais e programáticas importantes para o horizonte estratégico de desenvolvimento para o país.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

3.1 Balanços contábeis do FAT (2013-2022)

O FAT vem mantendo uma trajetória de desequilíbrios contábeis desde meados dos anos 1990, quando tiveram início os mecanismos de desvinculação orçamentária sobre sua base primária de arrecadação,⁶ e depois com outras decisões de política fiscal, como se verá mais adiante. Com isso, seu potencial de proteção social e promoção de novas oportunidades de inclusão produtiva da população em idade laboral foi tornando-se cada vez mais comprometido.

O FAT dispõe de um conjunto diversificado de fontes de receitas, pensado e estruturado originalmente nos termos da Lei nº 7.998/1990, para cumprir seus dois objetivos principais: financiar programas de compensação de renda e prestação de serviços referentes ao Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR); e garantir um fluxo anual de recursos monetários na forma de empréstimos ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para financiar projetos produtivos no país.

O quadro 1 fornece um esquema resumido da estrutura contábil-orçamentária do FAT, com seus elementos de arrecadação e obrigações.

6. Em 1994, no contexto do Plano Real, o governo federal criou o Fundo Social de Emergência (FSE), que implementava a desvinculação de 20% de receitas provenientes de contribuições sociais (incluindo o Programa de Integração Social/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/Pasep) para 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 como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), e, por meio da EC nº 27/2000, com o nome de Desvinculação de Receitas da União (DRU), que se manteve vigente até 2019.

QUADRO 1
Estrutura orçamentária simplificada do FAT

Arrecadação – principais fontes	Obrigações – principais usos
1 Receita primária	1 Desvinculações de receita do PIS/Pasep (até 2019)
1.1 Arrecadação PIS/Pasep	2 Repasse constitucional ao BNDES
1.2 Cota-parte da contribuição sindical	3 Despesas constitucionais correntes
2 Receitas financeiras	3.1 Seguro-desemprego
2.1 Remuneração sobre repasses ao BNDES	3.2 Abono salarial
2.2 Remuneração sobre depósitos especiais	4 Outras despesas correntes
2.3 Remuneração sobre o fundo extramercado (RML)	4.1 Intermediação de emprego (Sine)
2.4 Remuneração sobre recursos não desembolsados	4.2 Qualificação profissional
3 Outras receitas	4.3 Outras despesas
3.1 Restituição de benefícios não desembolsados	5 Reserva mínima de liquidez
3.2 Restituição de convênios	6 Depósitos especiais
3.3 Multas e juros devidos ao FAT	
3.4 Outras receitas patrimoniais	
Total de entradas (1 + 2 + 3)	Total de saídas (1 + 2 + 3 + 4)

Fonte: Silva (2018a).
Elaboração dos autores.

Devido a seu arranjo institucional, a dinâmica contábil e financeira do FAT se mostra bastante atrelada ao desempenho macroeconômico do país, tanto no que se refere à receita quanto à despesa. Após um período de manutenção de taxas historicamente baixas de desemprego, a economia brasileira atingiu seu pico histórico do estoque de empregos formais em 2014, com 49,6 milhões de empregados. Logo em seguida, o país adentrou em uma séria crise econômica, com quedas expressivas do PIB em 2015 e 2016, cujo resultado foi a elevação drástica do nível de desemprego e da informalidade no mercado de trabalho. Essa nova realidade praticamente se manteve no contexto de uma economia semiestagnada nos três anos seguintes (2017-2019) e pelo novo colapso decorrente da pandemia de covid-19 a partir de 2020.⁷ Em 2022, conforme demonstrado na seção 2, observaram-se importantes sinais de recuperação em diversos indicadores, mas o mercado de trabalho brasileiro manteve-se aquém do quadro vivido até o início da reversão de tendência ocorrida em 2014.

Conseqüentemente, tais fatores influenciaram no fluxo de caixa do FAT, comprometendo diretamente a operacionalização dos programas relacionados ao SPETR. Ao analisar os exercícios contábeis dos últimos dez anos, nota-se a ocorrência de déficits operacionais durante oito anos seguidos, apenas interrompidos nos dois últimos anos da série.⁸

Para subsidiar o debate expresso ao longo desta seção, a tabela 4 expõe um conjunto de informações a respeito dos principais itens de receita, despesas e demais componentes anuais do resultado operacional do FAT.

7. Para mais informações a respeito dos impactos da pandemia de covid-19 sobre o mercado de trabalho brasileiro, ver Silva, Corseuil e Costa (2022).

8. Vale ressaltar que o primeiro déficit operacional dos balanços contábeis do FAT ocorreu em 2009 (Silva, 2018a).

TABELA 4
Fluxo contábil-financeiro anual do FAT – Brasil (2013-2022)
 (Em R\$ 1 milhão)¹

Exercícios	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
A. Receitas correntes	78.571,4	92.312,1	76.415,8	72.535,4	73.119,0	59.246,9	59.544,6	71.233,8	68.878,4	64.241,7
A.1. Arrecadação líquida PIS/Pasep	68.898,9	69.308,2	62.934,0	53.647,4	54.067,5	58.242,9	58.985,8	70.985,3	68.121,2	61.149,8
A.2. Aportes Tesouro Nacional	8.377,3	22.256,3	11.056,0	17.297,1	18.376,2	54,3	43,5	4,4	321,0	2.409,9
A.3. Outras receitas	1.295,2	747,6	2.425,7	1.590,9	675,4	949,6	515,3	244,0	436,2	682,0
B. Receitas financeiras	13.047,8	18.529,2	19.055,9	24.138,3	21.258,2	21.524,6	20.136,3	14.669,2	16.919,5	27.100,1
C. Despesas	81.596,4	84.172,2	72.773,3	77.784,5	72.994,7	69.550,3	64.565,9	69.592,0	49.317,6	66.433,7
C.1. Seguro-desemprego ²	55.317,2	57.810,2	56.880,8	52.228,3	50.629,3	46.592,8	43.572,5	46.707,5	38.327,2	42.111,7
C.2. Abono salarial ³	25.417,9	25.526,8	15.135,1	24.794,5	21.618,7	22.261,5	20.420,5	22.444,1	10.746,5	24.008,6
C.3. Qualificação profissional	11,5	0,8	0,0	0,0	78,0	10,4	2,9	19,7	7,3	19,8
C.4. Intermediação de emprego ⁴	203,2	223,0	102,4	67,9	45,9	51,5	44,8	34,5	17,6	8,5
C.5. Outras despesas	646,7	611,5	655,1	693,6	622,8	634,1	525,2	386,2	219,1	285,1
D. Repasses BNDES⁵	29.321,7	27.182,9	25.489,6	22.112,9	22.032,9	23.181,7	23.056,1	20.152,7	21.034,3	23.847,2
E. Resultado primário (A - C - D)	-32.346,7	-19.043,1	-21.847,2	-27.362,0	-21.908,5	-33.485,2	-28.077,4	-18.510,9	-1.473,5	-26.039,2
F. Resultado operacional (B + E)	-19.299,0	-513,9	-2.791,2	-3.223,7	-650,3	-11.960,6	-7.941,1	-3.841,8	15.446,0	1.060,9

Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat-2/>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Valores de dezembro de 2022.

² 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 – SM (Lei nº 13.134/2015).

³ Benefício assegurado aos empregados que percebem até 2 SMs mensal, 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 1 SM (Lei nº 13.134/2015).

⁴ Captação de vagas junto a empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego, além de disponibilização de informações gerais sobre políticas de trabalho.

⁵ Referente ao repasse constitucional da receita líquida anual do PIS/Pasep.

Conforme demonstram os dados para o período analisado (2013-2022), o fluxo total de receitas correntes (primárias) do FAT apresentou variações significativas: enquanto 2014 demarcou o maior volume, com R\$ 92,3 bilhões, o menor volume foi registrado em 2019, com R\$ 59,2 bilhões, o que indica a instabilidade no potencial orçamentário para os seus respectivos programas.

No entanto, conforme anunciado anteriormente, uma série de decisões de política fiscal tem interferido na capacidade de arrecadação do FAT, como aquelas incidentes sobre as contribuições sociais – desvinculações orçamentárias e desonerações tributárias. O instrumento das desonerações (renúncia fiscal via gasto tributário) ganhou maior abrangência após 2008,⁹ mantendo tendência de crescimento real nos anos seguintes.

O instrumento de desvinculação orçamentária, que incide desde 1995 sobre as receitas primárias do FAT, manteve-se ativo praticamente por todo o período. Com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 476/2016, o percentual da DRU foi ampliado de 20% para 30% sobre as contribuições sociais, com vigência retroativa a partir de 1º de janeiro de 2016 (Barbosa, Campos e Amorim, 2017). Por esse motivo, o total de receitas desvinculadas do FAT voltou a superar as desonerações estimadas de 2016 a 2019.¹⁰

Com a aprovação da chamada “reforma da Previdência” (EC nº 103/2019), surgiram novas alterações no arranjo normativo do FAT. Ao menos três pontos valem ser destacados: i) suprimiu a incidência da DRU sobre o PIS/Pasep;¹¹ ii) modificou o art. 239 da Constituição Federal de 1988 – CF/1988 (§ 1º), com a redução do percentual dos repasses obrigatórios ao BNDES de 40% para 28%;¹² iii) possibilitou a retenção de parte da arrecadação do PIS/Pasep para atender à necessidade de financiamento do sistema previdenciário federal a partir de 2021. Esse último ponto funciona, na prática, como outro mecanismo de vazamento por desvinculação de receita do FAT, tanto que seu valor foi próximo ao que seria à antiga DRU em 2022, quando foram repassados à Previdência R\$ 17,6 bilhões.

Como resultados desses mecanismos, o total de valores drenados via política fiscal para destinações distintas dos objetivos originais de financiamento do FAT não apenas foi crescente nos últimos anos como chegou a superar,

9. O volume das desonerações exerceu participação mais marcante no total de vazamentos de receitas devido à estratégia declarada do governo federal de estimular o setor privado para a recuperação da economia nacional no contexto da crise econômica global de 2008 a 2009.

10. Em 2014 e 2015, as perdas estimadas com as desonerações, em trajetória de crescimento, haviam superado os respectivos montantes retidos via DRU.

11. 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.

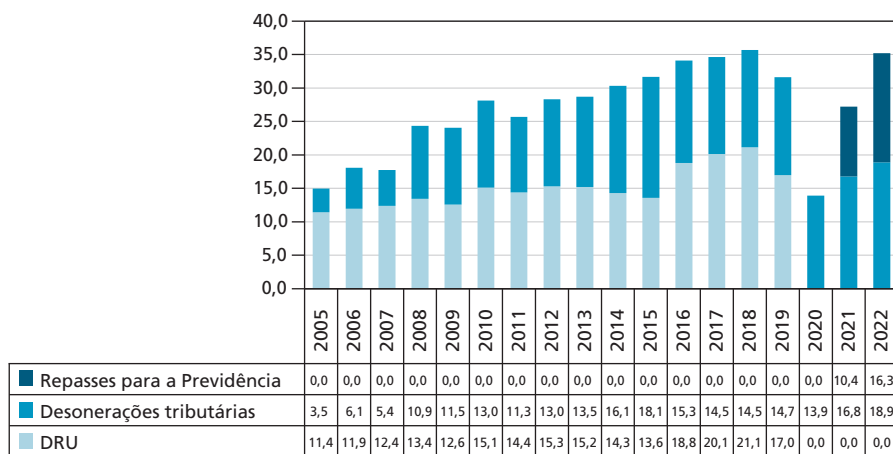
12. Na prática, como o repasse obrigatório ao BNDES de 40% das receitas ocorria após descontados os 30% da DRU, incidindo sobre as receitas líquidas, o valor repassado já representava 28% da receita primária do FAT.

inclusive, o déficit primário¹³ de suas contas, que vinha sendo seguidamente contabilizado desde 1995 e só deixou de ocorrer a partir de 2021. O gráfico 7 mostra essa evolução do total de perda de receitas por esses mecanismos em cada ano, iniciando a série em 2005 justamente para poder acompanhar o crescimento das desonerações a partir de 2008.

GRÁFICO 7

Evolução das desonerações, da desvinculação e da retenção (repasse para a Previdência) da contribuição do PIS/Pasep – Brasil (2005-2022)

(Em R\$ 1 bilhão)¹



Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financieira-do-fat-2/>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores de dezembro de 2022.

As receitas financeiras do FAT também passaram por trajetória de instabilidade. Por estar associada à taxa básica de juros no país (Selic),¹⁴ a arrecadação por essa via é sensível a mudanças na política monetária, como se pode observar pelas variações anuais negativas da arrecadação em 2013, 2017 e 2020, quando o Banco Central do Brasil (BCB) decidiu por movimentos de queda nos juros. A arrecadação nesse quesito em 2020, por exemplo, caiu 27,4% em relação ao ano anterior, devido à redução nas taxas de juros nos primeiros meses da pandemia de covid-19, como medida de mitigação dos seus efeitos na dinâmica econômica nacional.

Outro fator explicativo do comportamento das receitas financeiras é a queda das aplicações do FAT em programas de microcrédito via depósitos especiais, a exemplo

13. Receita corrente líquida menos despesa, cujos valores estão listados na tabela 4.

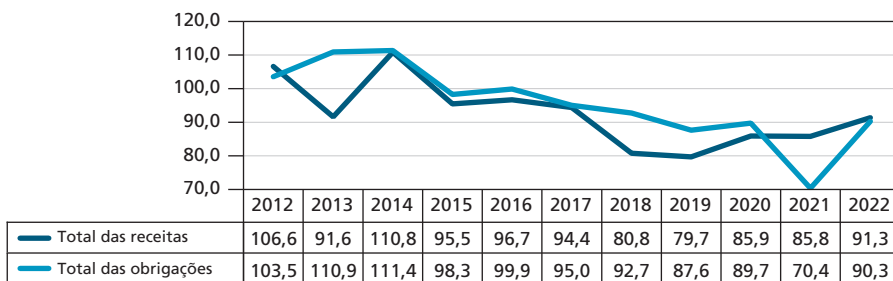
14. A taxa de remuneração das aplicações na rede bancária era dada pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), que se tratava de um percentual fixado abaixo do valor da Selic. Com a criação da Taxa de Longo Prazo (TLP), por intermédio da Lei nº 13.483/2017, houve alteração na sistemática de cálculo das remunerações sobre as novas aplicações. Uma parte relativamente pequena dos recursos aplicados via BNDES são vinculados a taxas de juros internacionais. Ver Silva (2018a; 2019b).

do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) e do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). Esse movimento vem ocorrendo desde 2007, dadas as limitações geradas pelos gastos com o seguro-desemprego e o abono salarial, a ser debatido com mais detalhes na subseção 3.2. Como resultado, a participação dos depósitos especiais enquanto componente do patrimônio financeiro do FAT, que chegou a representar 37,4% do total em 2006, iniciou uma queda contínua, finalizando a série com participação meramente residual, ao representar apenas 1,3% em 2022 (tabela 4).

Em termos de obrigações, os números oficiais demonstram que as despesas correntes do FAT apresentaram tendência de elevação, embora com algumas mudanças de rota ao longo do período analisado. Em cinco anos ocorreram oscilações anticíclicas em relação ao PIB: 2017, 2018 e 2021, com aumento do PIB e queda nas despesas; 2016 e 2020, com queda do PIB e elevação das despesas do FAT.

O gráfico 8 demonstra que, na maior parte da série, o resultado operacional foi negativo. Em 2022, houve crescimento expressivo das receitas financeiras (60,2%), que praticamente compensou, em valores absolutos, a queda na arrecadação líquida do PIS/Pasep (-10,2%) e a elevação nos gastos com o seguro-desemprego (9,9%). No entanto, o retorno ao calendário de pagamentos do abono salarial e o aumento também expressivo dos repasses para a Previdência (R\$ 17,6 bilhões contra R\$ 10,3 bilhões no ano anterior) comprometeram o resultado operacional. Ainda assim, o balanço fechou positivo pelo segundo ano seguido (após uma sequência de oito anos de déficit), com saldo de R\$ 1,06 bilhão.

GRÁFICO 8

Evolução anual das receitas e obrigações totais do FAT – Brasil (2012-2022)(Em R\$ 1 bilhão)¹

Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financiera-do-fat-2/>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores de dezembro de 2022.

A despeito do cenário contábil adverso vivido nos últimos anos, o arranjo institucional do FAT permitiu uma significativa trajetória de acúmulo patrimonial desde sua origem. Pela tabela 5, o montante acumulado de seu patrimônio financeiro chegou

a R\$ 455,2 bilhões em 2022, o que representa em torno de 4,8% do PIB nacional. Essa evolução patrimonial deve-se especialmente à obrigação constitucional de novos repasses anuais ao BNDES, cujo montante se mantém como ativos financeiros do FAT, e ao rendimento de aplicações financeiras.

TABELA 5
Evolução dos saldos anuais do patrimônio do FAT – Brasil (2013-2022)
(Em R\$ 1 bilhão)¹

Ano	Fundo extramercado ² (a)	Empréstimos ao BNDES (b)	Depósitos especiais (c)	Outros	Total (a + b + c)	PIB (%)	Variação patrimonial (% ao ano)
2013	39,4	248,4	43,4	4,0	335,2	4,0	-4,1
2014	43,0	261,7	35,2	6,2	346,1	4,1	3,2
2015	42,4	272,4	27,9	5,4	348,3	4,4	0,6
2016	41,2	273,5	24,9	4,5	344,1	4,4	-1,2
2017	45,3	288,9	20,2	0,5	354,9	4,5	3,1
2018	37,2	305,7	16,4	32,4	391,7	4,9	10,4
2019	31,2	315,1	11,5	32,1	390,0	4,8	-0,4
2020	28,8	325,6	9,6	33,3	397,3	4,9	1,9
2021	44,7	360,4	7,8	33,1	446,1	4,8	12,3
2022	48,6	366,9	6,0	33,7	455,2		2,0

Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat-2/>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Valores de dezembro de 2022.

² Refere-se à parcela da RML, que se trata de uma reserva financeira para garantir o pagamento dos gastos obrigatórios.

Para uma análise mais aprofundada dos itens de despesa do FAT, a subseção 3.2 traz informações sobre os principais programas do SPETR em volume orçamentário.

3.2 PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA FINANCEIRA AO TRABALHADOR: SEGURO-DESEMPREGO E ABONO SALARIAL

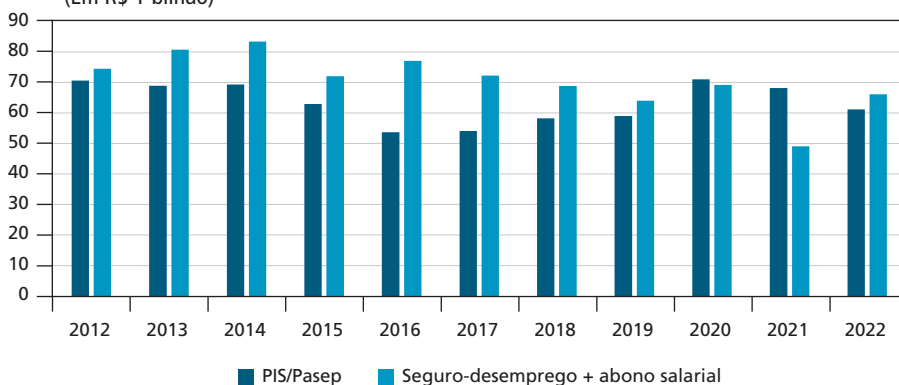
Os programas de assistência financeira ao trabalhador, tanto em situação de desemprego involuntário (seguro-desemprego) quanto para o complemento de renda a trabalhadores formais de baixa remuneração (abono salarial), constituem os principais itens de despesa corrente do FAT.

No período descrito anteriormente na tabela 4, o gasto com esses programas se manteve em ritmo crescente até 2016, superando inclusive o ritmo de evolução das receitas primárias e, desde então, iniciou-se um movimento de queda nos valores reais de gastos para esses dois programas. Pelo gráfico 9, nota-se que em quase toda a série o gasto somado desses programas superou o valor da receita líquida com o PIS/Pasep. Em apenas dois anos essa relação não foi observada, 2020 e 2021,

justamente quando a DRU deixou de incidir sobre as contribuições sociais.¹⁵ Esse resultado é consequência direta dos constantes vazamentos de receitas do FAT ao longo dos anos, conforme demonstrado na subseção 3.1 (gráfico 7).

GRÁFICO 9

Evolução anual da relação entre receitas primárias do FAT¹ e gastos totais com seguro-desemprego e abono salarial – Brasil (2012-2022)
(Em R\$ 1 bilhão)²



Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat-2/>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Descontadas as desvinculações.

² Valores de dezembro de 2022.

Vale ressaltar que, como são considerados gastos obrigatórios pela 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.

3.2.1 O Programa Seguro-Desemprego

As variações nas despesas anuais com o seguro-desemprego estão diretamente associadas ao valor individual do benefício, à quantidade anual de beneficiários e à duração (quantidade de parcelas) do benefício.

Quanto ao primeiro fator, o valor corrente do SM exerce grande influência, uma vez que é definido pela CF/1988 como o piso para os benefícios sociais de natureza previdenciária. Vale mencionar que o valor do SM apresentou aumento real na primeira metade do período em análise, sobretudo em função da política de valorização assumida pelo governo federal a partir de 2007, que resultou na

15. Para fins de comparação, em 2005, os gastos com os dois programas respondiam por cerca de dois terços (66,1%) da receita primária líquida do PIS/Pasep, principal fonte de entradas do FAT.

Lei nº 12.255/2009.¹⁶ Apesar dessa sequência de elevação real ter se encerrado desde 2016, os reajustes anteriores acima da inflação do SM impactaram significativamente nos gastos anuais com o programa, em função da elevação do valor nominal médio das parcelas do benefício.

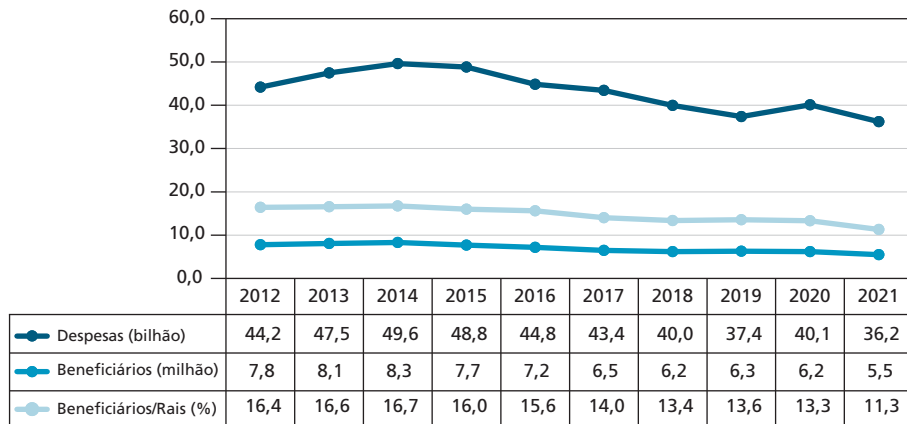
Quanto ao total de segurados, o fator determinante é o estoque de trabalhadores formais ativos na economia em cada ano. Até meados dos anos 2010, quando ainda se observavam elevações contínuas na quantidade de empregos registrados anualmente no país, esse número cresceu 12,5%, chegando ao pico histórico de 49,6 milhões. No entanto, uma combinação entre crise econômica de 2015 a 2016, fraca recuperação nos três anos seguintes (2017-2019) e impactos da pandemia de covid-19 a partir de 2020 resultou em queda nesse contingente. Ainda assim, ao se comparar a variação no período analisado, houve crescimento na ordem de 10% no total de empregos registrados no país, elevando, dessa forma, a base de trabalhadores propensos a cumprir as condições de acesso ao benefício, isto é, sua cobertura de atendimento.

O gráfico 10 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. Os números indicam que, após elevação até 2014, quando alcançou o pico da série com 8,3 milhões de trabalhadores beneficiados, a trajetória começou a demonstrar quedas seguidas, fechando a série em seu menor patamar, com 5,5 milhões em 2021. Consequentemente, a proporção de beneficiários em relação ao estoque de trabalhadores formais no Brasil também começou a cair desde então, muito em virtude das altas taxas de rotatividade no mercado de trabalho, até chegar em seu menor nível em 2021, com 11,3%. Com isso, o total das despesas com o programa em valores atualizados, que na primeira metade da década cresceu fundamentalmente em função dos ganhos reais do SM, passou a registrar queda a partir de 2015, com relativa recuperação em 2020, em meio aos impactos da pandemia de covid-19 e das políticas de mitigação por parte do governo federal (Silva, Corseuil e Costa, 2022; Costa *et al.*, 2022), mas retornando à tendência de declínio em 2021.

16. 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 (Dieese, 2008; Barbosa *et al.*, 2015).

GRÁFICO 10

Evolução anual do gasto, número de beneficiários e percentual de beneficiários do Programa Seguro-Desemprego sobre o estoque de trabalhadores formais – Brasil (2012-2021)¹



Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat-2/>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores em reais de dezembro de 2022.

Obs.: Rais – Relação Anual de Informações Sociais.

Além da 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 pode ser explicada por mudanças no marco normativo trabalhista no Brasil. A primeira delas refere-se à entrada em vigor da Lei nº 13.134/2015 (art. 4º, § 2º), que endureceu as regras de acesso ao benefício. Os trabalhadores mais atingidos pelas mudanças na regulação do programa foram aqueles que buscaram o benefício pela primeira ou segunda vez (em geral os mais jovens), pois passaram a ter que comprovar um período de relação empregatícia maior que o exigido anteriormente: em vez de seis meses, na primeira solicitação, a exigência de comprovação passou a ser de doze meses, e nove meses na segunda.¹⁷

3.2.2 Programa Abono Salarial

A respeito do abono salarial, os reajustes verificados no SM no início da década anterior, aliados à concentração dos empregos criados em atividades de remuneração relativamente mais baixa, resultaram na redução da dispersão dos salários entre os trabalhadores formais. O público coberto pelo programa tendeu a crescer,

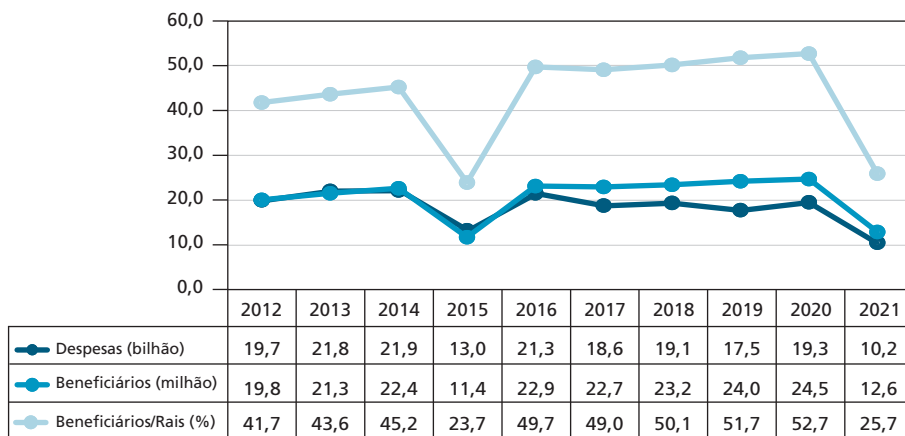
17. Outra mudança recente que interfere no total de benefícios foi a aprovação da reforma trabalhista (Lei nº 13.467/2017), que, entre as mais de cem alterações incorridas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), instituiu um novo tipo de rescisão de contrato de trabalho, a rescisão por acordo. Sobre as mudanças normativas decorrentes da reforma trabalhista, ver Carvalho (2017) e Silva (2018b).

em virtude da elevação da quantidade de trabalhadores admitidos na faixa até 2 SM em relação ao estoque total da força de trabalho formalizada no país (Corseuil, Foguel e Tomelin, 2016; Silva, Amorim e Russo, 2020; Amorim e Silva, 2022).

Com isso, diferentemente do que ocorreu com o seguro-desemprego, a razão entre o total de beneficiários do abono salarial e o estoque de trabalhadores formais apresentou elevação praticamente contínua na década. Nesse período, o programa saltou de 19,8 milhões, em 2012, para 24,5 milhões de trabalhadores beneficiados em 2020. Em 2021, houve uma queda expressiva na quantidade de beneficiários do abono, assim como havia ocorrido em 2015, devido à alteração do cronograma de pagamento, em que parte dos trabalhadores elegíveis ao benefício só puderam recebê-lo no ano seguinte. O gráfico 11 ilustra essa movimentação relatada, em termos da trajetória anual do gasto, número de beneficiários e percentual em relação ao estoque de trabalhadores formais.

GRÁFICO 11

Evolução anual do gasto, número de beneficiários e percentual de beneficiários do Programa Abono Salarial sobre o estoque de trabalhadores formais – Brasil (2012-2021)¹



Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat-2/>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores em reais de dezembro de 2022.

A exemplo do que houve com o seguro-desemprego, a Lei nº 13.134/2015 também impactou na trajetória de gastos do abono salarial. Embora as condições de acesso ao benefício tenham se mantido, o cálculo do valor dos benefícios passou a ser definido com base no número de meses trabalhados no ano de referência, na proporção de um doze avos 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 o direito ao recebimento do valor integral de 1 SM, ao passo que, com a nova regra, o trabalhador necessita ter trabalhado formalmente o ano todo para ter acesso ao valor integral. Com a mudança, de acordo com o que demonstram Silva, Amorim e Russo (2020), a maior parcela dos beneficiários (57%) continuou recebendo o valor integral. Logo, 43% dos trabalhadores formalizados com direito de acesso ao abono salarial tiveram perda de benefício, isto é, passaram a receber valores inferiores ao SM, e o valor médio do benefício baixou para 86,7% do SM corrente, conforme os cálculos desses autores para o ano de 2019.

3.3 Programas que ofertam serviços: intermediação de emprego

Os serviços de intermediação de emprego são utilizados para mitigar o chamado “desemprego friccional”, resultante do desencontro entre ofertantes e demandantes de postos de trabalho, que ocorre, sobretudo, por conta da informação insuficiente que ambos têm sobre a dinâmica do mercado. Esse tipo de desemprego possui mais relevância em ciclos de alta ou de recuperação da economia, quando surge uma quantidade considerável de oportunidades de ocupação, nem sempre atendida pela demanda na mesma rapidez (Silva, 2020a).

No Brasil, os serviços de intermediação são coordenados pelas agências do Sine, que funcionam em parceria entre o MTE e os governos estaduais e estão presentes em boa parte dos grandes municípios do país. Em geral, as atividades ao longo dos anos envolvem uma quantidade expressiva de trabalhadores e empresas.

Em 2021, ano mais recente para o qual há informações consolidadas, o Sine inscreveu 2,3 milhões de trabalhadores para intermediação.¹⁸ Tal indicador tem demonstrado queda nos últimos anos. Para se ter uma ideia, o total de inscritos em 2021 foi 34,1% menor que em 2017, o que pode ser uma evidência do enfraquecimento das capacidades estatais de atendimento ao público para esse serviço. O Sine também captou 1,2 milhão de vagas, maior quantidade nos últimos cinco anos, o que pode ser explicado pela recuperação do mercado de trabalho frente aos impactos da pandemia em 2020. Houve ainda encaminhamento de 3,3 milhões de trabalhadores para entrevistas, bem como a colocação de 0,43 milhão de trabalhadores em novas ocupações.

Quando se observam os indicadores de desempenho relativo do Sine, a taxa de eficiência (razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de trabalhadores encaminhados), apesar de um leve crescimento em relação ao anterior, ficou limitada a 13,0%. Ou seja, cerca de um em cada oito trabalhadores inscritos são realmente inseridos no mercado formal de trabalho. No caso de sua

18. No total de inscritos, observa-se uma predominância de homens (53,59%); jovens de 18 a 24 anos (40,5%); adultos de 30 a 39 anos (16,8%); e pessoas com ensino médio completo (54,9%). No que se refere às empresas que utilizam o Sine, observa-se que, do total de vagas oferecidas em 2021, 55,90% eram de empresas de grande porte, 18,7% de empresas de pequeno porte e 12,2% de empresas de médio porte (Brasil, 2022).

taxa de adequação das vagas (razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de vagas captadas), essa também ficou em patamar reduzido em relação aos anos anteriores (35,6%). Por fim, a sua taxa de admissão (razão entre o total de trabalhadores colocados e o total de trabalhadores admitidos) está restrita a 18,7%. A tabela 6 apresenta esses indicadores para os últimos cinco anos.

TABELA 6
Indicadores de desempenho físico do Sine (2017-2021)
(Em %)

	2017	2018	2019	2020	2021
Taxa de eficiência dos encaminhamentos (colocados/encaminhados)	17,5	15,0	12,0	12,7	13,0
Taxa de adequação do perfil das vagas (colocados/vagas)	59,6	51,3	42,7	36,4	35,6
Taxa de admissão (colocados/inscritos)	16,6	17,7	15,8	11,1	18,7

Fonte: Brasil (2022).
Elaboração dos autores.

Esses indicadores de desempenho do Sine, em boa medida, estão condicionados pela redução de recursos orçamentários efetivamente utilizados para a prestação de serviços relacionados ao SPETR brasileiro, em especial os de intermediação de emprego e de qualificação profissional. Vale mencionar que os programas auxiliares de prestação de serviços aos trabalhadores chegaram a representar conjuntamente algo próximo a 9% de toda a despesa corrente do FAT em 2000 (Silva, 2018a). Desde então, sua participação foi se reduzindo seguidamente, até apresentar seu menor valor relativo da série em 2022, com apenas 0,3% do total das obrigações (incluindo os repasses ao BNDES), conforme os números apresentados anteriormente na tabela 4. Nesse sentido, os serviços de ativação do mercado de trabalho, cuja despesa é de natureza discricionária, são frequentemente alvos de contingenciamento e cortes orçamentários, o que os torna cada vez mais residuais.

Uma das consequências dessa escassez de recursos é a precária estruturação dos mais de 2 mil postos de atendimento que integram o Sine. Poucos postos dispõem de estrutura adequada para o atendimento do público e oferecimento de serviços relevantes para a dinamização do mercado de trabalho local. Segundo pesquisas anteriores, a ampla maioria dos postos oferece apenas dois tipos de atendimento – frequentemente, apenas um: o seguro-desemprego (Barbosa, Campos e Amorim, 2017). Em certa medida, essa heterogeneidade da estrutura do Sine também compromete o potencial de integração das políticas de trabalho junto a outros programas sociais (em níveis federal, estadual e municipal). Ademais, é importante pensar a própria adequação da estrutura do Sine em um contexto de mudanças significativas no mundo do trabalho, como o avanço nas tecnologias

digitais privadas na intermediação de força de trabalho em diversos setores da economia, como transporte e alimentação.

4 TEMAS E DESAFIOS RELEVANTES PARA A POLÍTICA DE TRABALHO E RENDA NO BRASIL

4.1 Fortalecimento da deliberação participativa nas políticas de trabalho

As políticas de trabalho no Brasil são historicamente associadas à existência de órgãos colegiados de deliberação. Em geral, com composição tripartite (representantes do governo, de organizações de trabalhadores e de empregadores),¹⁹ esses espaços servem como instâncias de controle social daquelas políticas, assim como arenas de mediação de interesses das forças econômicas de capital e trabalho. Um dos primeiros casos foi o Conselho Nacional do Trabalho (CNT), criado em 1923 para mediar conflitos trabalhistas. Esse órgão colegiado conquistou tamanha relevância, no contexto político da época, que impulsionou a criação da Justiça do Trabalho e, com a CF/1946, foi transformado no atual Tribunal Superior do Trabalho (TST).

Após a CF/1988, outros conselhos se fortaleceram na área do trabalho. Foi o caso do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS)²⁰ e do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat).²¹ Em comum, ambos tratam da gestão de fundos destinados à promoção de políticas de trabalho. Analisando o segundo caso, Silva (2019a, p. 58) observa que a atuação do Codefat é muito limitada por decisões fora da sua competência, tomadas pela área econômica do governo, ao mesmo tempo que os conselheiros desenvolvem certo “espírito de corpo” em defesa do colegiado.

Há também os casos de colegiados criados em decorrência de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Várias convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT), vigentes no contexto brasileiro, exigem a formação de um órgão de acompanhamento de sua implementação, com participação de representantes de empregados e empregadores. Como exemplo, pode ser citada a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae),²² amparada pelas Convenções nºs 29 e 105 da OIT, bem como pela Recomendação nº 203.

Contudo, ao atuarem de forma separada e sem uma coordenação, os vários conselhos do trabalho ficam vulneráveis a ações restritivas impostas pelos centros de comando do governo federal. Isso ocorreu a partir de 2016, por exemplo, com

19. Alguns conselhos também adotam o conceito de *tripartite ampliado*, que é quando se agregam a essas representações clássicas do tripartismo outros setores da sociedade civil.

20. Decreto nº 99.684, de 8 de novembro de 1990.

21. Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990.

22. Decreto nº 9.887, de 27 de junho de 2019.

o cenário geral de redução de recursos para seu funcionamento e diminuição de sua autonomia (Avelino, Alencar e Costa, 2017). Além disso, é importante ressaltar a importância da criação de conselhos por atos legais. Essa previsão em lei é fundamental, principalmente nos períodos em que o governo federal tenta realizar extinção indiscriminada de órgãos colegiados, como ocorreu em 2019 (Avelino, Fonseca e Pompeu, 2020).

Nesse sentido, a dispersão dos vários colegiados do trabalho enfraquece esses espaços e dificulta o alcance dos resultados previstos. Por isso, a unificação dos diversos colegiados de participação social, em um único órgão de gestão democrática, é uma medida que precisa ser considerada. Além de criar uma nova Instituição de Deliberação Participativa (IDP), mais robusta institucionalmente, a medida também contribuiria para a coordenação entre as diversas políticas da área do trabalho.

Entre outras atribuições, essa nova instância poderia absorver as funções, pelo menos, dos seguintes colegiados: CNT;²³ Comissão Tripartite Paritária Permanente;²⁴ Conatrae; entre outros a serem considerados. Ademais, poderia ainda acompanhar e coordenar as ações do CCFGTS e do Codefat, de modo tanto a possibilitar a integração das discussões internas em um escopo mais amplo de políticas de trabalho quanto a fortalecer institucionalmente as deliberações específicas desses colegiados, que gerem dois dos maiores fundos financeiros de natureza pública da América Latina.

Vale ressaltar que o Brasil é signatário de vários tratados internacionais nas áreas de trabalho e direitos humanos. Boa parte desses instrumentos exige a criação de mecanismos nacionais de acompanhamento de sua implementação. No caso das convenções da OIT, é comum a necessidade de consulta aos segmentos laboral e patronal nesse contexto. Por isso, o estabelecimento de um órgão colegiado que conte com uma composição tripartite pode facilitar o acompanhamento desses tratados internacionais, tanto por sua composição plenária quanto por subgrupos criados para essa finalidade específica.

Vários desses colegiados existem atualmente porque demandam conhecimentos específicos e disponibilidade direcionada ao acompanhamento de determinadas políticas públicas ou para atividades que exigem competências bem determinadas. Para que isso não se perca com uma possível fusão de instâncias, é importante prever uma estrutura interna do novo conselho que, ao mesmo tempo, permita captar esse conhecimento especializado e garanta relativa autonomia de cada grupo. Tal feito pode ser atendido por meio de um sistema de comissões internas, a serem

23. O novo CNT (Decreto nº 10.905, de 20 de dezembro de 2021), por sua vez, absorveu as competências da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti) e da Comissão Nacional de Aprendizagem Profissional.

24. Decreto nº 10.905, de 20 de dezembro de 2021.

compostas por membros externos ao conselho, mas sempre sob a coordenação de um de seus membros. Assim como ocorre na área de saúde,²⁵ essas comissões atuam de modo relativamente autônomo para as questões cotidianas, mas recebem orientações e submetem suas decisões ao plenário quando necessário, para garantir a devida articulação aos planos nacionais. As atuais comissões do CNT já funcionam com essa autonomia relativa.²⁶

Espera-se, portanto, que a retomada e a reestruturação dos órgãos colegiados de caráter tripartite fortaleçam os processos de diálogo social no universo das políticas de trabalho no Brasil, com vistas a permitir mais legitimação e efetividade nas decisões a serem postas em prática.

4.2 Economia solidária e os desafios de inclusão do trabalho associativo na agenda governamental

A inserção da economia solidária na agenda do governo federal ocorreu em 2003, quando foi criada a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) na estrutura administrativa do MTE. Na busca por uma estratégia de combate ao desemprego, a política foi desenhada segundo os pressupostos de que o trabalho não se restringe ao emprego assalariado subordinado, e que a efetividade da ação estatal na geração de renda e desenvolvimento local implica também uma perspectiva de atuação transversal e participativa.

Contudo, essa medida desde o início se anunciou como bastante desafiadora para a administração pública. As contradições e dificuldades no processo de implementação dos programas planejados foram, ao longo do tempo, refletindo-se diretamente na capacidade de execução orçamentária.

De acordo com Silva (2020b), a Política Nacional de Economia Solidária (PNES) atravessou momentos distintos em sua trajetória. A partir da conjugação de indicadores de dotação e execução orçamentária, foi possível elaborar uma categorização com base em três diferentes “momentos”. O quadro 2 traz uma descrição geral dos períodos correspondentes em termos de Planos Plurianuais (PPAs) e as principais características de cada um desses momentos da economia solidária na agenda de governo. De forma complementar, a tabela 7 sintetiza as informações a respeito da trajetória dessa política no ciclo orçamentário do governo federal brasileiro.

25. Sobre a estrutura de participação social na política nacional de saúde, ver CNS (2013).

26. Questões relacionadas a atribuições, composição, formas de seleção, estruturas internas e regras de funcionamento do novo conselho seriam previstas em lei específica (ou lei geral de conselhos).

QUADRO 2
Momentos da PNES na agenda federal

Momentos da política	PPAs correspondentes	Características
Inserção e consolidação	2004-2007 e 2008-2011	A ascensão da temática na agenda governamental, com a estruturação da Senaes e o lançamento do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (PESD) no PPA 2004-2007, dotando-lhe de recursos próprios, permitiu o desenvolvimento de uma plataforma inicial de ações para o estímulo e fortalecimento da economia solidária no Brasil. O PPA 2008-2011 confirmou sua consolidação, não apenas pela manutenção da estrutura no aparato estatal, mas também com a elevação da média orçamentária anual em relação ao quadriênio anterior. Contudo, nos dois anos finais, uma queda significativa na capacidade de execução já se despontava, com o valor efetivo de gastos mantendo-se basicamente estável.
Expansão contraditória	2012-2015	Marcado pelo aprofundamento da distância entre as dotações aprovadas pela Lei Orçamentária Anual (LOA) e os valores efetivamente executados. É justamente esse o caráter contraditório identificado, pois a política de economia solidária conviveu, de um lado, com uma elevação na dotação orçamentária anual e, de outro, com queda acentuada no seu percentual de execução. Consequentemente, a elevação da dotação não implicou aumento efetivo do gasto com as ações previstas.
Crise de paradigma	2016-2019	A tendência de redução dos volumes orçamentários anuais aprovados para os programas geridos pela Senaes se aprofundou. Como o IEO manteve-se baixo, houve forte retração do valor efetivamente gasto, representando menos de um terço dos valores médios anuais dos momentos anteriores. Essa dupla relação de queda evidencia o caráter de crise paradigmática apontado neste estudo, uma vez que o espaço orçamentário para a política de economia solidária se tornou cada vez mais residual no conjunto das políticas sociais.

Fonte: Silva (2020b).

TABELA 7
Médias anuais dos indicadores orçamentários da PNES por PPA (2004-2019)

	Inserção e consolidação		Expansão contraditória	Crise de paradigma
	2004-2007	2008-2011	2012-2015	2016-2019
Dotação orçamentária (R\$ 1 milhão)	42,7	69,6	144,3	43,9
Valor liquidado (R\$ 1 milhão)	343	30,1	33,7	6,8
Execução orçamentária (%)	80,5	43,2	23,6	15,4

Fonte: Silva (2020b).

Os dados indicam que, além de representar um volume de recursos relativamente baixo para a efetivação de um programa nacional de cunho transversal, como se esperava ser originalmente, sobretudo quando comparado com outros programas do próprio MTE no mesmo período, a política de economia solidária compartilhou de fragilidades institucionais similares a outras políticas sociais em curso. Como não compõe ação prevista constitucionalmente, a exemplo do seguro-desemprego e do abono salarial, seus recursos orçamentários estiveram vulneráveis a cortes ou contingenciamentos conforme as prioridades na condução

da política fiscal. Ademais, a baixa capacidade executora produz efeito semelhante aos contingenciamentos, pois mantém os recursos junto ao Tesouro Nacional.

Como resultado, o tema da economia solidária entrou em um processo que se encaixa na literatura recente de dismantelamento de políticas públicas (*policie dismantling*), que se manifestou especialmente de duas formas: ii) nas capacidades operativas da política, uma vez que tanto sua dotação orçamentária quanto seu percentual de execução foi diminuindo significativamente ao longo dos anos, até tornar-se meramente residual nos anos finais do PPA 2016-2019; e ii) na estrutura burocrática, dado o rebaixamento relativo, primeiramente com a perda do *status* de secretaria nacional, em 2016, e depois, com a posse da nova gestão do governo federal em 2019, quando o tema foi praticamente banido da agenda prevista para o PPA 2020-2023, e suas ações residuais foram diluídas em outros programas instalados à época no Ministério da Cidadania (Silva, 2021).

Após as eleições governamentais de 2022, a nova gestão do governo federal anunciou a recriação da Senaes, novamente situada no MTE. Até o momento da elaboração deste capítulo, ainda não havia mais detalhamentos sobre as diretrizes programáticas para essa retomada do tema na agenda de governo.

Por isso, seguem alguns apontamentos que, apesar de breves e sucintos, podem contribuir na conformação de uma nova estratégia de intervenção a ser levada em conta para as discussões de prioridades. Sob a perspectiva aqui apresentada, a Senaes deveria assumir o papel de estrutura administrativa para o fomento da economia solidária no país, voltada a apoiar as distintas formas de associativismo e cooperativismo enquanto elemento estratégico para a organização de trabalhadores autônomos nos mais diversos setores de atividade econômica. A ela caberia a coordenação política e programática, inclusive junto a outras esferas ministeriais e a governos subnacionais, além das atividades de monitoramento e avaliação, responsáveis por gerar as informações necessárias para a definição de metas e estratégias de atendimento das demandas sociais. Sua atuação deve então congregiar uma série de instrumentos, programas e projetos voltados à geração e manutenção de trabalho decente, tendo como eixos centrais de atuação os pontos a seguir.

- 1) Inclusão produtiva e diversificação – estabelecer os mecanismos estruturantes para fomentar novos grupos produtivos no país, cuja agenda permeia temáticas envolvendo: marcos jurídicos, normatizações e cadastramento; estruturação do cooperativismo de produção, trabalho e saúde mental; inovação e novas tecnologias; empresas recuperadas; agricultura urbana e periurbana; empreendimentos populares e cadeia produtiva do artesanato; agroecologia e ecossistemas produtivos; e ações especiais de inclusão produtiva de mulheres, juventude e comunidades tradicionais.

- 2) Educação cooperativista e assistência técnica – engloba o assessoramento aos empreendimentos coletivos da economia popular e solidária, bem como a disseminação dos ideais cooperativistas na sociedade, com destaque para as seguintes ações: assistência técnica para cooperativas e outros empreendimentos associativos; formação e qualificação de trabalhadores associados; incubadoras e extensão universitária; e sistema nacional de informações do cooperativismo.
- 3) Fomento e financiamento – envolve um leque variado de programas estruturantes para os empreendimentos de economia solidária urbanos e rurais no Brasil, tais como: crédito e finanças solidárias; Plano Safra da agricultura familiar; e projetos de infraestrutura (habitação, eletrificação, estrutura hídrica, agroindústria, logística e distribuição).
- 4) Promoção de negócios e comercialização – visa à dinamização econômica de empreendimentos em seus respectivos territórios para agregação de valor em seus produtos e ao acesso a novos mercados, com uma agenda programática voltada a apoiá-los nas diferentes etapas de sua estruturação, tais como: compras públicas; comércio justo; cadeia do biocombustível; promoção de produtos da sociobiodiversidade; e feiras e eventos internacionais.
- 5) Reciclagem popular – fomentar e executar ações de apoio aos catadores de material reciclável e seus respectivos empreendimentos cooperativos, para que possam acessar posição de maior relevância na cadeia produtiva da reciclagem e atender a demandas públicas de programas de coleta seletiva municipais, com destaque para: estruturação e expansão do cooperativismo de reciclagem; inclusão de catadores em programas de coleta seletiva; logística reversa, infraestrutura de reciclagem popular; e articulação interministerial e interfederativa para políticas de apoio aos catadores.
- 6) Seguridade social – definir instrumentos de inserção desse contingente de trabalhadores nos sistemas oficiais de proteção e assistência social, com critérios claros e garantidos de financiamento.

Nessa perspectiva, a decisão política de se criar uma estrutura administrativa para estimular o trabalho associativo e autogestionários – com os devidos instrumentos de crédito, assessoramento e comercialização – tem como ponto basilar o reconhecimento da organização coletiva dos trabalhadores urbanos e rurais como elemento relevante dentro de um projeto desenvolvimento sustentável e inclusivo, fomentando a criação de trabalho e renda dignos em todo o país. O cooperativismo também pode ser encarado como instrumento de execução direta e indireta de políticas públicas nas diversas temáticas da agenda governamental, como combate

à fome e ao desemprego, gestão de resíduos sólidos, saúde pública, educação, entre outras, seja como prestadores de serviço, seja como fornecedores de produtos para compras públicas.

Portanto, o fomento ao cooperativismo sob a perspectiva da economia solidária constitui-se um elemento relevante para o Brasil não apenas cumprir com os preceitos constitucionais de cidadania, sobretudo em um contexto de grandes mudanças tecnológicas, mas também atingir as metas acordadas internacionalmente na Agenda 2030 dos ODS.

4.3 O sindicalismo brasileiro no contexto atual

Os sindicatos são entidades representativas que se inserem na dinâmica social a partir de um leque variado de questões sujeitas à negociação em acordos e convenções coletivas relativos a condições de trabalho, remuneração, assistência jurídica e bem-estar de trabalhadores e suas famílias. Eles atuam também no registro de ocorrências que transgridam leis e demais acordos coletivos, bem como situações que atentam contra a integridade física e psicológica dos trabalhadores.

No plano internacional, o direito de sindicalização – juntamente aos de negociação coletiva, greve, entre outros – foi reconhecido em diversas convenções da OIT, bem como na Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948 (art. 23).

Ademais, vale lembrar que os sindicatos participaram diretamente na construção do Estado de bem-estar social (*welfare state*) nos países ocidentais, sobretudo nos anos do imediato pós-Segunda Guerra Mundial, facilitando a mediação entre capital, trabalho e poder público para a formação de consensos essenciais para a execução de programas sociais. No entanto, as crises internacionais no fim da década de 1970 marcaram uma inversão desse paradigma, com mudanças no padrão de acumulação capitalista e de ascensão do ideário liberal de minimização do papel estatal na garantia de serviços sociais (Kerstenezky, 2012; Sping-Andersen, 1991).

O próprio sindicalismo não passou imune a esse contexto de crise, o qual afetou significativamente a capacidade de mobilização coletiva dos trabalhadores. Um reflexo quase que instantâneo desse cenário adverso foi a queda dos indicadores de filiação e de atividade sindical em praticamente todos os países de industrialização avançada (Gumbrell-McCormick e Hyman, 2013). Os dados da tabela 8 permitem visualizar, de forma geral, essa tendência de declínio generalizado nas taxas de filiação para um conjunto de países selecionados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a partir dos anos 1990.²⁷

27. A exceção ficou por conta do Chile, que, a despeito de manter uma taxa baixa, apresentou relativo incremento percentual no período.

TABELA 8
Taxa de filiação sindical de trabalhadores públicos e privados em países selecionados da OCDE
 (Em %)

Países	1992	1999	2004	2010	2015	2019	Variação (2019-2010)
Alemanha	33,9	25,3	22,2	18,6	17,7	16,3	-12,4
Austrália	38,8	24,9	21,9	18,2	15,1	13,7	-24,7
Canadá	35,7	31,4	29,6	30,0	26,5	26,1	-13,0
Chile	-	11,2	11,5	13,9	15,3	16,6	19,4
Dinamarca	75,8	74,9	74,7	68,5	68,2	67,0	-2,2
Espanha	16,5	16,0	15,3	15,6	14,4	12,5	-19,9
Estados Unidos	15,1	13,4	12,0	11,4	10,6	9,9	-13,2
França	9,8	8,1	7,8	7,9	7,7	7,8	-1,3
Holanda	24,8	23,5	21,6	19,3	17,7	15,4	-20,2
Itália	38,9	35,4	34,1	35,5	34,2	32,5	-8,5
Japão	25,0	22,2	19,1	18,4	17,4	16,8	-8,7
Portugal	26,1	22,5	21,4	19,3	16,1	15,3	-20,7
Reino Unido	39,8	30,5	28,3	27,1	24,7	23,5	-13,3
Suécia	83,9	81,6	76,9	68,9	67,0	65,2	-5,4
Suíça	22,8	20,7	19,5	17,2	15,7	14,4	-16,3
Média OCDE	22,8	20,9	19,3	17,8	16,5	15,8	-11,2

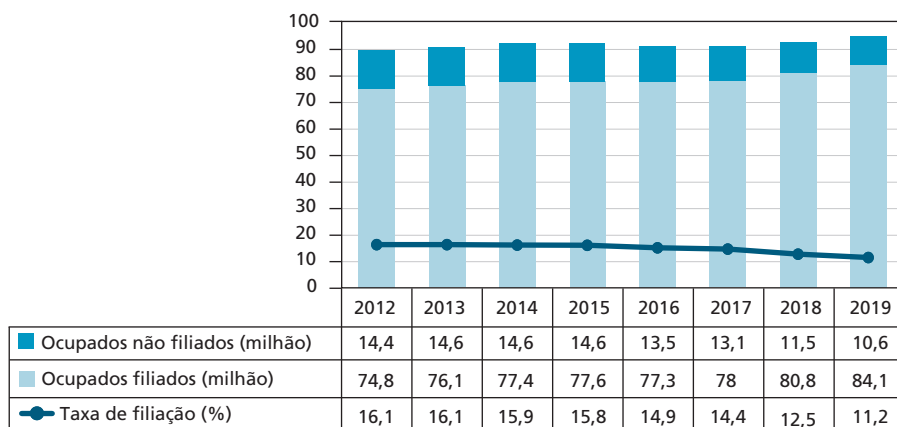
Fonte: OECD.Stat. Disponível em: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TUD>.
 Elaboração dos autores.

No Brasil, os primeiros regramentos jurídicos sobre modelos de associativismo classista surgem quase que na esteira da construção de um complexo marco institucional para o mercado de trabalho nacional, iniciado nos anos 1930 e incorporado na CLT em 1943. Desde então, a temática do sindicalismo manteve sua relevância na construção histórico-institucional do país, seja no que tange à relação de controle exercido pela estrutura estatal, seja em seu potencial de instrumentalizar a luta dos trabalhadores na defesa de seus interesses classistas. Contudo, seu aparato institucional passou por alterações, seguindo o ritmo das próprias mudanças de itens variados na CLT ocorridas nas décadas seguintes (Campos, 2013). Vale destacar, ainda, a participação do movimento sindical em momentos importantes da política nacional, como na luta pela redemocratização e na elaboração da CF/1988.²⁸

28. A CF/1988 recepcionou os direitos trabalhistas como direitos fundamentais em seus arts. 6º a 11. Para mais informações, ver Gonzalez *et al.* (2009).

Atualmente, o país conta com cerca de 10 mil sindicatos de trabalhadores formalmente reconhecidos pelo MTE, o que representa em torno de dois terços do total de organizações de representação de interesses econômicos e profissionais no Brasil. Além dos sindicatos, existem ainda, em termos de níveis hierárquicos, 549 federações, 43 confederações e sete centrais sindicais de trabalhadores.²⁹

GRÁFICO 12

Evolução do total de trabalhadores ocupados filiados e não filiados e taxa de filiação – Brasil (2012-2019)

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>.
Elaboração dos autores.

Apesar desses números, o sindicalismo brasileiro vem sendo acometido por uma expressiva crise que se reflete na contração das bases sindicais nos diversos setores econômicos, afetando tanto sua estrutura organizacional quanto sua sistemática de atuação. Os dados da PNAD Contínua para a última década no Brasil indicam uma trajetória inversa do total de filiados em relação à população ocupada total. Observa-se pelo gráfico 12 que a população ocupada (trabalhadores) cresceu de 89,2 milhões em 2012 para 94,6 milhões em 2019. Por sua vez, a população ocupada sindicalizada sofreu queda significativa de 3,8 milhões de adeptos no mesmo período (de 14,4 milhões para 10,6 milhões de filiados no fim da série). Logo, a taxa de

29. A estrutura sindical no Brasil é composta da seguinte forma: i) as centrais sindicais coordenam a representação dos trabalhadores por meio das organizações sindicais e elas filiadas, além de discutir assuntos de interesse geral dos trabalhadores, agregando sindicatos de diversas categorias profissionais; ii) as confederações são entidades sindicais de grau superior, formadas por no mínimo três federações de sindicatos, que têm uma atuação semelhante às centrais sindicais, mas sua influência limita-se ao seu setor de atuação; iii) as federações são entidade de grau superior, constituídas por um grupo de sindicatos, em número não inferior a cinco, que representem a maioria absoluta de um grupo de atividades ou profissões idênticas, similares ou conexas; iv) os sindicatos são associações trabalhistas de primeiro grau de trabalhadores pertencentes a uma mesma categoria profissional e lutam pelos direitos da categoria em negociações diretas com empregadores, sendo responsáveis, por exemplo, pelas negociações de acordos coletivos de trabalho.

filiação seguiu o mesmo fluxo de retração: 16,1% para 11,2%, finalizando com o menor índice da série, valor similar à média dos países da OCDE.

Conforme demonstram os números, a queda se acentua em dois momentos específicos: após 2015, quando a crise econômica resultou na queda massiva do emprego formal no país; e em 2018, ano exatamente após a aprovação da reforma trabalhista (Lei nº 13.467/2017). Dessa forma, nota-se, pelos dados, uma aparente sensibilidade do sindicalismo no Brasil a fatores conjunturais (varrições bruscas na economia e na capacidade de geração de emprego) e institucionais (em termos de mudança na legislação trabalhista vigente).

Além da queda de filiados, outra questão bastante sensível aos sindicatos brasileiros refere-se à sua atual capacidade de financiamento em virtude dos instrumentos legais disponíveis. Sobre isso, cumpre mencionar que a reforma trabalhista (Lei nº 13.467/2017) promoveu uma série de alterações na regulação do trabalho no Brasil, entre as quais medidas que impactam diretamente no custeio dos sindicatos de trabalhadores. A *contribuição sindical*, que custeava boa parte das atividades dos sindicatos, deixou de ter seu desconto compulsório, passando a depender de autorização prévia, expressa e individual de trabalhadores (arts. 578 e 579 do Decreto-lei nº 5.452/1943 – modificado pela Lei nº 13.467/2017).³⁰

Os problemas dessas alterações (e da forma como elas foram tomadas) no custeio de sindicatos foram vários e alguns desses foram destacados a seguir.

- 1) A exigência de autorização prévia, expressa e individual para o desconto provocou uma redução nos valores arrecadados por meio da contribuição sindical. As informações disponíveis mostram que, entre 2017 e 2021, os valores destinados especificamente a sindicatos de trabalhadores passaram de R\$ 1,47 bilhão para apenas R\$ 13,11 milhões (valores nominais).³¹ Além de drástica, essa redução foi abrupta, sem o devido tempo de adaptação para os sindicatos de trabalhadores.
- 2) Essa contração na arrecadação da contribuição sindical foi contrária aos princípios gerais que balizaram a própria reforma trabalhista, tal como expressos na exposição de motivos da Lei nº 13.467/2017, por exemplo, o princípio da valorização da negociação coletiva na regulação do trabalho, bem como o princípio da valorização das instituições responsáveis por essa negociação (como os sindicatos de trabalhadores).

30. Ver também a Ação Direta de Inconstitucionalidade do Supremo Tribunal Federal (ADI/STF) nº 5.794/2018, bem como as reclamações (RCLs) relacionadas (por exemplo, as RCLs/STF nºs 35.501-RS/2019, 35.908-PR/2018 e 47.102-SP/2021), assim como a Súmula Vinculante/STF nº 40/2015.

31. Ver, por exemplo, as informações disponíveis em: <<https://static.poder360.com.br/2022/02/arrecadacao-contribuicao-sindical-8fev2022.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2022.

- 3) Essa redução na arrecadação da contribuição sindical, induzida pela Lei nº 13.467/2017, provocou um desbalanceamento nas relações entre empresas e trabalhadores no Brasil. Isso porque parte relevante da estrutura de representação empresarial é custeada historicamente por outras fontes (por exemplo, contribuições ao Sistema S), que não foram atingidas pela reforma trabalhista ou qualquer outra reforma. Logo, as mudanças ocorridas tendem a afetar mais seriamente a capacidade de mobilização coletiva dos trabalhadores.
- 4) Alternativamente à contribuição sindical, não se previu a regulamentação de qualquer outra fonte de custeio para sindicatos de trabalhadores no processo de aprovação da Lei nº 13.467/2017, desconsiderando uma série de propostas existentes (Campos e Silva, 2023).

Com base nesses apontamentos, surge então a necessidade de discussão de uma nova regulamentação de fonte de custeio dos sindicatos de trabalhadores. Uma alternativa seria a adoção de uma contribuição negocial ampliada, em formato similar ao existente no cenário internacional e a outras propostas em tramitação no Congresso Nacional, como o Projeto de Lei nº 6.708/2009.

Vale ressaltar que uma medida dessa natureza envolveria vários instrumentos normativos na discussão, incluindo: i) *instrumentos constitucionais*, como o art. 5º, inciso XX, da CF/1988; e ii) *instrumentos legais*, como a Lei nº 13.467/2017 e o Decreto-Lei nº 5.452/1943. Além dos instrumentos constitucionais e legais, pode-se mencionar algumas *decisões do Poder Judiciário*, tais como: i) ADI/STF nº 5.794/2018 (acórdão de julgamento, pelo STF, da ADI nº 5.794/2018, referente à contribuição sindical); e ii) Súmula Vinculante/STF nº 40/2015 (súmula do STF referente à contribuição confederativa).

Isso, porém, não implica dizer que o sindicalismo brasileiro não enfrente outras sérias questões estruturais que são debatidas desde a origem dos marcos regulatórios trabalhistas nos anos 1930. De acordo com Alves (2005, p. 113), tais questões estão relacionadas ao fato de a estrutura sindical no Brasil ser marcada pelas seguintes características: i) fragmentada e dispersa por uma miríade de sindicatos municipais, em sua maioria pouco expressivos e com exígua capacidade de barganha; ii) descentralizada, com poucas iniciativas e formas de ação unificadas; iii) desenraizada, em virtude de não ter inserção nos locais de trabalho, sendo uma estrutura externa às empresas; e iv) verticalizada, com dificuldades de articular, em uma perspectiva horizontal mais ampla, a organização da classe, permanecendo vinculada à categoria assalariada.

Portanto, o breve panorama aqui exposto buscou levantar, como um exercício inicial de análise, a temática do sindicalismo por esta ser de grande relevância nos marcos institucionais do trabalho nos diversos países, inclusive do Brasil.

A continuidade dessa agenda de pesquisa torna-se fundamental para compreender melhor o papel dos sindicatos na sociedade brasileira contemporânea, bem como identificar desafios e potencialidades que podem surgir diante da conjuntura de rápidas mudanças no universo global do trabalho.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme a discussão empreendida neste texto, o mercado de trabalho e a institucionalidade trabalhista no Brasil seguem como temas desafiadores para a retomada de uma trajetória de desenvolvimento que tenha como diretrizes a inclusão socioprodutiva e o enfrentamento das desigualdades. Ainda que os principais indicadores de emprego tenham mostrado recuperação desde o colapso verificado em 2020, em decorrência da pandemia de covid-19, os últimos meses de 2022 mostraram sinais de arrefecimento, com leve aceleração da taxa de desocupação, o que refletiu na perda de dinamismo da população ocupada.

Contudo, os dados mostram também que a taxa de informalidade permanece em níveis historicamente altos, o que preocupa tanto em termos da qualidade das ocupações quanto no que diz respeito à cobertura da seguridade social sobre a classe trabalhadora. As principais desigualdades históricas no universo laboral permanecem resilientes, o que alerta para a necessidade de ações específicas para a geração de oportunidades na população brasileira. Ademais, o mercado de trabalho brasileiro segue caracterizado por grande heterogeneidade estrutural, com uma parcela significativa das ocupações concentradas em setores de baixa produtividade, com baixo potencial de incorporação de inovação e de geração de massa salarial na economia.

No tocante às políticas de trabalho e renda, foi possível verificar, pelos dados dos balanços contábeis recentes do FAT, que o sistema de financiamento dessas políticas enfrenta sério desequilíbrio, especialmente em função das medidas de política fiscal que afetam o fluxo de receitas, drenando recursos financeiros para finalidades distintas dos objetivos originais do fundo. O fim da incidência da DRU sobre a base do PIS/Pasep, principal fonte primária de receitas, trouxe novas perspectivas de recuperação da capacidade de investimento nos programas associados ao SPETR, desde que não ocorram outras medidas que comprometam novamente esses recursos.

Como se viu, o FAT passou por dois anos de superávit operacional, mas esse recurso não foi destinado ao aumento de recursos para esses programas. Com a falta de financiamento adequado nos estados, os indicadores de desempenho relativo do Sine, enquanto provedor de serviços de intermediação e ações de qualificação profissional em nível nacional, tem apresentado pouca relevância. Tais evidências são preocupantes, uma vez que, conforme o conceito original de sistema público

de emprego da OIT, os programas de ativação do mercado de trabalho precisam estar bem integrados aos programas de assistência de renda aos trabalhadores, para que haja realmente uma atuação sistêmica e eficiente.

Ainda assim, apenas as políticas no lado da oferta são insuficientes. Logo, torna-se necessária a recuperação da capacidade de investimento público no país, tanto em projetos de infraestrutura quanto no adensamento de cadeias produtivas mais intensivas em tecnologia na economia brasileira. Nesse ponto, a complementaridade institucional entre FAT e BNDES, com a geração anual de somas consideráveis de recursos para programas de financiamento, volta a ser um mecanismo estratégico a ser retomado.³²

Por fim, chamou-se atenção também para alguns temas considerados relevantes na atual conjuntura. A necessidade de reestruturação dos espaços de deliberação participativa para políticas de trabalho, a retomada do fomento à organização coletiva dos trabalhadores via empreendimentos de economia solidária e a rediscussão do papel e da capacidade de financiamento dos sindicatos de trabalhadores no Brasil foram questões nas quais o texto se debruçou, realçando alguns contextos preocupantes e propostas a serem consideradas.

Desse modo, as informações apresentadas e problematizadas ao longo deste texto explicitam o grande desafio que o país terá pela frente para estabelecer uma trajetória de recuperação sustentada nos indicadores de mercado de trabalho. A necessidade de geração de postos de trabalho de qualidade, devidamente vinculados aos sistemas públicos de proteção social, torna-se premente. Para isso, terão de ser articuladas diferentes estratégias de inclusão produtiva,³³ as quais impulsionem as dinâmicas econômicas locais para a geração descentralizada de postos de trabalho no território nacional.

REFERÊNCIAS

ALVES, G. **O novo (e precário) mundo do trabalho**: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo. São Paulo: Boitempo, 2005.

AMORIM, B.; SILVA, S. P. **A evolução da abrangência do Programa Abono Salarial**: análise dos fluxos de entrada e saída (2011-2019). Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2794).

AVELINO, D. P.; ALENCAR, J. L. O.; COSTA, P. C. B. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças**: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2340).

32. Sobre a relação histórica de complementaridade entre FAT e BNDES, ver Silva (2019b).

33. Para mais informações sobre programas de inclusão social e produtiva no Brasil, ver Silva (2020c).

AVELINO, D. P.; FONSECA, I. F.; POMPEU, J. C. B. **Conselhos nacionais de direitos humanos: uma análise da agenda política**. Brasília: Ipea, 2020.

BARBOSA, A. L. N. de H. *et al.* Trabalho e renda. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 23, p. 315-352, 2015.

BARBOSA, A. L. N. de H.; CAMPOS, A. G.; AMORIM, B. M. Trabalho e renda. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 25, 2017.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Boletim das políticas públicas de emprego, trabalho e renda**. Brasília: MTE, 2022.

CAMPOS, A. G. Setenta anos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). *In: KREIN, J. et al.* (Org.). **Regulação do trabalho e instituições públicas**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

CAMPOS, A. G.; SILVA, S. P. Impactos estruturais da reforma trabalhista de 2017 sobre sindicatos de trabalhadores no Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, Ipea, n. 75, 2023.

CARVALHO, S. S. Uma visão geral sobre a reforma trabalhista. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, Ipea, n. 63, p. 81-94, 2017.

CARVALHO, S. S. Retrato dos rendimentos do trabalho: resultados da PNAD Contínua do quarto trimestre de 2022. **Carta de Conjuntura**, n. 58, nota 10, 1º trim. 2023.

CNS – CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Para entender o controle social na saúde**. Brasília: CNS/MS, 2013. Disponível em: https://conselho.saude.gov.br/biblioteca/livros/Manual_Para_Entender_Control_Social.pdf.

CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M.; TOMELIN, L. F. Evolução recente do tamanho do Programa de Abono Salarial. **Caderno do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho**, v. 18, n. 1, 2016.

COSTA, J. *et al.* Análise da incidência do Auxílio Emergencial e do Benefício Emergencial ao longo da distribuição de renda com base nos dados da PNAD Covid-19. **Mercado de Trabalho: acompanhamento e análise**, Ipea, n. 74, p. 81-96, 2022.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Política de valorização do salário mínimo: aplicação da MP nº 421 em 1º de março**. São Paulo: Dieese, 2008. (Nota Técnica, n. 62).

ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1991.

GONZALEZ, R. *et al.* Regulação das relações de trabalho no Brasil: o marco constitucional e a dinâmica pós-constituente. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, Ipea, n. 17, 2009.

GUMBRELL-MCCORMICK, R.; HYMAN, R. **Trade Unions in Western Europe: hard times, hard choices**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

HECKSHER, M. Inaudíveis: quem deixou de ser coberto pelas pesquisas telefônicas e diferenças em relação aos registros administrativos. *In*: SILVA, S. P.; CORSEUIL, C. H.; COSTA, J. (Org.). **Impactos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho e na distribuição de renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **ODS: metas nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: Ipea, 2018.

KERSTENETZKY, C. L. **O Estado do bem-estar social na idade da razão**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LAMEIRAS, M. A. P. *et al.* Trajetória recente do mercado de trabalho no Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, Ipea, n. 75, 2023.

SILVA, S. P. **Financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil: uma análise a partir da trajetória operacional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)**. Brasília: Ipea, 2018a. (Texto para Discussão, n. 2437).

SILVA, S. P. A estratégia argumentativa da reforma trabalhista no Brasil à luz de dados internacionais. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Ipea, n. 64, p. 99-110, 2018b.

SILVA, S. P. **A dimensão político-relacional das políticas de mercado de trabalho no Brasil: a agenda deliberativa do Codefat**. Brasília: Ipea, 2019a. (Texto para Discussão, n. 2503).

SILVA, S. P. **Capacidades estatais para o financiamento do investimento no Brasil: uma análise da relação institucional de complementaridade entre FAT e BNDES**. Brasília: Ipea, 2019b. (Texto para Discussão, n. 2525).

SILVA, S. P. **O paradigma do Sistema Público de Emprego da OIT e sua construção histórica no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020a. (Texto para Discussão, n. 2562).

SILVA, S. P. **Dinâmicas da economia solidária no Brasil: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2020b.

SILVA, S. P. **A inclusão produtiva como eixo de política de proteção social: contexto latino-americano e questões para a realidade brasileira**. Brasília: Ipea, 2020c. (Texto para Discussão, n. 2605).

SILVA, S. P. Da inserção ao dismantelamento da política de economia solidária na agenda governamental (2003-2019). **Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho**, v. 3, 2021.

SILVA, S. P.; AMORIM, B.; RUSSO, F. **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.

SILVA, S. P. *et al.* Trabalho e renda. **Políticas sociais: acompanhamento e análise,** Brasília, n. 27, p. 205-235, 2020.

DESENVOLVIMENTO RURAL¹

1 APRESENTAÇÃO

Entre a última década do século XX e a primeira do século XXI, o Brasil apresentou consideráveis melhoras em uma série de aspectos da vida social, materializados na diminuição da pobreza, na melhor distribuição da renda, no controle da inflação, no combate à fome e à insegurança alimentar, no aumento do consumo entre os mais pobres, no controle do desmatamento e no reconhecimento de territórios tradicionais. Contudo, alterações na conjuntura político-econômica interna e externa levaram à piora de vários desses indicadores nos últimos anos, evidenciando as bases frágeis em que esses avanços se amparavam, o que desperta a discussão sobre que medidas o Estado brasileiro deve tomar para retomar os progressos obtidos, avançando-os em fundamentos mais sólidos.

Este capítulo, portanto, tem como objetivo analisar a trajetória recente dessas políticas públicas e indicar caminhos para que o Estado possa reconstruir e aprimorar o arcabouço de políticas de desenvolvimento rural sustentáveis com o qual durante anos foi referência internacional. Para efeitos de organização, o capítulo estrutura-se em seis seções, descontadas esta apresentação e as considerações finais.

Na primeira seção, discute-se, a título de contextualização, a piora recente em determinados indicadores sociais, tais como: a diminuição da pobreza, a distribuição da renda, o controle da inflação, o combate à fome e à insegurança alimentar, o aumento do consumo entre os mais pobres, o controle do desmatamento e o reconhecimento de territórios tradicionais. Nela, os autores sugerem que tais políticas estiveram assentadas em bases frágeis, o que fez com que a melhora nos indicadores referidos não resistisse às mudanças na conjuntura político-econômica vivenciada nos últimos anos.

Na segunda seção, o foco reside em medidas de democratização do acesso à terra, muitas das quais já previstas na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), tais como: reconhecimento de territórios indígenas e quilombolas, regularização e ordenamento fundiário e implantação de assentamentos. Nela, os autores efetuam

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps30/desenvolvimentorural>

um balanço desse debate, além de defenderem um conjunto de medidas que, se articuladas, possibilitariam ampliar o acesso à terra, a produção de alimentos e a proteção do meio ambiente.

Na terceira seção, defende-se a adoção de incentivos à produção sustentável e à construção de circuitos curtos de produção e consumo como uma estratégia de barateamento do custo de produção dos alimentos e de regularidade da oferta. Defende-se a necessidade de articular desenvolvimento rural, abastecimento alimentar e planejamento territorial como formas de contornar a distorção entre o local de produção e o de consumo dos alimentos, reduzindo a dependência logística (transportes).

Na quarta seção, faz-se um balanço de dois dos principais programas de compra institucional pensados para a agricultura familiar – o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) –, de modo a ressaltar seus principais gargalos e sugerir mudanças com potencial de ampliar a quantidade adquirida, os efeitos das políticas analisadas sobre a renda dos agricultores familiares, bem como a qualidade e quantidade dos alimentos ofertados a escolas e entidades assistenciais.

A quinta seção trata da política de estoques reguladores, entendendo-a como instrumento de garantia de segurança alimentar. Os autores abordam o aumento no preço dos alimentos, em especial os que compõem a cesta básica, ressaltando os principais determinantes internos e externos de tal fenômeno, com destaque para a fragilização da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), materializada no progressivo abandono da política de estoques reguladores.

A sexta seção contempla uma análise do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), destacando-se seu modo de funcionamento, suas linhas de crédito, seus agentes operadores, sua evolução orçamentária e seus gargalos, tais como a concentração das operações de crédito no centro-sul do país, em grupos de agricultura familiar capitalizada e em linhas de crédito tradicionais. Como solução, os autores defendem uma distribuição mais equitativa dos recursos, bem como uma diversificação do público beneficiário e dos modelos de produção financiados.

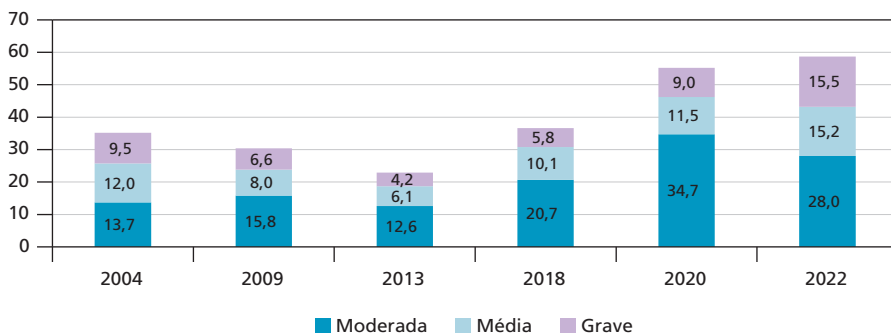
2 A SITUAÇÃO ATUAL DO CAMPO E SUAS RELAÇÕES COM A QUESTÃO AMBIENTAL E A SEGURANÇA ALIMENTAR

No período que envolve a última década do século XX e a primeira do século XXI, o Brasil apresentou consideráveis melhoras em uma série de aspectos da vida social. Observaram-se ganhos significativos na diminuição da pobreza, na distribuição da renda, no controle da inflação, no combate à fome e à insegurança alimentar, no aumento do consumo entre os mais pobres, no controle do desmatamento e

no reconhecimento de territórios tradicionais. No entanto, a piora de vários desses indicadores nos últimos anos evidencia as bases frágeis em que esses avanços se amparavam, o que desperta a discussão sobre que medidas o Estado brasileiro deve tomar para retomar os progressos obtidos, avançando-os em fundamentos mais sólidos.

Começando pela questão da segurança alimentar e nutricional, os dados disponíveis mostram que, em 2004, 35,0% das pessoas apresentavam algum nível de insegurança alimentar e 9,5% encontravam-se em insegurança alimentar grave. Desde então, até 2013, uma melhora significativa foi observada, quando esses índices reduziram para 23% e 4,2%, respectivamente. A partir de então, os dados evidenciam uma nítida piora nos indicadores de insegurança alimentar e nutricional (InSAN). Em 2022, um estudo realizado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan) constatou que mais da metade dos brasileiros estavam em situação de insegurança alimentar e 15,5%, em insegurança alimentar grave.

GRÁFICO 1
População em situação de insegurança alimentar
(Em %)



Fontes: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2004 a 2013, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnad>; acesso em: 21 set. 2022); Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2019 (disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pof/tabelas>; acesso em: 21 set. 2022); e Rede Penssan (2021).

Obs.: As duas últimas pesquisas, realizadas pela Rede Inquérito Nacional da Insegurança Alimentar no Brasil no Contexto da Covid-19 (Vigisan), apresentam comparabilidade de distribuição amostral com a PNAD 2015, tomada como referência. Os dados das pesquisas apresentadas são estimados conforme a versão de oito perguntas da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – Ebia (Rede Penssan, 2022, p. 25, 72 e 100).

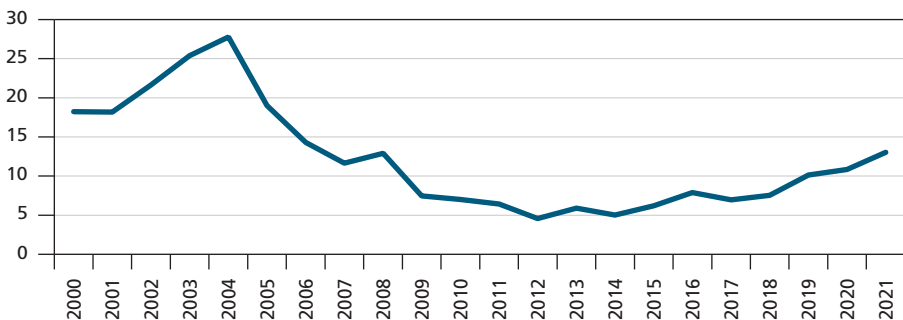
Paralelamente ao agravamento da situação de insegurança alimentar, o aumento da obesidade entre a população vem atingindo níveis alarmantes. De acordo com a pesquisa de Vigilância de Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico (Vigitel), 57,2% da população residente nas capitais acima de 18 anos está em situação de sobrepeso. Com relação à obesidade, o índice chega a 22,4% dessa população (Brasil, 2022). Isso ocorre, em grande medida, pelo aumento do consumo de alimentos ultraprocessados, produtos pobres em nutrientes, mas ricos em calorias, sal e aditivos

químicos. Estão associados ao aumento da incidência de doenças crônicas não transmissíveis (DCNTs), como diabetes e hipertensão (Monteiro *et al.*, 2016, p. 35).

O aumento do consumo de ultraprocessados é resultado do sistema agroalimentar imperante no Brasil e no mundo, cuja produção está concentrada em dez empresas multinacionais (Oxfam GB, 2013) que escoam seus produtos para o comércio varejista, também oligopolizado por grandes estabelecimentos.² Dessa forma, para a maioria das pessoas, não existe outra alternativa para se abastecer de alimentos senão indo a um supermercado com as estantes repletas de alimentos industrializados; além da perda de diversidade alimentar, fruto da subutilização de espécies locais e regionais de maior sazonalidade, quase sempre ausentes nas gôndolas dos supermercados (Mendes, 2015).

A indústria alimentícia e os grandes conglomerados varejistas são elos importantes de longas cadeias de produção-comercialização, associadas ao mercado global de *commodities* agrícolas. Nesse mercado, o Brasil se destaca como um dos maiores exportadores, sobretudo de soja e de milho. Essas duas culturas correspondem a 69% da área destinada para lavouras temporárias no país. Somando-se com as áreas de pastagens, essas três atividades – plantio de milho, plantio de soja e criação de bovinos – ocupam 58,6% das áreas destinadas à agropecuária no país.³ Ancorada em monocultivos e na pecuária extensiva, a agropecuária brasileira coloca o país entre as primeiras posições em dois quesitos nada honrosos: a emissão de gases de efeito estufa (GEEs) e o consumo de agrotóxicos.

GRÁFICO 2
Taxa de desmatamento na Amazônia Legal (2000-2021)
(Em 1 mil km²)



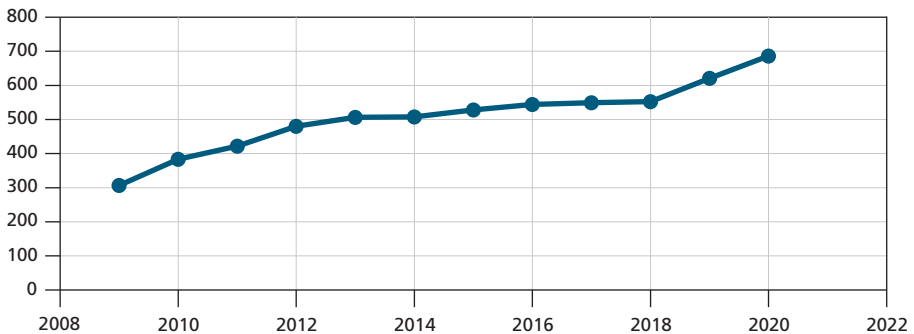
Fonte: Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (Prodes). Disponível em: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/map/deforestation?hl=pt-br>. Acesso em: 22 set. 2022.

2. De acordo com os dados divulgados pela Associação Brasileira de Supermercados, dez redes de supermercados concentram 54% do faturamento do setor.

3. Censo Agropecuário 2017. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017/resultados-definitivos>. Acesso em: 21 set. 2022.

De acordo com estudo publicado em 2021, o Brasil está entre os cinco países que mais contribuíram para a emissão de GEEs ao longo dos últimos 171 anos (Evans, 2021), decorrente principalmente do desmatamento e das mudanças de uso e cobertura do solo. Segundo o Observatório do Clima, no ano de 2020, as atividades rurais foram responsáveis por 73% das emissões de gases poluentes no país. Desse montante, 27% decorre diretamente das atividades agropecuárias – sobretudo emissão de metano resultante da criação de bovinos – e 46%, do desmatamento (Potenza *et al.*, 2021). Na Amazônia, como pode ser visto no gráfico 3, onde o desmatamento apresentava uma significativa redução até 2012, este voltou a crescer a taxas anuais acima de 10 mil quilômetros quadrados nos últimos três anos.

GRÁFICO 3
Comercialização de agrotóxicos e afins (2009-2020)
(Em 1 mil t)



Fonte: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) – painéis de comercialização de agrotóxicos. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/quimicos-e-biologicos/agrotoxicos/paineis-de-informacoes-de-agrotoxicos#Painel-comercializacao>. Acesso em: 22 set. 2022.

Além de ser um grande emissor de GEEs, o modelo agrícola predominante depende do uso intensivo de insumos químicos, sobretudo agrotóxicos. O Brasil figura entre os países com maior consumo absoluto de pesticidas, ocupando em 2020 o segundo lugar, atrás apenas dos Estados Unidos.⁴ Entre 2000 e 2020, o país apresentou uma tendência de aumento no consumo de agrotóxicos e chegou a 686 milhões de toneladas no último ano.⁵ O uso intensivo de pesticidas está associado a uma série de problemas ambientais – como perda de biodiversidade e de hábitat; geração de resíduos de alto custo ambiental; e desaparecimento de polinizadores – e de saúde pública – como contaminação de leite materno (Menck, Cossella e Oliveira, 2015) e câncer (Dutra *et al.*, 2020). De acordo com o Ministério da Saúde, entre 2007 e 2015, foram registrados 84.206 casos de intoxicações por

4. Faostat. Disponível em: <https://www.fao.org/faostat/es/#home>.

5. Painéis de comercialização de agrotóxicos. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/agrotoxicos/paineis-de-informacoes-de-agrotoxicos#Painel-comercializacao>. Acesso em: 22 set. 2022.

agrotóxicos (Brasil, 2018b, p. 28-29). A maioria das vítimas são os trabalhadores rurais, expostos cotidianamente pelo manuseio e aplicação de substâncias tóxicas na produção agrícola. Contudo, estas também afetam a população em geral, mediante o consumo de alimentos contaminados e a exposição ambiental (intencional⁶ ou involuntária), pelo ar e pela água e solo contaminados. Estudo realizado com base no Sistema de Informação de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano (Sisagua), do Ministério da Saúde, constatou em 2017 a presença de agrotóxicos em 92% das amostras municipais de água para abastecimento. De acordo com o estudo, um quarto dos municípios apresentou uma combinação de todos os 27 pesticidas sondados na água (Aranha e Rocha, 2019).

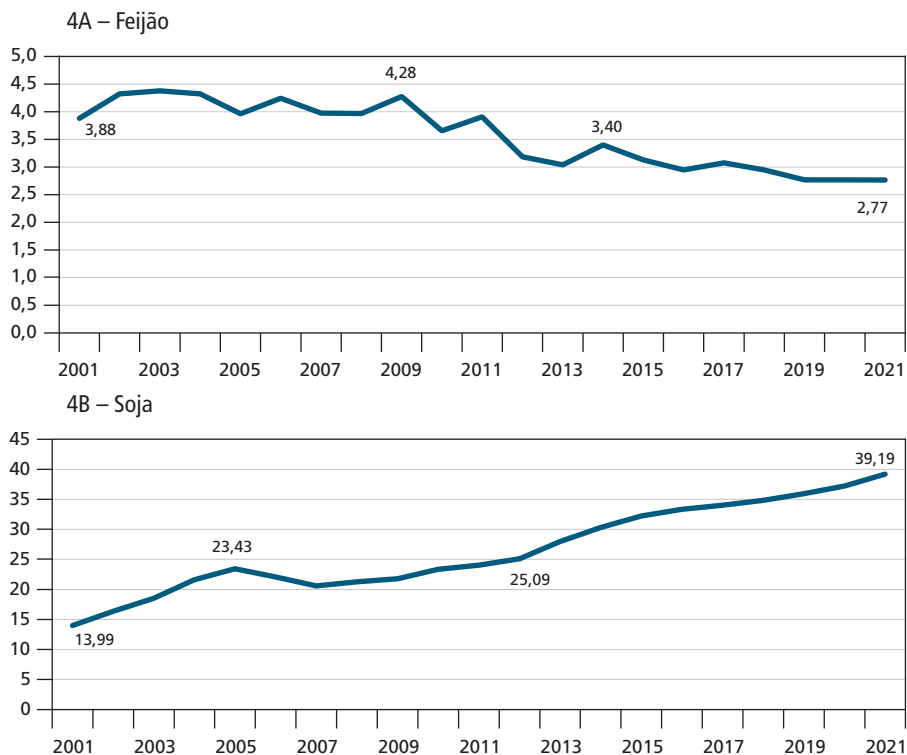
O consumo intensivo de insumos sintéticos é um dos pilares que sustenta o modelo agrícola hegemônico no país, e do qual são dependentes as grandes propriedades monocultoras que detêm a maior porção de terra para a agropecuária. Segundo o Censo Agropecuário 2017, por um lado, os grandes estabelecimentos agropecuários, apesar de constituírem menos de 2% do total de unidades produtivas no campo, detêm 53% da terra. Por outro lado, um contingente de 65 mil famílias sem-terra resiste em acampamentos a fim de obter o direito à terra. A agricultura familiar, que representa 77% dos estabelecimentos, ocupa somente 23% das terras; a grande maioria, 83%, configurando-se como minifúndios, situação que dificulta o desenvolvimento produtivo das famílias agricultoras e repercute em problemas relacionados à sucessão rural, à manutenção e ao desenvolvimento de novas gerações de produtores, ao êxodo rural e ao consequente adensamento populacional em centros urbanos.

Configura-se, dessa maneira, no país um macrosistema agroalimentar altamente concentrador e desigual: concentrado na produção agropecuária, na agroindustrialização e na comercialização. É constituído majoritariamente por longas cadeias de produção/comercialização amparadas na *comoditização* de produtos agrícolas. O que abre espaço para práticas especulativas sobre o mercado mundial de alimentos, ao mesmo tempo que territórios se tornam dependentes de alimentos vindos de longas distâncias do país ou do exterior. Compara-se, por exemplo, a evolução da soja, principal *commodity* agrícola, com a do feijão, um dos principais alimentos presentes na mesa da população brasileira. Enquanto a área destinada para o plantio de soja avançou, entre 2001 e 2021, de cerca de 14 milhões de hectares para mais de 39 milhões de hectares, a área plantada de feijão, no mesmo período, reduziu de 3,9 milhões para 2,8 milhões de hectares. Ao se olhar a relação produção/demanda interna desses dois produtos na safra 2021/2022, enquanto a produção de soja é 2,4 vezes superior à demanda, a produção de feijão praticamente se equipara ao

6. Têm sido constantes as denúncias de utilização de agrotóxicos como armas químicas no Brasil, o que por si só expõe uma nova dimensão dos processos de contaminação por esses agentes. Disponível em: <https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2022/02/21/agrotoxico-e-usado-como-arma-quimica-contra-aldeias-indigenas-em-ms.htm>.

consumo interno.⁷ Mesmo no âmbito da agricultura familiar, reconhecida por seu papel na produção de alimentos, observou-se, no intervalo entre os dois últimos Censos Agropecuários (2006 e 2017), a redução da área destinada à produção de arroz (-77,0%), feijão preto (-71,5%) e colorido (-77,8), bem como da mandioca (-61,0%); por consequência, observou-se também a redução da oferta de tais produtos no mercado. Tal fenômeno pode estar relacionado ao desmantelamento das políticas públicas voltadas à agricultura familiar, entre as quais o PAA e o PNAE, que em anos anteriores foram responsáveis por absorver parte dessa produção. Esse contexto sujeita a população, sobretudo a camada mais pobre, a crises de abastecimento, a elevação de preço dos alimentos e, em suma, a insegurança alimentar. Situação vivenciada recentemente durante a pandemia de covid-19.

GRÁFICO 4
Área plantada de feijão e soja (2001-2021)
 (Em 1 milhão ha)



Fonte: Produção Agrícola Municipal (PAM)/IBGE.

7. Conab – Portal de Informações Agropecuárias. Disponível em: <https://portaldeinformacoes.conab.gov.br>.

Diante da situação aqui desenhada, será apresentada a seguir uma proposta de arranjo de políticas públicas que, a despeito de serem voltadas para o meio rural, irão repercutir para além do campo no que tange a segurança alimentar e nutricional; preservação, conservação e recuperação ambiental; combate à pobreza; e redução de desigualdades. O conjunto de ações recomendadas envolve ações de fomento à produção sustentável e saudável, recuperação de áreas degradadas, desenvolvimento de circuitos curtos de produção e comercialização, compras e estoques públicos de alimentos, redistribuição de terras e crédito rural, todas tendo como segmento prioritário a agricultura familiar.

3 MEDIDAS PARA DEMOCRATIZAR O ACESSO À TERRA

Uma política de acesso à terra deve envolver medidas de reconhecimento territorial, regularização, ordenamento fundiário e implantação de assentamentos, bem como ter como princípios a distribuição equitativa da terra, a preservação do meio ambiente e a promoção do bem-estar socioeconômico dos beneficiários; congruente, desse modo, com o princípio constitucional da função social da terra. Como finalidade, deve permitir o aumento e a diversificação da produção de alimentos e a recuperação e proteção dos recursos naturais, adotando práticas que conciliem agropecuária e sustentabilidade ambiental. Ressalta-se que, diante dos imperativos de uma crise ambiental de magnitude global, a restauração e a conservação de áreas florestais são apontadas como medidas de significativo potencial de mitigação dos efeitos climáticos adversos oriundos do aquecimento global;⁸ além disso, podem ser integradas a uma estratégia de promoção de oportunidades de trabalho no campo em que a agricultura familiar exerça protagonismo.

As políticas de acesso à terra decorrem dos mandamentos legais que prescrevem as formas de intervenção pública sobre a estrutura fundiária. Em sua atuação nesse campo, o Estado deve considerar também, à luz dos requisitos legais, as especificidades culturais, econômicas e geográficas dos grupos sociais e políticos a que sua ação se destina. Assim, as políticas de reconhecimento dos territórios tradicionalmente ocupados requerem instrumentos e modalidades próprias, segundo as categorias dos grupamentos sociais ocupantes da terra: *terras indígenas* e *territórios quilombolas* para os indígenas e os quilombolas, cujos direitos territoriais estão assegurados pela CF/1988;⁹ e *unidades de conservação de uso sustentável* ou *projetos de assentamentos diferenciados* para os demais povos e comunidades tradicionais (PCTs),¹⁰ por exemplo.

8. De acordo com estudo realizado por Strassburg *et al.* (2020), a restauração de 30% das áreas de florestas degradadas permitiria salvar 71% das espécies ameaçadas de extinção e sequestraria metade do dióxido de carbono (CO₂) emitido para a atmosfera desde a Revolução Industrial.

9. Para os indígenas, os direitos territoriais estão estabelecidos no art. 231 da CF/1988. Para os quilombolas, esses direitos são garantidos no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

10. A emissão de títulos de propriedade coletiva ou de concessão de direito real de uso (no caso de terras públicas) pode ser alternativa, a depender sempre da concertação feita com as próprias comunidades.

De acordo com a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), das 701 terras indígenas com solicitação de reconhecimento, 221 ainda não obtiveram sua homologação expedida pelo governo federal.¹¹ Com relação aos territórios quilombolas, foram tituladas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) 47 comunidades em terras federais, de um total de 313 requisições.¹² Com relação aos demais PCTs, sequer existem informações oficiais que sistematizem as demandas por reconhecimento territorial. Mesmo os dados oficiais sobre quilombolas e indígenas não levam em conta a demanda total por reconhecimento. Como exemplo, há certificadas pela Fundação Palmares 3.502 comunidades remanescentes de quilombos;¹³ e, de acordo com o *Relatório Violência contra os Povos Indígenas do Brasil: dados de 2021*, do Conselho Indigenista Missionário (Cimi), 598 terras indígenas sem qualquer providência oficial referente a demarcação (Cimi, 2022, p. 53). Resolver tal passivo de direitos é essencial e deve priorizar qualquer política de ordenamento territorial.

Desse modo, a política de reconhecimento de territórios tradicionalmente ocupados tem de estar articulada com a política de reforma agrária tanto no que diz respeito à adoção de modalidades diferenciadas de assentamentos para reconhecimento de territórios de comunidades tradicionais – como povos ribeirinhos, extrativistas, entre outros – quanto em relação à identificação e destinação das terras, a fim de evitar sobreposição de assentamentos em territórios tradicionais. A implantação de assentamentos com vistas à reforma agrária tem como público prioritário as famílias sem-terra, que, segundo informações do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, somam um contingente de 65 mil, distribuído em diversas ocupações no território brasileiro.

Há outros públicos, contudo, cuja inclusão em uma política de redistribuição de terras precisa ser discutida. Um deles consiste em um público de mais de 3 milhões de famílias agricultoras ocupantes de minifúndios,¹⁴ cuja área diminuta de terra inviabiliza um melhor desenvolvimento socioprodutivo, pressiona os recursos naturais e tem implicações sérias na reprodução social da agricultura familiar, sobretudo na sucessão da propriedade da terra para as futuras gerações. Além disso, há que se abrirem oportunidades para famílias oriundas das cidades, em especial das periferias urbanas pobres, e que tenham interesse em desenvolver atividades produtivas no campo. Existe um movimento crescente de pessoas que migram das cidades para as zonas rurais em busca de melhor qualidade de vida.

11. Sistema Indigenista de Informações. Disponível em: http://sii.funai.gov.br/funai_sii/informacoes_indigenas/visao_visao_terras_indigenas.wsp. Acesso em: 22 nov. 2022.

12. Acompanhamento de processos de regularização quilombola. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiarial/Acompanhamentodosprocessosderegularizapquilombola_08.09.2022.pdf. Acesso em: 22 nov. 2022.

13. Certificação quilombola. Disponível em: <https://www.gov.br/palmares/pt-br/departamentos/protecao-preservacao-e-articulacao/certificacao-quilombola>. Acesso em: 22 nov. 2022.

14. Censo Agropecuário 2017. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017/resultados-definitivos>. Acesso em: 21 set. 2022.

Os neorrurais,¹⁵ adquirindo áreas muitas vezes de forma coletiva, constroem espaços de prática de cultivos agroecológicos e implantação de soluções tecnológicas sustentáveis baseadas nos princípios da permacultura. Iniciativas que até o momento não são fomentadas ou amparadas por qualquer política pública. Uma política de implantação de assentamentos pode ser ampliada a fim de tornar o campo um lugar de trabalho digno e com autonomia para diversas famílias, com vistas a combater o desemprego, aumentar a produção de alimentos e desafogar centros urbanos.

Para atender à demanda por terra e promover a produção sustentável de alimentos, é necessário articular formas variadas de obtenção de terras, que envolve desde a desapropriação de terras particulares até a destinação de terras públicas para a criação de assentamentos. Um dos principais instrumentos para a efetivação da reforma agrária, a obtenção de terras via desapropriação por interesse social atingiu seu ápice no final da década de 1990, quando 8,7 milhões de hectares de terras foram adquiridos dessa maneira. Continuou com números expressivos na primeira década deste século, apesar de em menor nível que na anterior, somando 4,7 milhões de hectares. Na década seguinte, porém, a aquisição de terras via desapropriação sofreu uma queda considerável; e, nos últimos quatro anos, apenas um ato desapropriatório foi emitido.¹⁶

TABELA 1
Assentamentos por período de obtenção

Período	Total			Obtidas por desapropriação		
	Projetos	Área (ha)	Famílias assentadas	Projetos	Área (ha)	Famílias assentadas
Antes de 1990	1.616	31.634.099	260.865	775	9.960.176	114.992
1990 a 1994	459	4.820.208	58.897	238	1.250.150	30.888
1995 a 1998	2.219	13.397.337	216.488	1.785	6.338.401	163.177
1999 a 2002	1.723	6.831.262	140.683	1.135	2.694.049	77.940
2003 a 2006	2.161	20.659.784	209.684	1.068	2.251.217	62.761
2007 a 2010	869	8.377.363	50.622	529	1.152.601	24.397
2011 a 2014	271	1.122.659	17.860	123	210.708	4.820
2015 a 2018	96	600.405	5.036	16	30.226	95
2019 a 2022 ¹	3	13.453	77	1	889	77
Total	9.417	87.456.570	960.212	5.670	23.888.417	479.147

Fonte: Incra. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentos-relacao-de-projetos>. Acesso em: 8 dez. 2022.

Nota: ¹ Atualizado até 10 de junho de 2022.

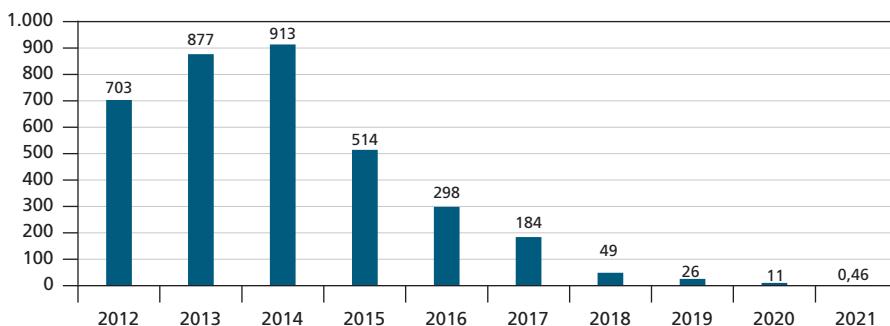
15. Movimento de habitantes de centros urbanos, com ou sem vínculo rural anterior, para ocupação de áreas rurais a fim de reconstruir estilos de vida com maior interação ao meio ambiente (Salache *et al.*, 2021).

16. Trata-se do Projeto de Assentamento Nova Esperança, em Mossoró, no Rio Grande do Norte. Apesar de a obtenção estar datada de 20 de julho de 2020, a data de criação do assentamento é de 9 de novembro de 2004.

A redução de terras desapropriadas para criação de assentamentos acompanha a diminuição do orçamento destinado à aquisição de terras para a reforma agrária. Ao se observar a execução da ação orçamentária referente à obtenção de imóveis rurais para criação de assentamentos nos últimos dez anos, fica evidente a queda constante na execução dessa despesa orçamentária a partir de 2015, chegando ao ano de 2021 com execução de apenas R\$ 457 mil, o que representa menos de 1% do executado em 2012¹⁷ (SigaBrasil).¹⁸

GRÁFICO 5

Despesa executada da ação "aquisição de terras" (2012-2021)¹
(Em R\$ 1 milhão)



Fonte: SigaBrasil. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>. Acesso em: 29 nov. 2022.

Obs.: Valores atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Nota: ¹ Em 2012, são somadas as despesas das ações 4460 e 211B. Nos demais exercícios, somente a ação 211B.

Para tornar efetiva uma política de reforma agrária, há de se priorizar as medidas de redistribuição de terras, a fim de se fazer cumprir sua função social. Isso passa pela ampliação do orçamento para obtenção de terras, entre outras medidas, como a atualização dos índices de produtividade, cujos parâmetros vigentes datam da década de 1970.¹⁹ Em relação à pecuária bovina, de acordo com as informações do Censo Agropecuário 2017, o índice de lotação (IL) médio está em torno de uma cabeça de gado por hectare, um nível muito baixo, que está relacionado à prática da pecuária extensiva, cuja expansão é um dos principais fatores de aumento do desmatamento.²⁰ A atualização dos índices de produtividade aumentaria o estoque de terras passíveis de desapropriação para usos sustentáveis, fazendo-as, dessa forma, cumprir sua função social.

17. A partir de 2016, a edição de dois acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) alegando possíveis irregularidades no processo de seleção de beneficiários para os assentamentos suspendeu os procedimentos de seleção de famílias, vistoria de imóveis e obtenção de novas áreas para criação de assentamentos (Valadares, Alves e Galiza, 2020).

18. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>.

19. Os índices vigentes têm por referência as informações do Censo Agropecuário 1975.

20. Para uma discussão mais abrangente sobre os índices de produtividade e de lotação, ver Ferreira, Alves e Carvalho Filho (2009, p. 203).

Para compor o estoque de oferta de terras para a agricultura familiar, deve ser considerado o significativo volume de terras públicas não destinadas,²¹ sobretudo na Amazônia Legal, onde essas terras acabam se tornando cenário de práticas de grilagem, conflitos fundiários e degradação ambiental. De acordo com o estudo realizado por Brito *et al.* (2021, p. 23-24), somente na Amazônia Legal há 143 milhões de hectares de terras não destinadas ou sem informação de destinação, das quais 60% estariam sob controle dos estados e 40%, da União. A considerar o quadro jurídico brasileiro, a destinação dessas áreas deve priorizar o reconhecimento de terras indígenas, territórios quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais; a conservação e o uso sustentável de florestas; bem como a criação de assentamentos para reforma agrária. Somente áreas não sobrepostas a essas prioridades poderiam ser passíveis de regularização fundiária de lotes particulares (Brito e Gomes, 2022, p. 4). É necessária uma articulação entre União e estados a fim de identificar e destinar essas áreas aos públicos prioritários previstos pela legislação, contribuindo, dessa forma, para uma distribuição justa da terra.

As ações de reconhecimento territorial e de implantação de assentamentos devem estar integradas na discussão de uma política de reordenamento fundiário que, além das medidas citadas, incentive a agregação de estabelecimentos muito pequenos e a divisão de grandes propriedades, promovendo seu uso sustentável. Isso poderia ser efetivado mediante a criação de uma instância que atuaria como mediadora do mercado de terras em territórios considerados prioritários, seja pela profusão de minifúndios, seja pela necessidade de redistribuição de terras, seja pela importância ambiental que demande medidas de recuperação ambiental e/ou uso sustentável. Nesses territórios, todo processo de venda de imóveis rurais seria intermediado pela instância mediadora, que teria a prerrogativa de decidir pelos compradores, podendo inclusive exercer o direito de preempção, adquirindo os imóveis e dando destinação com base nos princípios da função social da terra e nos públicos prioritários da reforma agrária.²² O crédito fundiário pode exercer papel fundamental ao viabilizar a compra desses imóveis por agricultores familiares.

Ao mediar transações de compra e venda de terras, a composição de uma instância reguladora pode contribuir na contenção de movimentos especulativos sobre a terra, que muitas vezes acabam por inviabilizar a aquisição de terras por pequenos e médios agricultores. Essa instância se constituiria como autoridade responsável pela gestão fundiária no país, articulando ações entre União e estados,

21. Terras públicas, seja da União, seja dos estados, seja dos municípios, onde não há estabelecimento de destinação para projetos de assentamentos, unidades de conservação, terras indígenas, florestas públicas, entre outros.

22. Um exemplo internacional é a política de ordenamento fundiário francesa, operada mediante as Sociedades de Ordenamento Fundiário e de Estabelecimento Rural (Safers), instituídas em 1960. As Safers têm atuação descentralizada e estão autorizadas a obter, trocar e revender imóveis rurais, exercendo papel de comprador preferencial das terras, com a obrigação de revendê-las em um prazo de cinco anos (Cazella e Sencébé, 2012, p. 411).

órgãos fundiários e ambientais.²³ Teria também a função de coordenar as ações de identificação e destinação de terras públicas para atendimento das demandas prioritárias e para regularização fundiária (Brito e Gomes, 2022, p. 27). A fim de garantir participação e controle social, essa instância poderia ser coordenada por um colegiado com representações da sociedade civil, além de estrutura descentralizada que permitisse uma atuação adequada a cada realidade territorial.

A política de promoção do acesso à terra deve primar pela construção/manutenção coletiva de territórios que se configurem como espaços de identificação e organização social. Levando em consideração as diretrizes de promoção da produção de alimentos saudáveis e da preservação e recuperação ambiental, as atividades e os usos da terra a serem amparados e incentivados devem estar de acordo com as demandas locais de abastecimento de alimentos e de conservação ou recuperação ambiental. Enumeram-se alguns dos possíveis usos que podem compor o uso da terra nos assentamentos.

- 1) Recuperação e conservação florestal: entre os diversos benefícios obtidos com a restauração de áreas florestais, citam-se a possibilidade de composição de corredores ecológicos, que podem viabilizar a recomposição de ecossistemas; a recuperação de mananciais de água, sobretudo nascentes; e a capacidade de sequestrar CO₂, contribuindo para o atingimento das metas de redução de GEEs assumidas pelo Brasil até 2030. Há uma série de serviços ambientais que podem ser obtidos mediante atividades desenvolvidas pelos agricultores, que, por sua vez, fariam jus a ser remunerados por esse serviço. Uma economia da restauração pode estar amparada na atuação da agricultura familiar de forma organizada e com autonomia de trabalho.
- 2) Implantação de sistemas agroflorestais e conservação de áreas florestadas: da mesma forma, a implantação de sistemas agroflorestais pode contribuir com a recuperação ambiental e a recomposição e manutenção de serviços ecossistêmicos, aliadas com a produção diversificada de alimentos. A introdução de cultivos permanentes no sistema produtivo pode incluir, além de frutíferas, espécies madeireiras, que podem compor uma fonte de renda a médio e a longo prazo para os produtores. Ainda, a conservação de áreas florestadas pode se aliar à extração de recursos florestais não madeireiros, que configura importante fonte de renda para comunidades tradicionais.
- 3) Produção de alimentos orgânicos ou agroecológicos: a produção de alimentos deve se orientar por práticas baseadas na agroecologia e na

23. Entre outros: Incra, institutos de terras estaduais, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Ibama, Funai, Serviço Florestal Brasileiro.

produção orgânica, evitando o uso de insumos químicos, sobretudo agrotóxicos, com incentivo à produção e ao uso de bioinsumos, a fim de fornecer alimentos saudáveis para a população e proteger solo e recursos hídricos de contaminação. Também deve se orientar pela cultura alimentar local, produzindo alimentos com base nos hábitos alimentares locais.

Os assentamentos (e as demais áreas redistribuídas) estariam integrados a dinâmicas locais/regionais de produção e consumo de alimentos mediante a articulação de cadeias de ciclo curto de comercialização. Ao redor de centros urbanos, podem ser compostos cinturões verdes voltados à produção de alimentos, a fim de abastecer a população urbana, sobretudo com hortifrutigranjeiros, diminuindo sua dependência das grandes cadeias de produção e distribuição.

Os assentamentos até o momento implantados devem estar incluídos na estratégia de produção sustentável de alimentos. Eles abrigam cerca de 1 milhão de famílias e ocupam uma área de 87,5 milhões de hectares, o que representa um décimo do território brasileiro e um quarto da área dos estabelecimentos agropecuários.²⁴ É preciso haver ações de estruturação produtiva nesses espaços com base em diagnósticos locais que identifiquem demandas e potencialidades para a produção de alimentos de forma sustentável, bem como avaliem potenciais áreas que possam ser submetidas a um processo de recuperação ambiental que possa ser economicamente viável para as famílias. Há de se incentivar a manutenção dos assentamentos como territórios compartilhados, a fim de fortalecer a coesão social de tal forma que se viabilizem formas organizativas de trabalho, produção e comercialização, como associações e cooperativas. Portanto, o processo de emancipação e titulação de assentamentos deve ser conduzido com cautela e de forma participativa, de modo a conceder incentivos para o uso coletivo do território e evitar a reconcentração de terras e a degradação do meio ambiente.

4 INCENTIVOS À PRODUÇÃO SUSTENTÁVEL E À CONSTRUÇÃO DE CIRCUITOS CURTOS DE PRODUÇÃO E CONSUMO

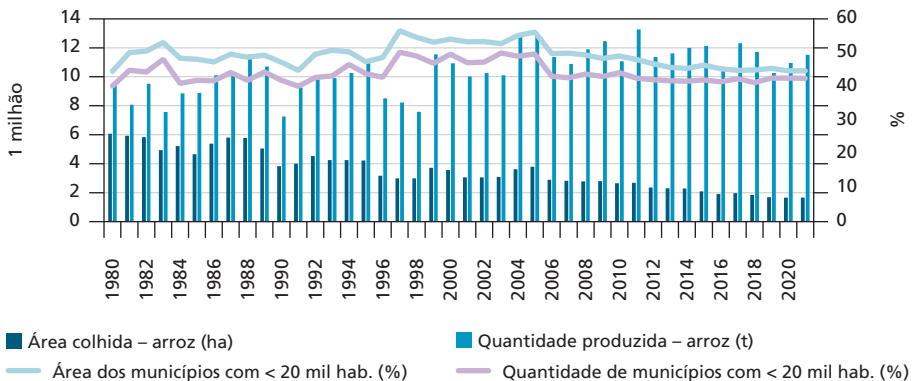
Já aventada em outros momentos históricos como política territorial (“cinturões verdes”), a criação de faixas fundiárias especiais para a produção de alimentos em áreas próximas aos centros urbanos acabou deixando de ser implementada em virtude dos processos de expansão do perímetro urbano das cidades, com a acelerada valorização do solo e a especulação imobiliária. Entretanto, a necessidade de redução dos circuitos de comercialização, com o encurtamento das distâncias entre produtores e consumidores e com a menor dependência logística (transportes), recomenda a consideração dessa alternativa – a partir da criação de normativos

24. Considerando o total de 351,3 milhões de hectares contabilizados pelo Censo Agropecuário 2016.

específicos – como estratégia que articula o desenvolvimento rural, o abastecimento alimentar e o planejamento territorial.

A evolução da dinâmica populacional dos últimos quarenta anos no Brasil, analisada sob a perspectiva da territorialização da produção agrícola, mostra que, ao longo desse período, a população tem se concentrado cada vez mais em grandes cidades, com porte populacional superior a 100 mil habitantes e alta densidade, ao passo que as principais culturas alimentares do país – arroz e feijão – seguem enraizadas em municípios de menos de 20 mil habitantes e com baixa densidade demográfica. Isso significa que os centros de absorção e concentração populacional vêm se distanciando dos espaços onde a produção agrícola dos mais tradicionais gêneros alimentícios tem se estabelecido. O gráfico 6 mostra como, de 1980 a 2021, os municípios com menos de 20 mil habitantes seguiram respondendo por praticamente metade da área e da quantidade colhida de arroz no país.

GRÁFICO 6
Área colhida total, quantidade produzida total de arroz e participação de municípios com menos de 20 mil habitantes



Fonte: PAM/IBGE, 2018. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pam/tabelas>.

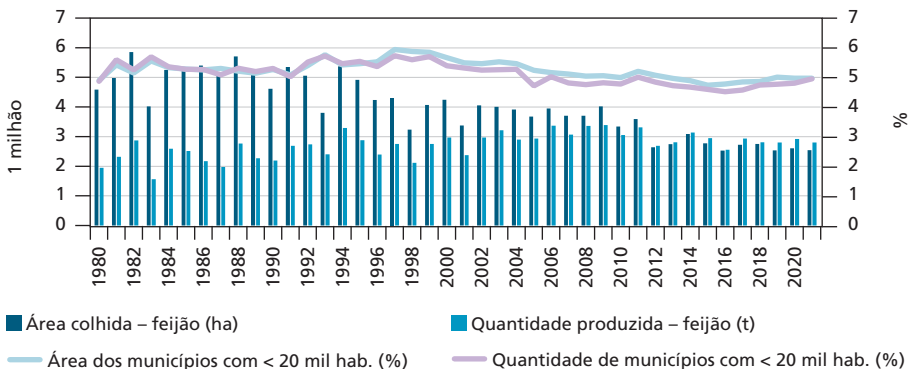
Merece destaque, ainda, no gráfico o amplo ganho de produtividade que a cultura de arroz teve no período, sustentando, em 2020-2021, uma quantidade produzida em torno de 11 milhões de toneladas, com uma área de 1,7 milhão de hectares, isto é, a mesma quantidade produzia equivalente aos patamares do final dos anos 1980, mas em cerca de um terço da área. Dois fatores, entretanto, devem ser ponderados nesse quadro. O primeiro diz respeito ao crescimento populacional ao longo do período contemplado no gráfico – de cerca de 115 milhões em 1980 para 206 milhões em 2021, algo em torno de 80%. Isso significa que, conquanto os níveis de produtividade tenham subido a ponto de manterem o patamar de quantidade colhida em torno de 11 milhões de toneladas, mesmo com uma redução em dois terços da área colhida, tal resultado não parece ter

acompanhado, no mesmo ritmo, o aumento da população.²⁵ Por seu turno, os dados permitem afirmar que a produção de arroz, a despeito de ainda se dar largamente em monocultura de escala, pode ocupar uma área menor com altos resultados em termos de produtividade: isso, em linhas gerais, significa que a cultura pressiona menos por maiores extensões de terra, o que poderia ter funcionado como fator de aproximação, e não de afastamento, dos grandes centros consumidores.

No caso do feijão, observa-se que os municípios de pequeno porte demográfico concentram a metade da área colhida e da quantidade produzida; e que, embora com ganhos de produtividade menos expressivos que os do arroz, o feijão vem registrando os patamares de quantidade colhida entre 2 e 3 milhões de toneladas, com redução da área de 5 milhões de hectares para pouco menos de 3 milhões de hectares nos últimos quarenta anos.

GRÁFICO 7

Área colhida total, quantidade produzida total de feijão e participação de municípios com menos de 20 mil habitantes



Fonte: PAM/IBGE, 2018. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pam/tabelas>.

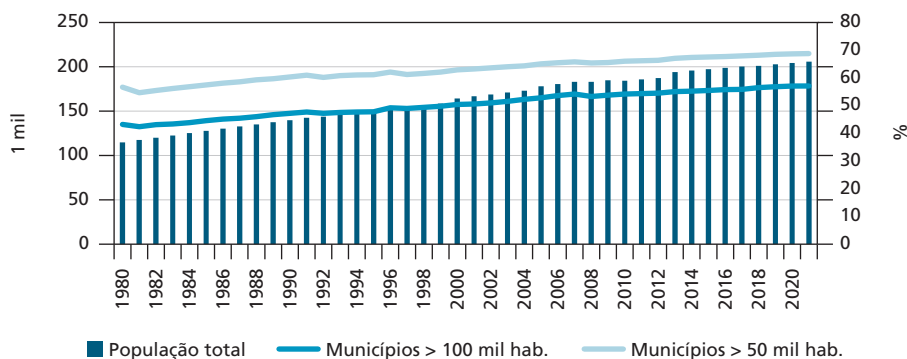
Em contrapartida, os municípios com menos de 20 mil habitantes têm, ao longo desse período de amplo crescimento demográfico, conservado uma proporção relativamente menor da população, ao passo que os municípios com mais de 50 mil e 100 mil habitantes têm crescido em termos de concentração populacional. O gráfico 8 mostra que, de 1980 a 2021, a proporção da população vivendo em municípios com mais de 100 mil habitantes passou de 43% para 57%; o mesmo indicador, para municípios com mais de 50 mil, subiu de 56% para praticamente 70%. Se se levar em conta que, nesse período, os números de municípios com mais de 100 mil habitantes

25. Para aumentar a disponibilidade interna e fazer frente à demanda, o país tem importado arroz. Entre 2000 e 2021, o volume importado desse alimento girou em torno de 730 mil toneladas/ano. Para o feijão, analisado a seguir, a média de importação nesse período é de 150 mil toneladas/ano. Dados da Secretaria de Comércio Exterior (Secex). Estatísticas de Comércio Exterior. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>.

e de 50 mil habitantes não chegaram a ultrapassar 6% e 13%, respectivamente – enquanto os municípios com menos de 20 mil habitantes são quase 68% do total –, fica patente como a dinâmica demográfica caminhou no sentido da concentração.

GRÁFICO 8

População total e participação dos municípios com mais de 50 mil e 100 mil habitantes



Fonte: Departamento de Informática do SUS (Datasis) – População residente. Disponível em: <https://datasus.saude.gov.br/populacao-residente/>.

O relativo distanciamento entre regiões produtoras e centros consumidores, com a paulatina supressão de áreas rurais nos entornos das cidades em crescimento – pelo avanço dos loteamentos urbanos – submete a política de abastecimento a circuitos mais longos de distribuição e comercialização.

Nos últimos anos, um conjunto de iniciativas, sobretudo de âmbito municipal, tem buscado abrir espaço para a agricultura urbana e periurbana nas regiões metropolitanas do país.²⁶ A título de exemplo, pode-se citar o caso de Sete Lagoas, em Minas Gerais, cidade com cerca de 250 mil habitantes, onde a prefeitura administra há quase quarenta anos o programa Hortas Comunitárias, que garante acesso à terra para cerca de trezentas famílias produtoras. Outro exemplo é São Paulo, onde o projeto Ligue os Pontos promoveu uma plataforma que permite visualizar a cadeia da agricultura na cidade.²⁷ Também em São Paulo, funciona um programa de pagamento por serviços ambientais, que autoriza a remuneração de produtores rurais que preservam a vegetação nativa e aplicam em suas propriedades práticas agrícolas

26. O relatório *Panorama da Agricultura Urbana e Periurbana no Brasil e Diretrizes Políticas para sua Promoção* listava, ainda em 2007, cerca de seiscentas iniciativas desse tipo em grandes municípios brasileiros, entre as quais a atividade de pesca e coleta de açaí, em Belém (PA), por quilombolas e ribeirinhos; organizações como a Ervateiras do Outeiro, em Salvador, que realizavam o extrativismo de plantas medicinais; a abertura de hortas nos espaços vazios em terrenos de linhões de energia, em cidades do ABC Paulista e o cultivo de hortifrutí nas lajes e encostas das favelas no Rio de Janeiro (Santandreu e Lovo, 2007).

27. Outro exemplo de programa da prefeitura de São Paulo é o Sampa+Rural (disponível em: <https://sampa+rural.prefeitura.sp.gov.br/>), uma plataforma que reúne iniciativas de agricultura, turismo e alimentação saudável do município.

sustentáveis, como os sistemas agroflorestais: essa compensação visa proteger as áreas dos mananciais situados na zona periurbana da metrópole.

Ainda na capital paulista, a criação de um cinturão verde na região metropolitana – a Reserva da Biosfera do Cinturão Verde da Cidade de São Paulo (RBCV), formada por unidades de conservação, como os parques estaduais Cantareira e Serra do Mar e a reserva biológica Serra do Japi – tem desempenhado uma função ecológica essencial na garantia de água potável e de controle térmico, além de abrigar dezenas de milhares de pequenas propriedades rurais. Contudo, o relatório *Serviços Ecossistêmicos e Bem-Estar Humano na Reserva da Biosfera do Cinturão Verde da Cidade de São Paulo* (Rodrigues *et al.*, 2020) apontou que, nos últimos anos, a expansão urbana tem gerado a degradação dos corpos d’água e a impermeabilização do solo, de modo a reduzir as áreas agrícolas, o que diminui a oferta de alimentos produzidos na região e compromete a segurança alimentar das famílias que dependem desses alimentos para viver. De acordo com o relatório, existem, apenas na RBCV, 72,2 mil imóveis rurais – dos quais três quintos são familiares –, somando 1,57 milhão de hectares.

Um estudo do Instituto Escolhas, intitulado *Políticas Públicas de Agricultura Urbana*,²⁸ levantou em 2021-2022 cem projetos de produção agrícola em funcionamento em áreas urbanas. Desse total, quarenta ficam no Sudeste – quatorze na cidade de São Paulo –, trinta, no Sul; e dezessete, no Nordeste. A metade dos projetos (51) era de fomento à produção agrícola; dezenove eram de comercialização e distribuição (o que inclui as feiras livres); e onze, de apoio técnico e capacitação. Os governos municipais eram os responsáveis exclusivos pelo financiamento de 83 projetos e por mais dez em parceria com governos estaduais, iniciativa privada e sociedade civil, além de executarem, sozinhos (85) ou em parceria (6), a grande maioria deles. Outro estudo do Instituto Escolhas estima, a partir de experiências já existentes, os custos e a capacidade produtiva de dois modelos de agricultura periurbana para a capital paulista.²⁹ O primeiro, de agricultura orgânica comercial de pequeno porte (2 ha de produção em 4,5 ha por lote), poderia, com 30 mil unidades produtivas, em 60 mil hectares cultivados – em 136,5 mil hectares no total –, abastecer com legumes e verduras cerca de 20 milhões de pessoas por ano, criando 180 mil postos de trabalho. O segundo modelo, pensado para municípios de menor porte demográfico, implantaria uma agricultura urbana multifuncional, também de manejo orgânico, com lotes de 0,45 ha (total) e 0,2 ha de área produtiva, em uma extensão de 200 ha, e teria potencial para abastecer cerca de 80 mil pessoas por ano, gerando mil postos de trabalho. O mesmo estudo do Instituto Escolhas sugere que uma gestão

28. Políticas Públicas de Agricultura Urbana (escolhas.org). Disponível em: <https://100politicassociais.escolhas.org/>. O relatório oferece estudos de caso detalhados para projetos de hortas urbanas em Curitiba (123), Belo Horizonte (182), Recife (63) e Rio de Janeiro (56 hortas, entre comunitárias, escolares e institucionais).

29. Para acessar os dados do estudo, consultar Instituto Escolhas (2020).

pública poderia ampliar os canais de compra direta dos agricultores – encurtando a cadeia de comercialização, o que significa reduzir as perdas logísticas e aumentar a rentabilidade dos produtores – e que parte da agricultura periurbana poderia ser desenvolvida sob concessão pública, em áreas por onde passam linhas de transmissão de energia ou em áreas públicas sem destinação. A regularização fundiária dos imóveis rurais ocupados pelos produtores seria, ademais, uma condição fundamental para a obtenção de financiamento dos agentes de crédito.

Acerca disso, cabe observar que o alto investimento na conversão das áreas produtivas em empreendimentos agrícolas com manejo orgânico ou agroecológico poderia ser financiado pelo Pronaf, cuja linha *agroecologia* prevê a concessão de créditos com essa finalidade de até R\$ 400 mil (para suinocultura, avicultura, aquicultura, carcinicultura e fruticultura) e R\$ 200 mil (para outras atividades), por contrato individual, com prazo de dez anos para a quitação.³⁰ É importante destacar essas alternativas não apenas para indicar a possibilidade desejável de que a agricultura periurbana ganhe, para além de um *status* ambiental, um *status* produtivo sustentável, mas também para assinalar a existência de uma institucionalidade capaz de dar escala e concretude a uma política de abastecimento pautada pela redução dos circuitos de produção e comercialização de alimentos.

Do ponto de vista da institucionalidade, convém mencionar a Portaria nº 467, do Ministério do Desenvolvimento Social, que, em 9 de fevereiro de 2018, instituiu o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana, sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan). De caráter ainda genérico e preliminar, a portaria lista como objetivos do programa estimular a produção de alimentos nas cidades, de modo a promover a utilização de tecnologias agroecológicas; contribuir para a inclusão social de moradores urbanos, em especial as mulheres; incentivar hábitos saudáveis de alimentação; assegurar a capacitação técnica e de gestão dos agricultores; e implantar a produção com fins pedagógicos em instituições de ensino e em entidades socioassistenciais, principalmente em regiões de vulnerabilidade social. A principal meta do programa é formulada no inciso I do art. 3º da portaria:

formalizar parcerias na perspectiva de promover a agricultura urbana, na forma de produção agrícola sustentável, comunitária e/ou doméstica, por meio da introdução de tecnologias de produção sustentáveis como catalisador da segurança alimentar, geração de renda e inclusão social (Brasil, 2018a).

A segurança alimentar está, portanto, no centro das preocupações do programa. Atendendo ao propósito de estimular as práticas agroecológicas de cultivo de alimentos, o programa pode abranger, entre outras iniciativas, o aproveitamento

30. Incluídos aí os três anos de carência, com taxas de juros de até 5% ao ano (a.a.) e recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

de áreas ociosas urbanas e periurbanas para promover a produção agrícola, com a implantação de hortas, viveiros de mudas e criação de pequenos animais. O desafio maior consiste em ampliar a escala fundiária da agricultura urbana e periurbana, de base orgânica ou agroecológica, de modo a capacitar produtores e criar canais de comercialização (públicos ou no âmbito dos mercados locais), para que tal política se converta efetivamente em uma política de abastecimento que remunere a preços justos a agricultura familiar local e promova a venda de alimentos de qualidade a preços acessíveis. Sem que esse desafio seja assumido pelas esferas municipais, estaduais e federal de governo, com a criação de faixas fundiárias protegidas, destinadas à política de abastecimento agrícola, é muito difícil evitar que a dinâmica concentradora de ocupação do solo urbano, permeada pela especulação imobiliária, acabe por se expandir, indefinida e desordenadamente, sobre os territórios periféricos das cidades.

5 AMPLIAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DE CANAIS DE COMERCIALIZAÇÃO PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

Nos anos recentes, as políticas de compras públicas de alimentos produzidos pela agricultura familiar revelaram-se não apenas mecanismos de garantia de comercialização – que, atenuando a dependência em relação a intermediários privados, melhoravam os preços recebidos pelos produtores –, mas ainda como vetores de estruturação da atividade dos agricultores familiares. Entre essas políticas, figuram o PAA e o PNAE.

5.1 PNAE

O PNAE surge na década de 1950, quando pela primeira vez se estrutura um programa de alimentação escolar de âmbito nacional custeado pelo Estado. Desde sua criação, o programa passou por transformações que o converteram em um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo. Atualmente gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o PNAE tem se dedicado a suprir as demandas nutricionais dos alunos da rede pública de educação básica, por meio de transferências diretas de recursos financeiros para estados, Distrito Federal e municípios.

Os valores distribuídos variam de acordo com o quantitativo de alunos matriculados em cada uma das modalidades de ensino, segundo o Censo Escolar.³¹ O programa é fiscalizado por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), do FNDE, do TCU, da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Ministério Público.³²

Em 2009, a Lei nº 11.947 passou a condicionar os repasses de recursos, no âmbito do PNAE, a um gasto de no mínimo 30% desses valores com a compra de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar, priorizando-se os

31. Creches: R\$ 1,07; pré-escola: R\$ 0,53; escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,64; ensino fundamental e médio: R\$ 0,36; educação de jovens e adultos: R\$ 0,32; ensino integral: R\$ 1,07; Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral: R\$ 2,00; e alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno: R\$ 0,53.
32. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-sobre-o-pnae>. Acesso em: 28 nov. 2022.

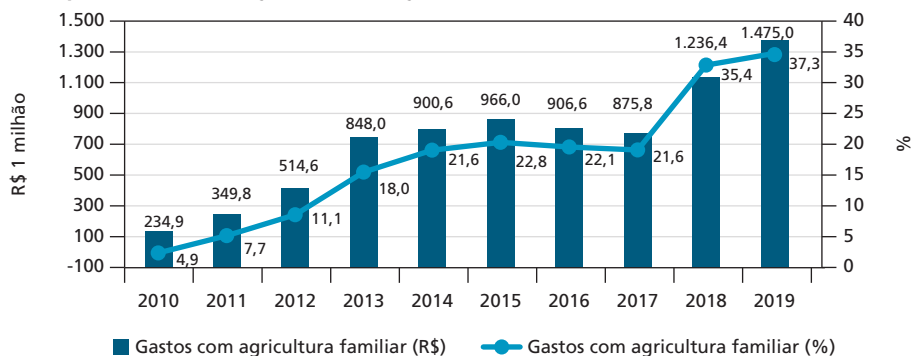
assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas nos processos de compra. Tal medida veio acompanhada de alterações no processo de compra, com a dispensa de licitação, dando lugar a um processo de chamada pública que visa garantir, simultaneamente, a transparência nas operações e a simplificação do processo de compra com vistas ao atendimento de exigências burocráticas por parte de agricultores familiares e suas organizações.³³

Contudo, entre a edição da referida lei e a sua aplicação efetiva (o cumprimento do percentual de 30% nas compras), interpõem-se muitos desafios, seja na oferta (fornecimento regular, variedade de produtos e adequação às exigências/normas), seja na demanda (falta de preparo dos gestores, falta de conhecimento acerca dos aspectos técnicos que envolvem as chamadas públicas, pouca divulgação, falta de articulação com os agricultores), fazendo com que durante todo o período houvesse distintos níveis de atendimento à norma entre os diferentes entes federativos recebedores dos recursos do PNAE (Valadares *et al.*, 2022).

Paula *et al.* (2023), utilizando dados disponíveis no FNDE, mostram a evolução dos valores comercializados pelo PNAE diretamente com agricultores familiares e o percentual representado por essas aquisições em relação ao gasto total com compras de alimentos no PNAE a cada ano. A partir do gráfico elaborado pelos autores, é possível constatar um avanço gradual do percentual contratado em relação ao orçamento total, sendo o percentual mínimo definido em lei atingido apenas no ano de 2018. A elevação dessa participação significa o aumento da quantidade de agricultores beneficiados, visto o limite de valor que cada unidade produtiva pode comercializar.

GRÁFICO 9

Valores comercializados pelo PNAE diretamente com agricultores familiares e percentual em relação ao total orçamentário em cada ano (2010-2019)



Fonte: Paula *et al.* (2023).

Obs.: Valores correntes.

33. Atualmente, cada agricultor pode comercializar até R\$ 40 mil anuais, seja como fornecedor individual, seja em grupo formal ou informal.

Paula *et al.* (2023), ao cruzarem as bases de dados da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) e do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) do FNDE, apontam para os efeitos positivos do programa sobre a renda dos agricultores familiares durante o período analisado (2013-2017), observando-se um acréscimo de, em média, 32,6% na renda bruta anual dos agricultores participantes, o que em termos monetários perfaz o valor de R\$ 8.590,00. Registra-se que esse incremento de renda é maior entre os agricultores familiares de menor renda, o que indica seus potenciais efeitos sobre a redução da pobreza rural.

Para além do fator renda, outras externalidades positivas são geradas pelo programa, as quais refletem na qualidade de vida de agricultores familiares e de estudantes e suas famílias. Em relação aos agricultores, pode-se citar como exemplos: a maior diversificação produtiva; o incentivo à produção orgânica e/ou agroecológica; e o impulso a processos organizativos baseados no associativismo e no cooperativismo (Cunha *et al.*, 2017; Araújo *et al.*, 2017). Quanto aos estudantes e suas famílias, em especial aquelas de menor poder aquisitivo, a alimentação escolar tem atuado como instrumento de garantia de ao menos uma refeição balanceada ao longo do dia, atenuando efeitos de insegurança alimentar causados pelo empobrecimento quase generalizado das famílias em período recente (Sperandio e Morais, 2021). Além disso, uma alimentação equilibrada guarda relação com o rendimento escolar. Deus (2022, p. 1), por exemplo, correlaciona, por meio de diferentes bases de dados, a compra de produtos da agricultura familiar, a presença de nutricionistas nas escolas e o rendimento escolar.

Com o advento da pandemia e o fechamento das escolas durante sua fase mais aguda, surgia a Lei nº 13.987/2020, regulamentada pela Resolução CD/FNDE nº 2, de 9 de abril de 2020, autorizando aos gestores locais, em caráter excepcional, a distribuição de alimentos adquiridos com recursos do PNAE às famílias dos estudantes das escolas públicas enquanto estivessem suspensas as aulas. Em um contexto de carência de medidas para conter o cenário de insegurança alimentar agravado na pandemia, tal medida representou um alívio para famílias em situação de maior vulnerabilidade, muito embora o caráter excepcional da medida não nos permita fazer uma avaliação mais apurada do seu real impacto nos territórios.

Os estudos dedicados ao PNAE evidenciam que as mudanças normativas ocorridas no programa permitiram melhorias na alimentação ofertada aos estudantes da rede pública de ensino e possibilitaram uma inserção significativa dos agricultores familiares na aquisição de alimentos. Entretanto, há um potencial maior do que o observado, por isso, para proporcionar maiores avanços, os seguintes desafios precisam ser enfrentados: i) a necessidade de aprimorar a organização dos agricultores e sua interlocução institucional; ii) a melhoria da articulação entre poder público e organizações de agricultores; e iii) a adequação dos instrumentos pelos quais as

compras são processadas à realidade local (Valadares *et al.*, 2022). Ao tratar desses desafios, nos remetemos também à questão da discricionariedade que permeia a execução da política (Silva, 2022), o que, somada à ausência de sanções mais rígidas em caso de seu descumprimento, abre espaço para experiências de execução heterogêneas, muitas vezes à margem da lei.

Por fim, aparece como um ponto importante para agricultores (fornecedores) e entidades executoras a atualização dos valores pagos pelo governo federal. Esses foram corroídos pela inflação ao longo dos últimos anos, com uma perda entre 2014 e 2019, em valores reais, de R\$ 1,13 bilhão (20%) dos valores transferidos pela União a estados e municípios (Fineduca, 2021).

5.2 PAA

O PAA, criado em 2003 pela Lei nº 10.696, tornou-se um modelo exitoso de política de compra governamental de alimentos, que operava com modalidades diferenciadas e articulava União – por meio da Conab –, estados e municípios em uma rede de aquisição da produção de agricultores familiares e de distribuição de alimentos a populações em entidades socioassistenciais (creches, asilos etc.).

Essa política pública surgiu como uma ação estruturante do Programa Fome Zero e tinha como objetivos a garantia da comercialização dos produtos da agricultura familiar e a promoção da alimentação saudável para pessoas em situação de insegurança alimentar. Foi a partir desse programa que o governo federal passou a permitir a compra de produtos diretamente dos agricultores familiares, com dispensa de licitação, por meio de seis modalidades: compra com doação simultânea (CDS); compra direta; apoio à formação de estoques; incentivo à produção e ao consumo de leite; compra institucional; e aquisição de sementes.

A política beneficia diretamente agricultores familiares (fornecedores) e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional (consumidores). Desde sua criação, tem passado por um conjunto de transformações normativas que busca responder às demandas oriundas de movimentos sociais rurais, bem como àquelas provenientes de órgãos de controle. Esse processo, associado à oscilação dos recursos destinados ao programa, teve impacto direto na implementação da política, notadamente no número de agricultores e entidades sociais beneficiadas. No segundo semestre de 2021, o PAA deu lugar ao Programa Alimenta Brasil, criado nos mesmos moldes do programa que veio a substituir.

No que se refere aos dados de execução do programa, de 2003 a 2012, houve um incremento gradativo no orçamento destinado à execução do PAA e, ao mesmo tempo, o aumento tanto da quantidade de produtos adquiridos (em toneladas) quanto do número de agricultores e entidades beneficiadas (Perin *et al.*, 2021).

Na tabela 2, contamos com uma série histórica elaborada por Sambuichi *et al.* (2019) com base em dados da execução orçamentária do PAA entre 2011 e 2018. Nela, é possível ter uma dimensão do quadro ampliado de implementação da política, do papel do governo federal, bem como dos desafios enfrentados na sua execução ao longo do tempo.

Nota-se que em 2013 o programa sofreu uma retração de 50% no orçamento executado em comparação ao ano anterior, o que levou à diminuição do quantitativo de agricultores (47%) e entidades atendidas (37%). A baixa execução é atribuída pela Conab a fatores diversos, entre os quais a seca no Nordeste, o deslocamento de servidores lotados no PAA para outros programas e as mudanças normativas (Conab, 2014). Contudo, estudos sugerem que uma operação policial destinada a investigar supostos crimes cometidos por agentes públicos e agricultores, a Operação Agrofantasma, resultou na desarticulação e desmobilização de fornecedores (Sales, 2018); sem falar no aumento das exigências burocráticas para que agricultores (fornecedores) e consumidores (entidades) se tornassem elegíveis à política (Perin *et al.*, 2021).

TABELA 2
Valores, quantidades adquiridas e beneficiários do PAA (2011-2018)

Período	Valor aplicado (R\$ 1 milhão) ¹	Quantidade de produtos (1 mil t)	Agricultores (milhares)	Municípios beneficiados ²	Entidades beneficiadas (milhares)
2011	1.273,10	465,4	156,6	3.429	25,0
2012	1.463,16	468,9	175,8	3.630	23,4
2013	744,29	253,9	93,4	2.635	14,7
2014	951,67	309,9	112	3.065	14,2
2015	845,45	239,3	96,7	2.665	11,2
2016	539,44	150,8	77,3	2.428	11,3
2017	458,51	143,6	68,2	2.456	10,3
2018	294,25	93,8	53,6	2.192	11,1
Total³	6.569,87	2.125,50	454,8	4.610	65,1

Fonte: Sambuichi *et al.* (2020).

Notas: ¹ Valores corrigidos para dezembro de 2022 pelo IPCA Especial (IPCA-E).

² Inclui os municípios cujos agricultores forneceram produtos para o PAA mediante pelo menos uma das modalidades disponíveis no período, bem como os municípios cujas entidades receberam doações por meio da modalidade CDS.

³ Os totais de beneficiários são apresentados para o total do período sem repetição.

No período subsequente, verificam-se os efeitos da mudança conjuntural que atravessou o conjunto das políticas públicas brasileiras, materializada na política de austeridade fiscal, que levou a cortes e contingenciamentos em vários programas sociais. Após uma tentativa de recomposição orçamentária em 2014, os números do programa entram em declínio e chegam ao menor patamar da série histórica, no ano de 2019, quando

foram aplicados pela Conab apenas R\$ 41.380.857,00,³⁴ ou seja, um pouco menos que a metade do valor investido no primeiro ano do programa, em 2003 (Conab, 2020a).

Em 2020, a Medida Provisória (MP) nº 957 abriu crédito extraordinário ao Ministério da Cidadania; com isso, a Conab pode operacionalizar R\$ 223.487.793,83,³⁵ voltando aos patamares pré-covid, mas ainda distante do montante executado em 2012, assim como das demandas de agricultores e organizações sociais (Conab, 2020b). A referida MP resulta da pressão dos movimentos sociais rurais ao governo federal por políticas de apoio à agricultura familiar, a qual durante a pandemia passou por um processo de grande fragilização. A existência prévia de um programa que privilegia circuitos curtos de comercialização, como o PAA, possibilitou, durante o cenário de grave risco alimentar causado pela pandemia, uma rápida e controlada circulação de recursos financeiros para os agricultores, assim como de alimentos para as entidades assistenciais.

TABELA 3
Execução orçamentária do PAA por parte da Conab (2003-2020)

Período	Recursos aplicados (R\$)	Fornecedores	Entidades consumidoras	Quantidade (t)
2003	81.541.207	41.341	-	-
2004	107.185.826	49.792	-	-
2005	112.791.600	51.975	-	117.845
2006	200.954.580	86.543	-	212.193
2007	228.352.967	86.762	-	203.585
2008	272.490.388	90.634	-	234.908
2009	363.381.941	98.340	-	287.174
2010	379.735.466	94.398	17.764	225.895
2011	451.036.204	106.600	17.722	285.641
2012	586.567.131	128.804	17.988	297.610
2013	224.517.124	41.412	4.449	123.706
2014	338.004.942	51.228	3.968	178.603
2015	287.515.216	38.794	2.829	135.023
2016	201.315.755	29.318	2.619	88.120
2017	124.708.502	18.688	1.092	44.407
2018	64.898.673	9.675	656	23.611
2019	41.380.857	5.885	358	14.000
2020	223.487.794	31.196	2.535	77.000

Fonte: Conab – relatórios de execução orçamentária do PAA 2003-2020. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa>.

Elaboração dos autores.

34. Valores nominais.

35. Valores nominais.

No que diz respeito à análise dos efeitos da política, notadamente sobre a renda e a qualidade de vida dos beneficiários, existem muitos estudos já realizados. Perin *et al.* (2021), por exemplo, realizaram extensa e minuciosa revisão de literatura na qual apontam para o caráter sistêmico e intersetorial do PAA e seus efeitos econômicos, ambientais e sociais. No âmbito econômico, em específico, há o efeito do aumento da renda fruto do acesso direto a um mercado com preços mais justos. Sambuichi *et al.* (2022), ao analisarem dados da modalidade CDS³⁶ do PAA para todo o território nacional, identificaram um aumento médio de 13,2% na renda das famílias de agricultores beneficiados, ou seja, um incremento de R\$ 1.985,00 anuais em termos monetários, cujo impacto é mais expressivo nas famílias de menor renda.

Esse fenômeno de aumento da renda é acompanhado de um processo de diversificação produtiva que melhora a alimentação dos próprios agricultores, reforça práticas de autoconsumo e reduz os riscos de perda em face de fatores externos, como flutuação dos preços e variações ambientais drásticas (Perin *et al.*, 2021; Sambuichi *et al.*, 2022). Para além disso, os autores verificam um círculo virtuoso que se forma a partir da participação no programa, por meio do incentivo ao processo de organização, da habilitação para acessar outros mercados, do incentivo ao beneficiamento da produção, entre outros. Nos seus termos, “o caráter estruturante do PAA contribui para que os fornecedores estejam mais aptos não apenas do ponto de vista mercadológico e produtivo, mas também do organizacional e prático” (Perin *et al.*, 2021, p. 43).

Quanto aos desafios, é possível reuni-los em três grandes grupos que se interconectam: i) *dificuldades de acesso e operação*, que vai desde falta de informação, excesso de burocracia, dificuldade de realizar o planejamento, até dificuldades de atender a exigências de qualidade e normas sanitárias; ii) *falta de apoio e logística*, que remete à falta de infraestrutura local (transporte, centros de distribuição etc.), ausência ou deficiência da assistência técnica, de apoio do poder público local e mesmo o parco controle social da política; e iii) *limitações econômicas do programa*, que abrange queixas relacionadas ao limite de venda anual por produtos, atrasos em pagamentos, descontinuidades de acesso e diferenças de preço em relação a outros mercados mais competitivos (Perin *et al.*, 2021, p. 47).

Em relação às perspectivas, espera-se não só a recomposição do orçamento do programa, como também um incremento desse, considerando a demanda em relação à insegurança alimentar e nutricional existente no país, fruto do desmonte das políticas públicas vivenciado em período recente e agravada pela pandemia de covid-19.

36. A modalidade CDS é responsável por 72% dos recursos aplicados pelo PAA de 2011 a 2018 (Sambuichi *et al.*, 2019).

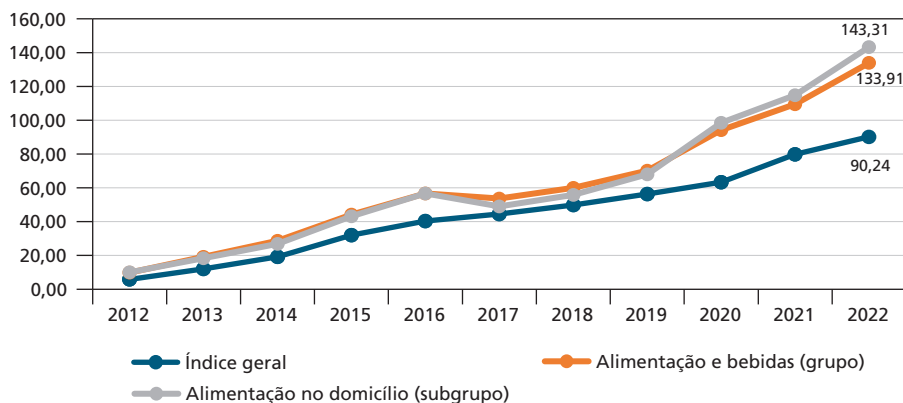
6 A POLÍTICA DE ESTOQUES REGULADORES COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR

O preço dos alimentos tem sido uma preocupação crescente nos últimos anos, principalmente na mesa das famílias brasileiras. De fato, o IPCA, medido pelo IBGE, tem constatado fortes aumentos no preço da alimentação e com variação bem acima da inflação média do país. Somente em 2022, enquanto o índice geral do IPCA acumulado fechou o ano em 5,79%, o grupo *alimentos e bebidas* fechou em 11,64%, e o subgrupo *alimentação no domicílio* bateu em 13,23%.

Alimentos básicos na mesa dos brasileiros, com preços que compõem o IPCA, tiveram uma inflação ainda mais importante. O feijão carioca, por exemplo, a variedade mais cultivada e consumida no Brasil, acumulou alta de 27,77% em 2022; a farinha de trigo, que é base de pães, massas e biscoitos amplamente consumidos no país, registrou variação de 31,00%; e o milho em grão, importante na composição do preço do leite e das carnes, subiu 35,24%.

A alta no preço dos alimentos tem se dado de forma consistente, em um patamar acima da inflação média do país há vários anos. De 2012 a 2022,³⁷ como mostra o gráfico 10, o grupo *alimentos e bebidas* do IPCA já acumula alta de 133,91%, e o subgrupo *alimentação no domicílio*, 143,31%. Enquanto isso, o índice geral acumulado do IPCA ficou em 90,24%.

GRÁFICO 10
Inflação acumulada – IPCA (2012-2022)
(Em %)



Fonte: IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplio.html>. Acesso em: 10 mar. 2023.

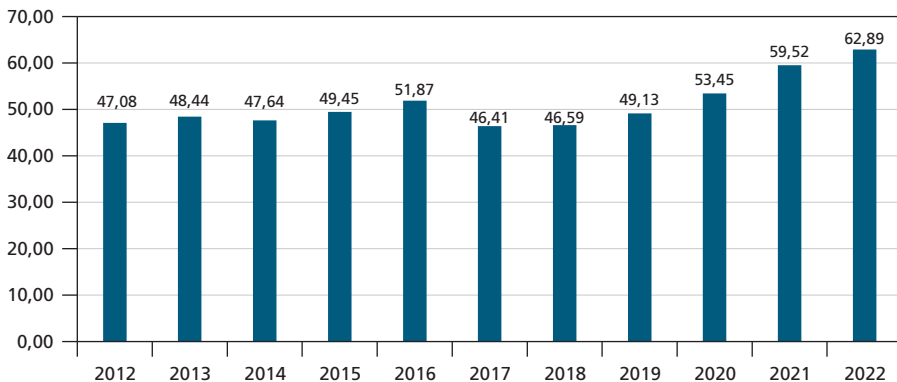
Elaboração dos autores.

37. No período selecionado, apenas nos anos de 2017 e 2021, o IPCA do grupo *alimentos e bebidas* chegou a ficar abaixo do IPCA geral.

Como consequência dos fortes aumentos, também em relação à renda dos brasileiros, os alimentos têm pesado mais. O custo da cesta básica, por exemplo, medido pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), quando comparado ao valor do salário mínimo, apresentou variação importante. Como mostra o gráfico 11, enquanto o percentual do salário mínimo vigente a cada ano necessário para comprar uma cesta básica se manteve mais ou menos constante no período de 2012 a 2018, a partir de 2019, esse valor passa a subir consistentemente, indo para 53,45% em 2020 e 59,52% em 2021, chegando a 62,89% em 2022.

GRÁFICO 11

Custo da cesta básica em relação ao salário mínimo – cidade de São Paulo (2012-2022)
(Em %)



Fonte: Dieese. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/analiseCestaBasica202308.html>. Acesso em: 10 mar. 2023.

Elaboração dos autores.

Obs.: Salário mínimo líquido, descontada a contribuição previdenciária.

No debate público atual sobre o preço dos alimentos, as consequências da pandemia de covid-19 e os eventos internacionais conjunturais recentes têm sido elencados como determinantes do quadro. Entre as causas dessa inflação concentrada em alimentos relacionada à pandemia, pode-se destacar a política de confinamento e distanciamento social aplicada com diferentes intensidades pelo país em 2020 e 2021. Essa medida também impactou as cadeias de produção, transporte e distribuição de produtos agroalimentares, mas, principalmente, gerou um aumento repentino da busca de produtos nos supermercados. O fenômeno e as incertezas quanto ao futuro levaram a população a estocar alimentos em casa. Ainda que um risco de desabastecimento tenha sido negado pelas entidades do setor agroalimentar à época (Valadares *et al.*, 2020, p. 14), os preços dos alimentos subiram. Países, em especial os do Norte Global, fizeram o mesmo em relação ao comércio exterior de produtos alimentícios, retendo maiores estoques durante a pandemia, pressionando os preços no âmbito internacional.

No Brasil, o Auxílio Emergencial também foi apontado como parte das causas do aumento do preço dos alimentos. Distribuído, a partir de 2020, a 63,9 milhões de pessoas em média por mês, a maioria no valor de R\$ 600,00, mas com 16% dos beneficiários recebendo parcelas de R\$ 1.200,00, o benefício pode ter contribuído em alguma medida para, ao aumentar a demanda por alimentos, impactar seu preço, mesmo em cenário de perda dos rendimentos do trabalho (Ipea, 2021).

O real também sofreu forte desvalorização em relação ao dólar, em especial no ano de 2020. Essa baixa do valor monetário afetou, por conseguinte, o preço dos alimentos no Brasil, não somente o daqueles cujas importações são relevantes – a exemplo do trigo –, mas também o das *commodities* agrícolas que o Brasil exporta. Em muitos casos, os preços internacionais, nesse contexto de desvalorização do real, tornam a exportação dos alimentos mais atrativa para os produtores do que a sua distribuição para o mercado interno.

Além da covid-19, a guerra da Ucrânia, logo no começo de 2022, agravou o quadro de alta no preço dos alimentos. O conflito envolveu países com forte papel no mercado internacional de trigo – um dos alimentos mais consumidos no mundo – e, também, no fornecimento de insumos agrícolas dos quais o Brasil é altamente dependente, como os fertilizantes. Ademais, o preço internacional do petróleo, que havia caído no começo da crise de covid-19 – devido à diminuição do uso dos transportes, em um mundo com restrições de mobilidade para impedir a propagação do vírus –, logo na retomada pós-covid-19, voltou a subir e teve os preços pressionados ainda mais com essa guerra. Os combustíveis são insumos importantes na cadeia agroalimentar, não só no transporte dos produtos, mas diretamente na produção, devido ao uso de máquinas agrícolas movidas a *diesel*.

Todos esses fatores recentes têm uma grande importância, no entanto não explicam os aumentos anteriores à pandemia no preço dos alimentos, que acumulam há anos alta acima do índice geral do IPCA e parecem não ser suficientes para explicar a continuidade da alta em 2022, já em um período em que as consequências da pandemia de covid-19 estiveram bem menos presentes e algumas variáveis se estabilizaram ou mesmo ofereceram um cenário mais favorável. O dólar, por exemplo, que tem influência nas oportunidades de comércio internacional dos produtores brasileiros de alimentos, perdeu valor em relação ao real em 2022, com um recuo de 5,32%, que teoricamente deveria favorecer os preços internos.

A sazonalidade de alguns produtos alimentícios, em especial os *in natura*, além de eventos climáticos e problemas na safra, costuma ser mobilizada principalmente pelos meios de comunicação para explicar pontualmente a alta da inflação de alimentos. São fatores, porém, com capacidade diminuta de influenciar o índice geral de preços dos alimentos a médio e longo prazo. Por sua vez, especulação de preços, monopólios, oligopólios, grandes conglomerados e eventualmente cartéis

também são hipóteses que não podem ser completamente afastadas quando se quer explicar a persistência no tempo de uma inflação de alimentos consistentemente acima da inflação média do Brasil, um país que por vezes é conhecido como celeiro do mundo – pelo seu papel na produção de alimentos – e que frequentemente quebra recordes de safra.

De qualquer forma, seja diante dos fatores conjunturais, seja diante de problemas de mais longo prazo que impactam o preço dos alimentos, fica em evidência a crescente incapacidade institucional do Estado brasileiro de fazer frente ao problema da inflação de alimentos. A fragilização da Conab, que tem como uma de suas principais funções a estabilização dos preços dos alimentos, é uma das evidências mais importantes dessa questão, em especial pelo progressivo abandono da outrora vistosa política de estoques reguladores, de responsabilidade da estatal.

Dados compilados pela Gerência de Formação e Controle de Estoques (Gefoc) da Conab revelam a situação dos estoques públicos nos últimos anos em produtos de grande importância tanto para o consumo direto da população quanto para a formação do preço dos alimentos a partir de inúmeros produtos derivados comuns na mesa dos brasileiros.

TABELA 4
Estoques públicos federais de produtos agrícolas selecionados (2012-2022)
(Em t)

Ano ¹	Arroz	Feijão	Trigo	Milho
2012	1.117.325	12.777	489.065	716.964
2013	904.423	560	8	1.902.930
2014	351.860	64.228	15.000	1.641.373
2015	115.126	10.046	15.000	1.490.975
2016	29.480	-	15.000	704.168
2017	22.360	-	16.200	1.357.917
2018	24.897	-	2.850	798.266
2019	21.592	-	2.850	359.669
2020	21.556	-	1.649	129.139
2021	5.221	-	-	35.091
2022	1.759	-	-	50.878

Fonte: Conab (2022b).

Nota: ¹ Considerar o mês de dezembro como referência para o levantamento do estoque.

Como mostra a tabela 4, o feijão deixou de ser produto estocado pela estatal a partir de 2016, e o trigo, a partir de 2021. O arroz, cujos estoques da Conab somavam mais de 1 milhão de toneladas em dezembro de 2012, chegaram a dezembro de 2022 com apenas 1.759 t; por sua vez, o estoque de milho em grãos resiste um pouco mais, porém em patamar bastante inferior aos anos iniciais da série. O feijão e o arroz são o básico da alimentação do brasileiro, tão importantes culturalmente que a expressão “feijão e arroz” tornou-se mesmo expressão coloquial sinônima de comida. O trigo é a base do pãozinho do dia a dia, e o milho é insumo importante na formação do preço das carnes em geral e do leite, que é, segundo a POF 2017-2018,³⁸ do IBGE, o alimento mais adquirido pelas famílias brasileiras.

Além do abandono da política de estoques reguladores, a Conab também frequenta nos últimos anos o noticiário sobre privatizações e desmobilização de ativos. Em 2019, por exemplo, 27 das 92 unidades armazenadoras que a Conab possuía pelo país foram fechadas, e a estatal passou a se desfazer dos imóveis correspondentes. Depois do fechamento das unidades, a capacidade de armazenamento da Conab é estimada ainda em cerca de 1% da capacidade total do país. A motivação oficial da diminuição do número de armazéns foi a obsolescência dos equipamentos e a necessidade de redução de custos, mas é possível que o fim dos estoques guarde relação com o fechamento de unidades, embora a Conab também possa terceirizar o armazenamento.

Os estoques reguladores da União podem ser formados a partir de diferentes políticas públicas, notadamente aqueles amparados pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), instituída pela Lei nº 8.171/1991. Por essa lei, o governo entra no mercado comprando estoques quando os preços disponíveis estão abaixo do mínimo estipulado por mecanismos legais específicos para a safra vigente. A lei dispõe, ademais, que é papel do Estado manter estoques bem cuidados, para abastecimento e calibragem de preços, os quais devem ser adquiridos, preferencialmente, de pequenos e médios produtores.

Trata-se de uma importante ferramenta para diminuir oscilações na renda dos produtores rurais e assegurar uma remuneração mínima, que faz o Estado atuar como balizador da oferta de alimentos, de modo a incentivar ou desestimular a produção e garantir a regularidade do abastecimento nacional.

38. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/24786-pesquisa-de-orcamentos-familiares-2.html>. Acesso em: 10 dez. 2022.

A PGPM indica a atuação do Estado na formação de estoques, como mencionado, quando o preço dos alimentos está abaixo ou com tendência a alcançar valor menor que um mínimo estipulado. Nos últimos anos, porém, os alimentos com forte inflação têm ficado em geral acima desse mínimo. Tal realidade tem sido mobilizada como justificativa pelo setor agropecuário e por gestores da Conab e do Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa) para a queda dos estoques públicos. Sem que os preços estejam abaixo do mínimo estipulado, o governo teria dificuldade de formar estoques, ficando, portanto, sem ter o que vender nos momentos de alta de preços, que tem marcado os últimos anos.

Convergem com esse argumento pró-diminuição dos estoques crenças quanto à capacidade de autorregulação do mercado; e justificativas relacionadas às restrições orçamentárias para manter as atividades da Conab, bem como ao alto custo de investimento e manutenção dos estoques. Também há questionamentos sobre a real capacidade de os estoques públicos influírem em preços que, antes de chegarem ao consumidor, ainda passam por outros elos da cadeia que podem diluir a ação da Conab.

Quanto à questão do preço mínimo, é importante destacar que a Conab não faz estoques apenas por instrumentos restritos a preços mínimos da PGPM, mas por uma série de outros programas e mecanismos legais que auxiliam a estatal a cumprir seu papel no abastecimento e na estabilidade do preço dos alimentos no país, tanto para produtores quanto para consumidores. Afinal, garantir ao produtor preços que permitam sua manutenção na atividade rural é parte dos compromissos da Conab relacionados aos objetivos da segurança alimentar, que tem como outro elo a população a ser atendida pela garantia do abastecimento de alimentos de qualidade e comercialização a preços justos.

Entre essas outras ferramentas que podem ser usadas pela estatal para formação de estoques mesmo em um cenário de preços altos no mercado, cita-se a aquisição do governo federal (AGF), o contrato de opção de venda efetivamente exercido (COV) e a compra de produtos para atendimento a programas sociais ou de abastecimento.

O COV, em especial, permite que a Conab planeje a formação de estoques públicos por meio do incentivo à expansão da produção. Tal mecanismo é uma modalidade de seguro de preços que dá ao produtor rural o direito, mas não a obrigação, de vender seu produto para o governo em uma data futura, a um preço previamente fixado, atrativo e compensador. Dessa forma, o uso do COV também

evita que a Conab acabe ajudando ainda mais na alta da inflação de alimentos, ao competir no mercado por produtos para fazer estoques, em momentos em que os preços estão caros.

Quanto à capacidade de influir barateando o preço de grãos e alimentos, é importante observar também os mecanismos que a Conab possui para agir quando detém estoques. Um deles diz respeito a vendas tradicionais de estoques públicos, por meio de leilões operados pela Conab, quando a estatal, a depender da envergadura dos leilões que promove, pode regular o abastecimento e o preço dos produtos agrícolas no mercado.

Outro mecanismo é o valor de escoamento de produto (VEP), uma subvenção que também possibilita a venda do estoque público. Se, na venda tradicional, o produto é comercializado na região onde está depositado, no VEP é paga uma subvenção ou um prêmio para que o produto seja destinado a uma região pré-determinada, conforme as necessidades de abastecimento do país. Dessa forma, toneladas de produtos agrícolas excedentes podem ser comercializadas, por meio de leilões eletrônicos, de forma a abastecer regiões deficitárias.

Vale também citar o Programa de Venda em Balcão (ProVB), um mecanismo de venda direta de estoques públicos a pequenos compradores. Tal programa tem sido muito utilizado por agricultores familiares, em especial produtores de carne e leite, que, por intermédio da Conab, conseguem um acesso facilitado para a aquisição do milho para a ração animal, barateando o preço do produto final que chega ao consumidor. O já mencionado fechamento de unidades da Conab, no entanto, impactou negativamente a capilaridade do programa.

Ademais, além de influenciar nos preços, a manutenção e a renovação constantes de grandes estoques públicos de alimentos sempre cumpriram funções estratégicas relacionadas à segurança nacional, para os governantes e os estados, ao longo da história. No tempo presente, isso não é diferente. Estoques públicos são mecanismos para enfrentamento de grandes crises devido à queda na produção ou à falta de alimentos, em momentos de fechamento de fronteiras, guerras, pandemias ou calamidades climáticas. Assim, sua existência e sua manutenção fazem parte das preocupações de Estados soberanos.

Por fim, como afirma o próprio relatório de gestão da estatal (Conab, 2022a), resta claro que a Conab tem um papel central na regulação do abastecimento dos

grãos em todo o território brasileiro, tendo em vista que sua ação pode minimizar possíveis impactos sobre a inflação e, assim, colaborar para o acesso à alimentação, em especial de parcela significativa da população que se encontra em situação de insegurança alimentar e nutricional. Sem política de estoques reguladores ou com os armazéns públicos vazios, a Conab não consegue executar adequadamente essa missão, de modo que retomar essa política se constitui em um grande desafio para o próximo período, recolocando a função da estatal na estabilização dos preços dos alimentos no país.

7 O PRONAF E O FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR

Criado em 1996, o Pronaf – como política de crédito especificamente destinada à agricultura familiar, adaptada às suas condições específicas – tem-se mostrado um mecanismo fundamental de estruturação das atividades dos pequenos produtores. O acesso ao crédito do programa envolve a aprovação de um projeto, a análise de viabilidade econômica e outros critérios que dão segurança ao investimento produtivo, além de subsídios e prazos que protegem os produtores dos riscos que envolvem tais operações. Além disso, os recursos do Pronaf também podem contribuir para dinamizar pequenas economias locais. Desde sua criação, o programa passou por diversas reformulações, em um esforço de acompanhar as tendências, a heterogeneidade e os limites do setor agrícola familiar. A exigência de obtenção da DAP como condição de participação no programa tornou-se, ao longo dos anos, importante instrumento de cadastro dos produtores familiares, gerando informações úteis para a formulação de políticas destinadas a esse público.

As operações de crédito rural são majoritariamente de custeio e investimento. O custeio financia despesas correntes da produção agrícola ou pecuária, e o investimento destina-se ao financiamento de bens ou serviços por período superior a um ciclo produtivo. Considerando as condições estipuladas para todos os grupos, a soma de recursos financeiros para custeio, por mutuário do Pronaf, fica limitada a R\$ 250 mil por ano agrícola. A taxa de juros varia entre 2,75% e 4,00% a.a., conforme os produtos e a depender do grupo. As operações de investimento, por sua vez, possuem valores, prazos e carências maiores. As tabelas 5 e 6 demonstram, por biênio e região, as quantidades e os valores em milhões de reais e seus respectivos percentuais.

TABELA 5
Valor e quantidade de contratos do Pronaf por biênio e regiões – Brasil (2015-2022)

Grande Região e Brasil	2013-2014		2015-2016		2017-2018		2019-2020		2021-2022	
	Contratos	Valor (R\$ 1 milhão)	Contratos	Valor (R\$ 1 milhão)	Contratos	Valor (R\$ 1 milhão)	Contratos	Valor (R\$ 1 milhão)	Contratos	Valor (R\$ 1 milhão)
Norte	199.770	5.685,43	107.468	3.661,28	96.086	4.013,44	89.168	4.715,14	117.927	7.847,44
Nordeste	1.730.641	10.567,46	1.369.108	6.986,35	1.606.386	9.074,24	1.490.733	9.796,19	1.478.676	11.758,80
Sudeste	582.723	15.539,40	396.258	10.015,75	409.488	10.294,81	348.833	10.325,69	367.767	13.160,97
Sul	1.175.830	37.154,61	850.543	29.898,52	819.279	33.044,86	781.945	39.036,28	836.800	53.895,55
Centro-Oeste	117.719	4.988,53	87.755	4.156,63	84.980	4.330,06	79.962	4.683,95	84.066	6.371,07
Brasil	3.806.683	73.935,43	2.811.132	54.718,53	3.016.219	60.757,41	2.790.641	68.557,27	2.885.236	93.033,83

Fonte: Banco Central do Brasil (BCB) – matriz de dados do crédito rural. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em: 15 fev. 2023.

TABELA 6
Participação de valor e quantidade de contratos do Pronaf por biênio e regiões – Brasil (2015-2022)
(Em %)

Grande Região e Brasil	2013-2014		2015-2016		2017-2018		2019-2020		2021-2022	
	Contratos	Valor	Contratos	Valor	Contratos	Valor	Contratos	Valor	Contratos	Valor
Norte	5	8	4	7	3	7	3	7	4	8
Nordeste	45	14	49	13	53	15	53	14	51	13
Sudeste	15	21	14	18	14	17	13	15	13	14
Sul	31	50	30	55	27	54	28	57	29	58
Centro-Oeste	3	7	3	8	3	7	3	7	3	7
Brasil	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: BCB – matriz de dados do crédito rural. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em: 15 fev. 2023.

As tabelas 5 e 6 mostram que a maior parte dos valores contratados se concentra na região Sul: de 2013 a 2022, esse patamar sempre esteve acima de 50%, atingindo seu máximo no último biênio (2021-2022), com 58%. A região Nordeste, por seu turno, responde pela maior parte dos contratos – entre 45% e 53% ao longo do período. Também a região Sudeste, apesar de registrar bem menos operações, apresenta uma proporção de valores contratados acima do Nordeste. Essa disparidade se explica pelo fato de predominarem, no Nordeste, agricultores do grupo B – de renda mais baixa, que acessam créditos de menor valor, limitados ao valor máximo de R\$ 5 mil (limite individual) e R\$ 15 mil (por família), os patamares mais baixos dentro do programa –, enquanto, nas regiões Sul e Sudeste, predomina uma agricultura familiar mais capitalizada e integrada – como fornecedora – a cadeias produtivas mais dinâmicas, as quais atrairiam contratos de maior valor individual. No entanto, essas assimetrias não traduzem apenas uma deficiência distributiva do Pronaf: elas são, antes, uma consequência da aplicação de protocolos de segurança financeira das operações de crédito à seleção dos beneficiários do programa.

As instituições bancárias são peça importante no funcionamento do Pronaf, pois são elas que firmam os contratos com os agricultores familiares. Essa classificação assinala as diferenças quanto à condição financeira, a qual divide esse setor – algo importante a se considerar do ponto de vista de um programa de crédito articulado à lógica bancária, que opera a partir da aferição da capacidade de pagamento dos beneficiários. Embora regidas pelos normativos do Manual de Crédito Rural (MCR-BCB), as instituições financeiras dispõem de uma margem de discricionariedade por meio da qual podem desestimular empréstimos considerados de risco e não convencionais. Os operadores bancários tendem a apoiar projetos produtivos para os quais já existam cálculos de risco e projeções de rentabilidade consolidados, bem como a selecionar agricultores familiares cujos projetos de financiamento ofereçam maior previsibilidade econômica.³⁹ Em virtude disso, os bancos tendem a perseguir resultados financeiros que, na esfera da produção, acabam por reforçar a especialização produtiva e a prevalência de produtos com maior integração mercantil, como a soja, o milho e o café. Dessa perspectiva, a concentração de recursos em grupos mais capitalizados e a canalização do crédito para culturas consolidadas, com custos e rentabilidade previsíveis, estão em conformidade com a ideia de eficiência que orienta a atuação dos bancos.

39. Essa seleção utiliza referenciais técnicos que trazem séries anuais de indicadores agropecuários e orientam a decisão dos agentes financeiros. O Sistema Referencial Técnico Agropecuário (RTA), do Banco do Brasil, é um exemplo disso. Por meio dele, os agentes de crédito rural averiguam os custos de produção, o histórico de produtividade, os preços recebidos e o histórico de receitas da cultura que o proponente escolheu (Banco do Brasil, 2004, p. 59). Na análise dos projetos produtivos, consideram-se, entre outros aspectos, os desembolsos estimados para: o preparo do solo, o plantio, os tratamentos culturais, a colheita, as máquinas e os equipamentos disponíveis, a mão de obra familiar ou contratada e as atividades pós-colheita (beneficiamento, comercialização etc.).

No entanto, para os agricultores familiares pobres, o acesso ao crédito atenderia à necessidade de promover uma estruturação produtiva básica. Na medida em que os bancos destinam a maior parcela de crédito do Pronaf ao financiamento de agricultores capitalizados, o programa acaba incorporando um viés seletivo excluyente.⁴⁰ Outra consequência da maior presença relativa da agricultura familiar mais especializada e capitalizada na partilha de recursos do Pronaf envolve justamente a forma como essa agricultura se integra às dinâmicas produtivas territoriais. Ribeiro Neto (2018) identifica, por exemplo, que o processo mediante o qual os agricultores familiares mais bem estruturados são vinculados à produção do agronegócio acaba por converter o Pronaf em crédito subsidiado em favor de uma cadeia produtiva na qual a agricultura familiar teria uma inserção subordinada, assumindo os riscos financeiros do crédito que, em parte, contribui para financiar tal cadeia. Além disso, como os projetos ficam a cargo de técnicos de assistência técnica e extensão rural (Ater), que atendem a centenas de produtores diferentes, é previsível que as propostas acabem convergindo para modelos produtivos consolidados em cada região.

Concebido como política de incentivo à produção familiar, o Pronaf é, para os agentes financeiros, um produto bancário. Do ponto de vista dos bancos, não constitui um “problema” – é, antes, uma “solução” econômica eficiente – que os recursos do Pronaf se concentrem nos agricultores mais capitalizados e em culturas específicas, ainda que tais condições impliquem desigualdades regionais ou comprometam a vocação da agricultura familiar para a diversificação produtiva. Ao longo da trajetória do programa, no entanto, um conjunto de linhas de investimento foi criado a fim de diversificar os perfis de beneficiários e, com isso, diversificar a cesta de produtos. Tais linhas podem ser categorizadas da seguinte forma: i) aquelas que contemplam grupos sociais definidos; ii) aquelas que cobrem regiões ou biomas com especificidades próprias; iii) aquelas que dizem respeito a modelos de produção diferenciados; e iv) aquelas que visam à tecnificação e à formação de capital.

Na primeira categoria estão o Pronaf Mulher e o Pronaf Jovem. O primeiro destina-se a mulheres, independentemente do estado civil, e viabiliza o investimento em atividades agropecuárias e não agropecuárias, com vistas a ampliar a renda familiar. O potencial de diversificação produtiva do Pronaf Mulher adviria do fato de que, na divisão de trabalho familiar, as mulheres rurais se encarregam, de modo geral, das atividades mais estreitamente relacionadas com a subsistência ou a alimentação do grupo familiar – com cultivo de hortas e cuidados com animais. O Pronaf Jovem,

40. Outro fator de restrição dos agricultores familiares menos capitalizados ao Pronaf concerne à capacidade dos proponentes de oferecer bens em garantia ao empréstimo (disponível em: <https://www.bb.com.br/docs/porta/Dirag/ClausulasPronafC.pdf>). Além disso, a própria dinâmica da operação creditícia induz à especialização: no Banco do Brasil, por exemplo, assim que ocorre a quitação do empréstimo, a instituição pode renová-lo automaticamente por até três anos, desde que o agricultor concorde em manter a atividade anterior, relativa ao primeiro financiamento. Isso significa que o agricultor adimplente, para renovar o crédito, tende a obter financiamento para a mesma cultura dos anos anteriores, atendendo à lógica financeira que rege a atuação dos bancos (disponível em: <https://www.bb.com.br/docs/pub/voce/dwn/SPRNCG.pdf>; cláusula 12).

por sua vez – voltado a jovens de 16 a 29 anos –, funciona como estímulo para a permanência da juventude rural no campo e oferece, além do investimento em atividades produtivas, recursos para a construção de moradias e a aquisição de equipamentos. Entre as linhas voltadas às especificidades regionais, a do Semiárido financia a construção de estruturas de captação hídrica, e o Microcrédito Produtivo busca atender a regiões de abrangência dos fundos constitucionais de financiamento do Norte (FCO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO). Já as linhas direcionadas a sistemas produtivos diferenciados – Pronaf Floresta, Pronaf Agroecologia e o Bioeconomia – financiam desde a transição e implantação de modelos produtivos agroflorestais ou agroecológicos, com a introdução de múltiplas espécies e a integração das atividades pecuária e agrícola, até a manutenção desses empreendimentos. Entre as linhas que promovem a tecnificação e formação de capital, o Mais Alimentos financia a aquisição de veículos e máquinas tanto para a atividade agropecuária quanto para a logística de comercialização, e o Pronaf Agroindústria provê recursos para o beneficiamento de produtos. A tabela 7 traz a evolução, em número de contratos e em volume de recursos, do Pronaf, por linhas, de 2015 a 2022, incluindo, além das linhas de *investimento*, a modalidade *custeio*.

TABELA 7
Distribuição de contratos e valores das linhas do Pronaf – Brasil (2015-2022)
(Em %)

Linhas/modalidades	2015-2016		2017-2018		2019-2020		2021-2022	
	Contratos	Valor	Contratos	Valor	Contratos	Valor	Contratos	Valor
Custeio	38,50	54,80	31,10	49,60	30,90	49,00	34,90	57,80
Mais Alimentos	14,90	32,00	15,10	34,20	15,20	35,00	12,60	28,80
Microcrédito Produtivo Rural (grupo B)	42,30	6,90	49,70	9,50	49,50	8,80	48,80	6,90
Pronaf Industrialização + Agroindústria Familiar	0,05	3,90	0,05	3,80	0,05	4,60	0,05	3,70
Pronaf Bioeconomia + Silvicultura (encerrado)	0,07	0,10	0,10	0,30	0,20	0,70	0,70	1,50
Reforma agrária (PNCF, PNRA, PCRF)	1,60	0,70	1,40	0,60	1,60	0,60	1,00	0,30
Pronaf Semiárido	1,80	0,60	1,90	0,70	1,90	0,50	1,30	0,30
Cotas-partes	0,00	0,20	0,00	0,80	0,00	0,30	0,00	0,30
Pronaf Floresta	0,10	0,10	0,30	0,10	0,20	0,20	0,30	0,20
Pronaf Mulher	0,20	0,20	0,20	0,20	0,30	0,20	0,30	0,20
Pronaf Agroecologia	0,01	0,02	0,03	0,04	0,02	0,02	0,00	0,01
Pronaf Jovem	0,02	0,01	0,03	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01
Produtivo Orientado	0,20	0,05	0,04	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
Reforma agrária – microcrédito (encerrado)	0,20	0,10	0,02	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00
Pronamp (encerrado)	0,00	0,01	0,01	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: BCB – matriz de dados do crédito rural. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em: 15 fev. 2023.

Obs.: PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário; PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária; PCRF – Programa Cadastro de Terras e Regularização Fundiária; e Pronamp – Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural.

Como se pode observar, excluindo-se o custeio,⁴¹ a linha Mais Alimentos é a que concentra a maior proporção relativa de valores – entre 28,8% e 35,0% do total na série –, com uma participação sobre o total de contratos que mal ultrapassam os 15,0%. O contraste com a linha Microcrédito Produtivo Rural é evidente: essa linha responde por quase metade do total de contratos – 49,7% em 2017-2018 e 49,5% em 2019-2020 –, mas retém, na série, entre 6,9% e 9,5%. Esse contraste qualifica em larga medida o diferencial regional de distribuição de recursos do Pronaf: enquanto a linha Microcrédito Produtivo Rural é operada, em sua quase totalidade, no Nordeste, com forte protagonismo do Banco do Nordeste (BNB), a linha Mais Alimentos – acessível apenas a agricultores do grupo V (com renda bruta familiar anual de até R\$ 415 mil) e com disponibilidade de empréstimos que podem chegar a R\$ 300 mil por família – tem na região Sul cerca de metade dos contratos e dos valores. Também as linhas de agroindústria do Pronaf – que representaram percentual relativamente expressivo dos recursos do programa (entre 3,70% e 4,60% do total) ante o número de contratos (0,05% do total) – estão concentradas na região Sul⁴² e movimentam valores bem superiores aos créditos convencionais.⁴³ A clientela dessas duas linhas – Mais Alimentos e Agroindústria – abrange uma camada mais capitalizada da agricultura familiar, que, à medida que pleiteia empréstimos de maior valor das instituições bancárias, tende a ser mais capaz de oferecer maiores garantias financeiras.

De modo geral, as linhas de investimento aportam um potencial de diversificação da produção, seja pelo desenvolvimento de mais atividades no mesmo espaço produtivo, seja pelo aproveitamento das especificidades do bioma, seja, ainda, pela transformação da produção primária. Essa diversificação produtiva poderia, pois, promover a adoção de parâmetros de produção específicos para o financiamento de culturas não convencionais. No entanto, percebe-se como a participação das modalidades alternativas do Pronaf, à exceção do Mais Alimentos, é residual em termos quantitativos. Subtraindo-se as modalidades destacadas – Mais Alimentos, Custeio, Microcrédito e Agroindústria –, todas as demais representavam, em 2015-2016, apenas 4,2% do total de contratos, e 2,1% do total de recursos;

41. O custeio é acessível a integrantes do grupo B do Pronaf, com limite até R\$ 5 mil, e integrantes do grupo V, com limite de crédito até R\$ 250 mil.

42. Em torno de três quartos dos contratos e cerca de 95% dos recursos. Ver CMAP (2020).

43. O Pronaf Agroindústria passou por mudanças que possibilitaram a entrada da camada mais capitalizada da agricultura familiar, via cooperativas mistas (familiar e não familiar). No início, podiam ingressar no Pronaf Agroindústria agricultores enquadrados no Pronaf (desde que o beneficiamento tivesse por objeto 80% da produção familiar) e cooperativas e associações com composição de, no mínimo, 90% de agricultores familiares e comprovação de que ao menos 70% da matéria-prima vinha de unidades familiares. A partir de 2008/2009, as condições se alteraram: a participação de produtores familiares poderia ser de 70% na composição da associação e de 55% no fornecimento de matéria-prima. Além disso, o número máximo de participantes por contrato subiu de quarenta para novecentos agricultores, com o limite de valor individual aumentando de R\$ 18 mil para R\$ 28 mil. Desse modo, o teto do financiamento coletivo elevou-se de R\$ 720 mil para R\$ 25 milhões. Considerando que, nas grandes cooperativas integradas às cadeias produtivas, a função dos agricultores familiares se restringe à entrega da matéria-prima, o custo financeiro dos juros subsidiados acabaria por favorecer um empreendimento não necessariamente característico da agricultura familiar.

em 2021-2022, esses indicadores pouco se alteraram: 3,6% dos contratos e 2,8% do volume de créditos. Esse dado permitiria, por si só, afirmar que as modalidades diferenciadas do Pronaf acrescentaram muito pouco, em termos quantitativos, ao público que acessa o programa e que, por conseguinte, pouca relevância teriam para a diversificação das culturas financiadas pelo programa.

Parte da assimetria regional na distribuição dos recursos do Pronaf pode ser explicada pela baixa operacionalização das linhas alternativas, e essa baixa operacionalização diz respeito aos limites colocados pela lógica bancária que rege o funcionamento do programa. No Pronaf Jovem, por exemplo,⁴⁴ o estigma da idade, que associa juventude a irresponsabilidade e incapacidade de gerir suas obrigações financeiras, concorre para a reduzida oferta de concessão de créditos pelas instituições financeiras. As chamadas modalidades “verdes” do Pronaf – Agroecologia, Bio e Floresta –, por sua vez, estipulam condições burocráticas mais rigorosas de acesso – elaboração de projetos técnicos mais minuciosos, destinação de parte dos recursos à contratação de assistência técnica qualificada, com discriminação específica no projeto e alocação obrigatória etc. –, sobretudo porque as instituições bancárias tendem a mostrar-se mais resistentes a financiar projetos não convencionais, cuja rentabilidade seja pouco conhecida.⁴⁵ Chama atenção como, de acordo com avaliações recentes (CMAP, 2020), mesmo em modalidades desse tipo, os agricultores familiares sulistas estão sobrerrepresentados. Também isso pode ser explicado pelo perfil mais estruturado e capitalizado da agricultura familiar da região Sul, que a torna mais capaz de fazer frente às exigências dos bancos.

Por seu turno, a baixa adesão às modalidades não convencionais do Pronaf não permite concluir que os públicos a que elas se destinam são excluídos do programa. Embora a adesão ao Pronaf Mulher, por exemplo, seja muito inferior ao potencial da linha, as mulheres representam quase a metade do total de beneficiários do microcrédito (grupo B), e produtores agroecológicos podem acessar outras linhas, que não o Agroecologia, para financiar projetos de transição de modelos produtivos. No entanto, os dados sugerem que o potencial diversificador dessas linhas é subaproveitado no programa. Os motivos para esse subdimensionamento residiriam menos no desenho das linhas que nas suas condições de operacionalização, as quais envolveriam a gestão do risco por parte das instituições bancárias, que, à medida que dão preferência a atividades consolidadas em cada região, para as quais existem parâmetros agronômicos e financeiros, e a clientes com maior capacidade de pagamento, acabam por acentuar a tendência à especialização e à elitização do programa.

44. Ver, entre outros: Maschio e Ternoski (2018), Barcelos (2017) e Marin (2020).

45. Sambuichi *et al.* (2017) anotam que, embora as condições de juros e carência do Pronaf Agroecologia sejam mais vantajosas que as oferecidas pelo financiamento privado, as exigências para acessar a linha são mais numerosas que as requeridas nas demais modalidades, induzindo os produtores agroecológicos a contratar o crédito por vias mais fáceis dentro do programa.

Além disso, o desconhecimento, por parte dos agricultores familiares, das linhas/modalidades não convencionais do Pronaf também contribuiria para a baixa adesão a elas. É importante assinalar que os subprogramas do Pronaf podem, uma vez expandidos, não apenas ampliar o acesso ao crédito rural para um público que dificilmente poderia financiar-se na rede privada, como também promover um acréscimo qualitativo ao programa como um todo. Uma distribuição mais equitativa dos recursos, uma diversificação do público beneficiário e dos modelos de produção financiados tendem a gerar uma diversificação maior da cesta de produtos do Pronaf, tornando o programa um espelho cada vez mais fiel da complexidade da agricultura familiar brasileira.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi apresentado um conjunto de medidas destinadas a melhorar as condições estruturais do meio rural brasileiro, de forma a propiciar maior bem-estar à população do campo, sobretudo aos agricultores familiares e às comunidades tradicionais, e melhorar a segurança alimentar da população em geral. São ações voltadas a democratizar o acesso à terra; à produção sustentável de alimentos; à promoção de circuitos curtos de produção e consumo; às compras e aos estoques públicos de alimentos; e ao financiamento da produção agropecuária. Tais ações, se implementadas de forma articulada, com participação da sociedade civil e adequadas a cada realidade regional, podem conceder maior resiliência aos avanços socioeconômicos e ambientais alcançados, sobretudo em situações adversas, como a crise sanitária ocorrida em função da pandemia de covid-19.

Com relação ao acesso à terra, é necessário retomar as ações de reforma agrária, com a criação de assentamentos baseados na produção sustentável de alimentos, por meio de práticas agrícolas fundamentadas na produção agroecológica e orgânica; na diversificação produtiva, mediante sistemas como as agroflorestas; e na integração entre lavoura e pecuária, de modo a conciliar produção de alimentos com restauração e conservação ambiental. A instituição de uma entidade de gestão e mediação do mercado de terras pode arrefecer movimentos especulativos em torno dos recursos naturais, além de contribuir para uma estratégia de redistribuição da terra.

O incentivo à agricultura urbana e a formação de cinturões verdes ao redor das cidades constituem medidas importantes para aproximar a produção agrícola da população urbana, com vistas a gerar ocupações e contribuir para a oferta de alimentos nos centros urbanos, diminuindo sua dependência de cadeias longas de produção e consumo.

O fortalecimento da política de estoques públicos é essencial para suprir a demanda interna de alimentos em momentos de escassez e de tendências inflacionárias, coibindo atitudes especulativas em torno dos alimentos. Aliada a programas

de compras públicas da agricultura familiar, como o PAA e o PNAE, forma-se uma estratégia promissora de abastecimento alimentar e de fortalecimento da agricultura de pequena escala.

O Pronaf, em seus 27 anos de implementação, consolidou-se como o principal programa direcionado à agricultura familiar, haja vista conceder crédito em condições mais favoráveis para o segmento. Contudo, é preciso enfrentar o desafio de superar seu vínculo com as grandes cadeias de produção e comercialização de *commodities* agrícolas, por meio da priorização do financiamento da produção de alimentos para o abastecimento interno e do incentivo a práticas agrícolas sustentáveis.

Por fim, as medidas necessárias para promover uma produção de alimentos com base na sustentabilidade econômica, social e ambiental não se esgotam nos instrumentos elencados neste capítulo. O financiamento da produção agrícola familiar, por exemplo, não deve se resumir no Pronaf, uma vez que grande parte do segmento não apresenta condições para assumir um crédito bancário, o que demanda a formulação de alternativas de financiamento produtivo desvinculadas da lógica bancária que possibilitem a estruturação de agricultores familiares de baixa renda. Além disso, é preciso articular essas ações com uma política de Ater ampla e efetiva, com um corpo de extensionistas capaz de construir com os trabalhadores rurais práticas agrícolas coerentes com a necessidade de garantir a segurança alimentar e a preservação ambiental no país.

REFERÊNCIAS

ARANHA, A.; ROCHA, L. “Coquetel” com 27 agrotóxicos foi achado na água de 1 em cada 4 municípios. **Por Trás do Alimento**, 15 abr. 2019. Disponível em: <https://portrasdoalimento.info/2019/04/15/coquetel-com-27-agrotoxicos-foi-achado-na-agua-de-1-em-cada-4-municipios/#>.

BANCO DO BRASIL. Referencial técnico da atratividade agropecuária. **Revista de Política Agrícola**, n. 4, p. 59-61, out.-dez. 2004.

BARCELLOS, S. B. O Pronaf Jovem em debate no Brasil: política, solução ou “entrave”? *In*: CONGRESO ALAS, 21., 2017, Uruguai. **Anais...** Montividéu: Alas, dez. 2017. Disponível em: https://ppsinajuve.ibict.br/jspui/bitstream/123456789/273/1/barcellos_PRONAFJOVEMEMDEBATE_2017.pdf.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Portaria nº 467, de 7 de fevereiro de 2018. Institui o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 29, fev. 2018a. Seção 1. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/seguranca_alimentar/portarias/Portaria_n_467_Programa_Nacional_AUP.pdf.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Relatório Nacional de Vigilância em Saúde de Populações Expostas a Agrotóxicos**. Brasília: MS, 2018b. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relatorio_nacional_vigilancia_populacoes_expostas_agrotoxicos.pdf. Acesso em: 22 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Vigitel Brasil 2021: vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico – estimativas sobre frequência e distribuição sociodemográfica de fatores de risco e proteção para doenças crônicas nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2021**. Brasília: MS, 2022.

BRITO, B. *et al.* **Dez fatos essenciais sobre regularização fundiária na Amazônia**. Belém: Imazon, 2021.

BRITO, B.; GOMES, P. **Propostas para um ordenamento territorial na Amazônia que reduza o desmatamento**. Belém: Imazon, 2022. Disponível em: <https://amazonia2030.org.br/publicacoes/>. Acesso em: 8 nov. 2022.

CAZELLA, A. A.; SENCÉBÉ, Y. Política fundiária em zonas rurais: possíveis lições de experiências francesas para o caso brasileiro. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 20, n. 2, p. 409-429, out. 2012.

CIMI – CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. **Relatório violência contra os povos indígenas do Brasil: dados de 2021**. Brasília: Cimi, 2022. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2022/08/relatorio-violencia-povos-indigenas-2021-cimi.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2022.

CMAP – CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf): relatório de avaliação – Ciclo 2020**. [s.l.]: CMAP, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/subsidios/relatorio_avaliacao-cmas-2020-pronaf.pdf.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): resultado de ações da Conab em 2013 – Relatório**. Brasília: Conab, 2014.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. Agricultura familiar – PAA: resultados das ações da Conab em 2019. **Compêndio de Estudos Conab**, v. 27, 2020a. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa>. Acesso em: 5 dez. 2022.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. Agricultura familiar. PAA: resultados das ações da Conab em 2020. **Compêndio de estudos Conab**, v. 30, 2020b. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa>. Acesso em: 5 dez. 2022.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Relatório de gestão exercício 2021**. Brasília: Conab, 2022a.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Série histórica de estoques públicos: produto – dezembro de 2022**. Brasília: Conab, 2022b.

CUNHA, W. A.; FREITAS, A. F.; SALGADO, R. Efeitos dos programas governamentais de aquisição de alimentos para a agricultura familiar em Espera Feliz, MG. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 3, 2017.

DEUS, C. da C. N. **A relação entre alimentação e desempenho escolar: uma análise sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**. 2022. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2022.

DUTRA, L. S. *et al.* Uso de agrotóxicos e mortalidade por câncer em regiões de monoculturas. **Saúde em Debate**, v. 44, n. 127, p. 1018-1035, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/FfpPSnKCKxrdqPd8ptnfWsJ/?lang=pt>.

EVANS, S. Analysis: which countries are historically responsible for climate change? **Carbon Brief**, 5 out. 2021. Disponível em: <https://www.carbonbrief.org/analysis-which-countries-are-historically-responsible-for-climate-change/>.

FERREIRA, B.; ALVES, F.; CARVALHO FILHO, J. J. de. Desenvolvimento agrário. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, v. 2, n. 17, p. 155-223, 2009. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_17_vol02_desenvolvimento_agrario.pdf.

FINEDUCA – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO. **Nota em defesa de reajustes nos valores per capita do Programa Nacional de Alimentação Escolar**. São Paulo: Fineduca; ÓAÊ, 2021. Disponível em: https://alimentacaoescolar.org.br/media/notastecnicas/documentos/NOTAT%C3%89CNICAOAE_FINEDUCA.pdf. Acesso em: 30 nov. 2022.

INSTITUTO ESCOLHAS. **Mais perto do que se imagina: os desafios da produção de alimentos na metrópole de São Paulo**. São Paulo: Instituto Escolhas, nov. 2020. Disponível em: <https://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2021/01/Sum%C3%A1rio-Executivo-Mais-perto-do-que-se-imagina-a-produ%C3%A7%C3%A3o-de-alimentos-na-metr%C3%B3pole-de-S%C3%A3o-Paulo.pdf>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, 2021.

MARIN, J. O. B. Pronaf Jovem: as disjunções entre o ideal e o real. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 58, n. 2, e187438, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2020.187438>.

MASCHIO, J.; TERNOSKI, S. **A formação do jovem agricultor e a sucessão familiar**: encontros e desencontros. 2018. Monografia (Especialização) – Universidade Estadual do Centro-Oeste, Guarapuava, 2018.

MENCK, V. F.; COSSELLA, K. G.; OLIVEIRA, J. M. de. Resíduos de agrotóxicos no leite humano e seus impactos na saúde materno-infantil: resultados de estudos brasileiros. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 22, n. 1, p. 608-617, 2015. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8641594>. Acesso em: 28 set. 2022.

MENDES, R. J. S. **Biodiversidade e composição de alimentos**: dados nutricionais de frutas nativas subutilizadas na flora brasileira. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

MONTEIRO, C. A. *et al.* NOVA: a estrela brilha. **World Nutrition**, v. 7, n. 1-3, p. 28-40, 2016.

OXFAM GB. **Por trás das marcas**: justiça alimentar e as “10 grandes” empresas de alimentos e bebidas. Oxford: Oxfam GB, 26 fev. 2013. (Informativo da Oxfam, n. 166).

PAULA, S. da R. *et al.* **A inserção da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar**: impactos na renda e na atividade produtiva. Brasília: Ipea, 2023. (Texto para Discussão, n. 2884). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12092/1/TD_2884_Web.pdf.

PERIN, G. *et al.* **A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**: uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2691).

POTENZA, R. F. *et al.* **Análise das emissões brasileiras e suas implicações para as metas climáticas do Brasil**: 1970-2020. Brasília: SEEG, 2021.

REDE PENSSAN – REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR. **Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil**: Vigisan – relatório final. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert; Rede Penssan, 2021.

REDE PENSSAN – REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR. **II Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil: II Vigisan – relatório final.** São Paulo: Fundação Friedrich Ebert; Rede Penssan, 2022.

RIBEIRO NETO, C. P. **Formação política do agronegócio.** 2018. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2018.

RODRIGUES, A. E. *et al.* (Ed.). **Serviços ecossistêmicos e bem-estar humano na Reserva da Biosfera do Cinturão Verde da Cidade de São Paulo.** São Paulo: Instituto Florestal, 2020.

SALACHE, L. A. *et al.* Um debate teórico sobre a atuação dos neorrurais em atividades sustentáveis: o caminho inverso dos movimentos migratórios. *In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE GESTÃO, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO*, 5., 2021, *on-line*. **Anais...** Naviraí: UFMS, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/EIGEDIN/article/view/13862>. Acesso em: 8 dez. 2022.

SALES, J. de O. **O caso do Programa de Aquisição de Alimentos e da Operação Agrofantasma:** entre o desenvolvimento rural e a violência institucionalizada. 2018. 112 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* O financiamento da transição agroecológica no Brasil: será que estamos no caminho certo? **Cadernos de Agroecologia**, Brasília, v. 13, n. 1, jul. 2018.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* **Programa de Aquisição de Alimentos e Segurança Alimentar:** modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da Agricultura Familiar. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2482).

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* **Impactos do Programa de Aquisição de Alimentos sobre a produção dos agricultores familiares.** Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2820). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11615/1/TD_2820_Web.pdf.

SANTANDREU, A.; LOVO, I. C. **Panorama da agricultura urbana e periurbana no Brasil e diretrizes políticas para sua promoção:** relatório de pesquisa. Belo Horizonte: Rede; Ipes, 2007. Disponível em: https://www.agriculturaurbana.org.br/textos/panorama_AUP.pdf.

SILVA, S. P. **Descentralização federativa e desafios de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar:** uma análise pós-Lei nº 11.947/2009. Rio de Janeiro: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2762).

SPERANDIO, N.; MORAIS, D. de C. Alimentação escolar no contexto de pandemia: a resignificação e o protagonismo do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 28, p. 1-11, 2021. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8661396/26328>. Acesso em: 8 dez. 2022.

STRASSBURG, B. B. N. *et al.* Global priority areas for ecosystem restoration. **Nature**, v. 586, n. 7831, p. 724-729, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/s41586-020-2784-9>.

VALADARES, A.; ALVES, F.; GALIZA, M. Desenvolvimento rural. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 27, p. 237-270, 2020.

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.* **Da regra aos fatos**: condicionantes da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar em municípios brasileiros. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2728).

IGUALDADE RACIAL¹

1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo tem o objetivo de propor prioridades para um desenho programático no trato da questão racial na atual gestão governamental. Para isso, na seção 2 desenhamos um panorama do arcabouço institucional em voga, com destaque ao processo de descontinuidade, enfraquecimento e dismantelamento das políticas de promoção da igualdade racial, além de enfatizarmos a permanência do racismo, assim como a urgência em combatê-lo. Por fim, reiteramos a necessidade de que essas políticas sejam recolocadas sob a perspectiva antirracista.

As seções seguintes apresentam os desafios a serem enfrentados nas pautas de promoção da igualdade racial, com enfoque em quatro temas que consideramos prioritários: cuidados, violência, educação e representatividade política. Na seção 3, a política de cuidados é tratada enquanto demanda da população negra e, simultaneamente, analisada sob a perspectiva do sujeito que executa a atividade. Na seção 4, a insistência sobre o debate de uma política de Estado que se configura como genocídio do povo negro no Brasil é revisitada para apontar urgências e sobrevivências. A seção 5 analisa os lugares ocupados pela Educação para as Relações Étnico-Raciais (Erer) na estrutura e no conjunto de competências do Ministério da Educação (MEC). A seção 6 mostra que a representatividade política se sobressai não apenas por ser um espaço de poder de fala, de poder decisório, mas também pela incidência de mudanças estruturais.

Na última seção, apontamos uma agenda e algumas ações que consideramos pertinentes como pontos de partida para a promoção da igualdade racial no Brasil contemporâneo.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps30/igualdaderacial>

2 CONTEXTUALIZAÇÃO

A agenda de igualdade racial esteve historicamente marcada por sua pequena importância no conjunto das políticas orçamentárias, sem ocupar, portanto, um caráter de primazia que a modulasse de modo transversal nos planos e programas governamentais. Por conseguinte, é pertinente propor que vivenciamos no Brasil, do início do século até o ano de 2015, um ciclo de implementação e consolidação institucional da pauta racial na esfera pública (Abreu e Lima Júnior, 2020).

A partir de 2015, e com mais profundidade desde 2019, notam-se alguns retrocessos, freios, ou mesmo inação em relação às políticas de promoção da igualdade racial no Brasil. Apresentaremos a seguir dois elementos conformadores desse contexto, que consideramos terem sido operacionalizados de forma conjugada: o desmonte das instituições e destas políticas; e a institucionalização de um discurso sistemático de negação do racismo e de desqualificação da desigualdade racial.

Um estado da arte do arcabouço institucional e de políticas de promoção da igualdade racial no Brasil apresenta, mas não esgota, um panorama sobre 27 órgãos, legislações e políticas entre 2015 e 2022. O quadro 1 detalha os que estão sem continuidade, extintos ou inoperantes, bem como os que estão em funcionamento. Destes, 21 representam retrocessos e seis estão em vigor. O quadro 1 também revela uma organização complexa de desarticulação, com redução orçamentária, revogação de espaços de participação social, inexistência de ações setoriais específicas voltadas à população negra, maior dificuldade e inércia dos processos de demarcação de terras quilombolas. Tal desmonte foi aprofundado entre 2019 e 2022.

No período de 2018 a 2022, as falas e iniciativas de negação do racismo e de desqualificação da desigualdade racial, por parte do presidente e de gestores em exercício, foram usadas de forma sistemática como retórica e justificativa para cercear as ações de combate ao racismo e de promoção da igualdade racial (Brandino, 2019). Esse *modus operandi* tem um papel de sustentação no processo de desmonte dessas políticas no Brasil. Como bem pontuou Van Dijk (1993), negar o racismo deslegitima o seu combate e, assim, protege os opressores, além de vulnerabilizar a população negra. Portanto, não há combate ao racismo sem a afirmação de sua existência e a compreensão de suas “estruturas estruturadas e estruturantes”² e seus rebatimentos sobre a vida de mulheres e homens negros no Brasil.

2. Fazemos referência a Bourdieu (2000), que demonstra que o simbólico também é produto e produtor da ordem e do sentido do mundo.

QUADRO 1

Estado da arte do arcabouço institucional e de políticas de promoção da igualdade racial no Brasil (2015-2022)

Recursos Orçamentários	De acordo com Brasil (2022), houve redução de 95% dos recursos e execução orçamentária para políticas ou ações de cunho racial de 2015 a 2022. No Plano Plurianual (PPA) 2020-2023, elas sequer são mencionadas. ¹
	Os valores destinados à Assistência ao Estudante de Ensino Superior cresceram entre 2010 e 2018. A partir de 2019, houve redução nominal e real das dotações. ¹
	O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) teve anualmente redução substancial de novos financiamentos a partir de 2015. ¹
	Os recursos destinados à titulação de terras quilombolas tiveram diminuição de cerca de 90% entre 2012 e 2019. Em 2020, cresceram em razão de uma ação judicial indenizatória e voltaram a sofrer redução em 2021. ¹
Arranjos institucionais	Extinção da Secretaria de Políticas de Promoção para a Igualdade Racial (Seppir), com <i>status</i> de ministério, em 2015. ¹
	Extinção da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) do MEC em 2019. ¹
	Em 2021, a Fundação Cultural Palmares (FCP) teve o menor orçamento dos últimos dez anos. As normas para a certificação de comunidades quilombolas foram editadas, tornando o processo mais burocrático e moroso, o que ocasionou redução de cerca de 75% de certificações concedidas. A gestão 2019-2022 negou o racismo de forma sistemática. ¹
	A Coordenação-Geral de Regularização de Territórios Quilombolas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) teve o orçamento reduzido anualmente desde 2016. O processo de titulação dos territórios quilombolas foi burocratizado e o número de comunidades tituladas chegou ao ínfimo patamar de apenas quatro durante a gestão Bolsonaro. ¹
Espaços consultivos e deliberativos de participação social	Extinção do Grupo de Trabalho Interministerial sobre Quilombos em 2019. ¹
	Extinção da Comissão Técnica Nacional de Diversidade para Assuntos Relacionados à Educação dos Afro-brasileiros (Cadara) em 2019. ¹
	Extinção do Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial em 2019. ¹
	No Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPiR), a representação da sociedade civil diminuiu ao longo da última gestão presidencial. Em 2020, quatorze mandatos foram anulados e acusações de represálias foram denunciadas por membros do movimento negro; em 2021, das dezenove vagas destinadas à sociedade civil, apenas sete foram ocupadas. ¹
	O Comitê Técnico de Saúde da População Negra não teve sequer uma reunião entre 2017 e 2020. ¹
	O Comitê Gestor da Agenda Social Quilombola teve apenas uma reunião em 2019 e nenhuma nos anos seguintes. ¹
Legislação e políticas de saúde da população negra	Portaria nº 992/2009, que institui a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN). Contudo, não há orçamento específico para a PNSIPN, nem controle dos valores especificamente destinados a ela. Além disso, não foram apresentadas quaisquer ações referentes aos anos de 2019 a 2021. ¹
	Portaria nº 344, de 1ª de fevereiro de 2017, que padroniza e torna obrigatória a coleta e o preenchimento do quesito raça/cor do paciente em todos os sistemas de informação do Sistema Único de Saúde (SUS). ²
	Incorporação do transplante de medula para o tratamento da doença falciforme no âmbito do SUS em 2015. ²

(Continua)

(Continuação)

Legislação e políticas de trabalho e renda	Projeto de Lei (PL) nº 5.027/2016, que propunha ações afirmativas para negros no contexto das contratações públicas, incentivando a inclusão de trabalhadores negros nas empresas que desejassem estabelecer contratos com o poder público. Em 2019, no entanto, este projeto foi apensado a outro e a versão aprovada no Plenário da Câmara exclui a ação afirmativa. ¹
	Decreto nº 9.427/ 2018, que prevê reserva aos negros de 30% das vagas oferecidas nas seleções para estágio no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. ²
	Inclusão, em 2020, das comunidades quilombolas no Cadastro Único do governo federal. ²
	Inexistência de ações com recorte racial no âmbito do Ministério do Trabalho e Previdência entre 2019 e 2021. ¹
Legislação e políticas educacionais	PL nº 3.887/2020, que unifica as atuais Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep). O PL também extingue as isenções de PIS e Cofins às instituições particulares de educação superior aderentes ao Programa Universidade Para Todos (Prouni), o que reduziu a atratividade do programa para essas empresas. ¹
	A Medida Provisória nº 1.075/2021, convertida na Lei nº 14.350/2022, permite que alunos que cursaram o ensino médio em escolas particulares possam concorrer às bolsas do Prouni, reduzindo, portanto, o enfoque em jovens negros e pobres. ¹
	Titulação dos territórios quilombolas: entre 2019 e 2021 observa-se os menores índices de certificações, movimentações de processos e titulações desde 2003, quando foi editado o Decreto nº 4.883/2003. ¹
Legislação e políticas de combate à violência	Inexistência de ações para o combate à violência religiosa e racial contra comunidades tradicionais de terreiro. ¹
Representação política	Acórdão da Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000 – Classe 11551 – Brasília-Distrito Federal, que concedeu garantia de financiamento e tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão proporcionais ao número de candidatos negros, mas negou o pedido de estabelecimento de reserva de cotas raciais. ²
	Emenda Constitucional (EC) nº 111/2021, do Senado Federal, estabelece que nos pleitos de 2022 a 2030 serão considerados em dobro os votos dados a candidatas mulheres ou candidatos negros, para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e do fundo eleitoral. ²

Fontes: Abreu *et al.* (2021); Bichara *et al.* (2022); e governo federal (disponível em: <https://www.camara.leg.br/legislacao>; acesso em: dez. 2022-fev. 2023).

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Órgãos, legislações e políticas sem continuidade, extintas ou inoperantes.

² Órgãos, legislações e políticas em funcionamento.

Diante desse cenário desafiador para a gestão 2023-2026, destacamos algumas diretrizes para o tratamento da problemática sob a perspectiva antirracista e reafirmamos a existência do racismo no Brasil como um dos pilares que organiza a vida em sociedade. Almeida (2019, p. 15) considera que “o racismo é sempre estrutural” e se baseia em princípios discriminatórios de raça, por meio dos quais mecanismos são elaborados e normalizados (ou seja, institucionalizados) para que negros sofram preconceito de maneira sistemática. Por isso, é preciso que o Estado se coloque à disposição para construir e consolidar múltiplas e conjugadas ações: i) o questionamento da forma como nossa sociedade está organizada, o que diz respeito às maneiras como são ocupados os lugares de poder e de subalternidade; ii) o reestabelecimento de ações afirmativas que se destinem a remover os obstáculos para a ascensão e acesso a bens e serviços pela população negra e à promoção da igualdade e da diversidade; iii) o deslocamento das epistemologias brancas/eurocentradas, o que torna possível o enegrecimento das narrativas históricas

(Gonzalez, 2020) e a valorização do conhecimento, da beleza e das trajetórias dos povos negros; e iv) a criação em caráter deliberativo de espaços para debates e eventuais revisões de práticas institucionais nas esferas pública e privada.

Todas essas ações precisam estar previstas e asseguradas sob a ótica orçamentária, ou seja, os recursos aplicados para a promoção da igualdade racial precisam alcançar patamar condizente com a espacialidade territorial e estar no cronograma temporal do período mandatário. A partir de 2015, houve sucessivos cortes orçamentários nessas políticas e o desmonte definitivo da pauta, devido à exclusão do enfrentamento ao racismo do PPA 2020-2023 (Inesc, 2021). Um orçamento sensível à questão racial deve sinalizar os beneficiários diretos e também o universo da população negra, pois isso permite que outros instrumentos e novas estratégias sociais de acompanhamento das políticas e da destinação orçamentária sejam elaborados e consolidados.

3 DESAFIOS À PROVISÃO DOS CUIDADOS

A palavra *cuidado* ainda está em construção no campo conceitual, devido a sua polissemia e multidimensionalidade, uma vez que nos remete a inúmeras definições. Nossa concepção é constituída por alguns pontos de partida: i) a dimensão racial como estruturante em nossa formação sócio-histórica brasileira e na discussão de cuidados; ii) a dimensão de gênero; iii) o reconhecimento enquanto trabalho, que pode ser realizado de forma remunerada ou não, no âmbito familiar e/ou comunitário, e/ou não familiar; e iv) a inerência à necessidade humana do seu pleno desenvolvimento e bem-estar, essenciais para a manutenção da vida.

Vamos utilizar a terminologia *trabalho de cuidados*, constituída por três dimensões: i) *cuidados diretos* (CEPAL, 2012), para nos referir às tarefas cotidianas que envolvem esforço físico, mental e emocional, como dar atenção, auxiliar nas demandas educativas, recreativas, acompanhamento aos diversos serviços, entre outras; ii) *cuidados indiretos*, que são as atividades domésticas diárias, como limpar, passar, cozinhar, entre outras; e iii) *gerir*, que consiste nas demandas de cuidados diretos e indiretos que implicam planejamento contínuo, construção de estratégias e a organização de todo um processo circular e interminável.

As horas empreendidas no trabalho de cuidados não remunerados possuem uma discrepância quando comparadas entre os sexos feminino e masculino, que corresponde ao dobro de tempo consumido neste trabalho pelas mulheres e reflete a divisão sexual do trabalho. Também são diferentes no sexo feminino entre brancas e negras, o que revela uma divisão racial, sexual e social do trabalho, conforme os dados da tabela 1.

TABELA 1

Proporção de horas diárias dedicadas aos cuidados de pessoas e/ou afazeres domésticos, das pessoas de 14 anos ou mais de idade, por sexo e cor ou raça (2017-2019)

Cor ou raça	Ano e sexo					
	2017		2018		2019	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Total	5,1	11,5	5,2	11,8	5,3	11,8
Branca	5,2	11,1	5,3	11,4	5,3	11,4
Preta ou parda	5	11,8	5,2	12,1	5,2	12,2

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, consolidado de quintas entrevistas. Tabela 6729 – indicador 5.4.1. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6729#resultado>. Acesso em: 22 dez. 2022.

Podemos observar, para o sexo feminino, um crescimento do tempo dedicado ao trabalho de cuidado não remunerado, e, para o sexo masculino, algo próximo a uma estabilização. Meninas e mulheres, sobretudo negras, a partir de 14 anos, destinam 12,2% das horas diárias neste trabalho. Os dados evidenciam a centralidade na provisão deste trabalho realizado por meninas e mulheres negras, o que impacta diretamente na dedicação a outras esferas da vida, como escolarização, profissionalização, diversão, cultura, lazer e descanso, o que reduz ou inviabiliza as possibilidades de sua inserção no mercado de trabalho formal. De acordo com a Oxfam Brasil (2020), as taxas de escolaridade de meninas que realizam o trabalho de cuidado e doméstico não remunerado são mais baixas do que meninas que não o realizam. “As desigualdades [raciais e] de gênero nos cuidados não remunerados começam na primeira infância³ e persistem ao longo da vida das mulheres. Como areias movediças, elas prendem as mulheres em um ciclo de autorreforço de renda e pobreza de tempo” (Oxfam Brasil, 2020, p. 32). Segundo Olivera, Vieira e Baeta (2021⁴ *apud* Oliveira, 2021, p. 13),

a maior pobreza de tempo é, de fato, uma explicação plausível para o motivo pelo qual as mulheres negras trabalham menos horas por semana em empregos remunerados. Em média, as mulheres negras trabalham 34,3 horas (recebendo uma remuneração), enquanto as mulheres brancas trabalham 35,5 horas e os homens 40 horas. Por sua vez, as mulheres negras em idade ativa são o maior contingente fora da força de trabalho (36,6%).

A variável *pobreza de tempo* é somada a outras interfaces estruturais do racismo quando abordamos a incorporação de mulheres negras no mercado de trabalho formal, o que reflete o quão complexo e multidimensional isso é no contexto do

3. De acordo com o art. 2º da Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, considera-se primeira infância o período que abrange os 6 primeiros anos completos ou 72 meses de vida da criança.

4. Olivera, M.; Vieira C.; Baeta, F. *Mulheres no mercado de trabalho brasileiro: uma análise das segregações e discriminações a partir da economia feminista*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2021. (Texto para Discussão, n. 18).

funcionamento da sociedade brasileira. Neste cenário, a forma que o cuidado é organizado socialmente na provisão, distribuição e acesso reproduz desigualdade racial, sexual, social, econômica e política, o que constitui um grande desafio para a superação da pobreza e enfrentamento do racismo. A população encontra uma solução particular para problemas que são coletivos por meio do trabalho de cuidados remunerado ou não, o que torna necessária a integração da dimensão racial como categoria analítica do trabalho de cuidados, bem como o fortalecimento do debate no campo da agenda pública.

No que diz respeito à esfera internacional contida no cenário nacional, o trabalho de cuidados vem ganhando força e ocupando espaços de atenção ao longo dos anos, sobretudo em contexto de crise sanitária, provocada pela pandemia da covid-19. A Organização das Nações Unidas (ONU) incluiu em seu 5º Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que consiste em “alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”, a meta 5.4:

Reconhecer e valorizar o trabalho de assistência e doméstico não remunerado, por meio da disponibilização de serviços públicos, infraestrutura e políticas de proteção social, bem como a promoção da responsabilidade compartilhada dentro do lar e da família, conforme os contextos nacionais.⁵

A adaptação da proposta de meta nacional, feita pela extinta Comissão Nacional do ODS para a realidade brasileira, reconhece a interseccionalidade posta:

Eliminar a desigualdade na divisão sexual do trabalho remunerado e não remunerado, inclusive no trabalho doméstico e de cuidados, promovendo maior autonomia de todas as mulheres, nas suas intersecções com raça, etnia, idade, deficiência, orientação sexual, identidade de gênero, territorialidade, cultura, religião e nacionalidade, em especial para as mulheres do campo, da floresta, das águas e das periferias urbanas, por meio de políticas públicas e da promoção da responsabilidade compartilhada dentro das famílias.⁶

Com a finalidade de mensurar o alcance desta meta, foi construído o indicador 5.4.1 “Proporção de tempo gasto em trabalho doméstico não remunerado e cuidados, por sexo, idade e localização”. Este é um marco importante tanto para o acervo de informações sobre esta realidade tão invisibilizada quanto para subsidiar elementos que fortaleçam o debate na agenda pública de cuidados no Brasil.

Esse é um campo de tensão e disputa, pois envolve um conjunto de percepções e concepções, como a população e as instituições da sociedade. Isso inclui os papéis e funções atribuídas às famílias, ao Estado, ao mercado e à sociedade civil, sobretudo em um contexto de ultraconservadorismo e ultraneoliberalismo, o que constitui um desafio para a superação das desigualdades e promoção da igualdade racial.

5. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods5.html>.

6. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods5.html>.

Em 2021, houve a criação de um grupo de trabalho no Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, com o objetivo de construir uma Política Nacional de Cuidados, fundamentado em perspectiva familista e pautado na defesa de um único modelo de família, que absorve os custos da provisão dos cuidados protagonizados por mulheres, o que tira a responsabilidade do Estado e amplia a mercantilização do cuidado. “Essa talvez seja a maior expressão de que o cuidado é uma agenda em disputa, e nem tudo o que se fala sobre o tema tem um sentido transformador” (Moreno, 2022).

Em 2023, temos um cenário de retomada de um Estado comprometido com a pauta da garantia de direitos.

Também é mais do que urgente retomar o diálogo entre o povo e o governo. Por isso vamos trazer de volta as conferências nacionais. Para que os interessados elejam suas prioridades, e apresentem ao governo sugestões de políticas públicas para cada área: educação, saúde, segurança, direitos da mulher, igualdade racial, juventude, habitação e tantas outras.⁷

Nesse período, identificamos na conformação da estrutura ministerial, que se iniciou em janeiro de 2023, a criação da Secretaria Nacional de Cuidados e Família (vinculada ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome) e o Departamento de Gestão do Cuidado Integral (Ministério da Saúde), que tratam mais diretamente dessa e de outras questões, que, de formas correlatas, se articulam ao tema no Ministério das Mulheres, dos Direitos Humanos e da Cidadania e da Igualdade Racial.

Esse contexto favorece avanços transformadores na agenda pública de cuidados, pautados no diálogo com diferentes setores da sociedade. Por esse motivo, resulta em reconhecimento e consolidação como um direito constitucional garantido pelo Estado e compreendido como de responsabilidade coletiva, que implica custos. A discussão pautada na ideia de corresponsabilidade integral entre Estado, famílias, mercado e sociedade civil é o que estrutura a forma que o cuidado é socialmente organizado, na qual o Estado é protagonista em sua provisão e regulação de serviços e tem como ponto de partida os marcadores sociais de raça, gênero e classe.

Conforme Goes *et al.* (2023) o primeiro passo para a construção de um sistema integrado de cuidados parte do reconhecimento de que é um direito constitucional, incluído como o quarto pilar da seguridade social, e que compõe o sistema de proteção social brasileiro. Com o Sistema Integrado de Cuidados consolidado, podemos avançar na elaboração da Política e do Plano Nacional de Cuidados, de caráter universal, transversal e equitativo, com enfoque em promover a igualdade

7. Fragmento do discurso de vitória do presidente Luis Inácio Lula da Silva. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/noticia/2022/10/31/leia-e-veja-a-integra-dos-discursos-de-lula-apos-vitoria-nas-eleicoes.ghtml>.

racial e de gênero, além de possuir reserva orçamentária para sua implementação, monitoramento e avaliação.

O marco jurídico e regulatório idealiza não apenas um sistema integrado de cuidados, como também o Plano Nacional de Cuidados, com diretrizes compostas por políticas de tempo, serviços e dinheiro para cuidar (Esquivel, 2013), além de diretrizes culturais de redistribuição e formação profissional (Batthyány, 2017), sustentadas por medidas transformadoras nas áreas da assistência e previdência social, saúde, educação, mobilidade social, alimentação, moradia e trabalho, o que incorpora o olhar do cuidado em todos os direitos sociais.

Destacamos que a proposição de políticas de cuidados se torna fragmentada e excludente quando não há a garantia para construção de um sistema integrado de cuidados. A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e a ONU, por meio da ONU Mulheres, indicam que o investimento em sistemas integrais de cuidados é fundamental para a recuperação socioeconômica na América Latina e Caribe (Bango, 2020). Considerar a realidade e as demandas das mulheres negras é uma forma de reconhecer as condições de desigualdades que são características dessas atividades no Brasil, com vistas à implementação dos recursos e ferramentas necessários à sua superação. Parte dessas demandas se refletem, mas não se esgotam, o que caracteriza a urgência para que esta pauta seja assumida em sua centralidade na agenda de promoção da igualdade racial (Camarano e Simões, 2023).

4 DESAFIOS URGENTES NO ENFRENTAMENTO ÀS VIOLÊNCIAS CONTRA O POVO NEGRO

A violência perpetrada contra a população negra no Brasil pode ser explicada por meio de algumas propostas analíticas para suprir o quadriênio do próximo mandato presidencial nos anos de 2023 a 2026, das quais destacamos as duas mais comuns:⁸ i) necropolítica; e ii) genocídio do negro brasileiro. Somamos às reflexões, inspiradas em ambas as propostas, os dados oficiais de violência nas últimas duas décadas. Na primeira, em seu ensaio de mesmo nome intitulado *Necropolítica*, Achille Mbembe (2018) aponta o arquétipo de um Estado racista, assassino e suicidário, característico do biopoder exterminador da vida do sujeito político. Ao revisitar Fanon acerca da espacialização da invasão colonial, – aquela em que o desmembramento territorial compartimentou as fronteiras e os limites em brancos e negros, espaços de exceção e de sítio – situa a soberania na imposição do descarte de indivíduos e de grupos de populações colonizadas e negras (Mbembe, 2018, p. 40-41). Na segunda,

8. Considera-se *negra* a categoria de cor e raça associada à soma da classificação *parda* e *preta*, nas categorias do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Simultaneamente, acompanhamos Nascimento (2016), ao suscitar marca, origem, fenótipo e genótipo quando considera a pessoa negra brasileira aquela que descende de africanos escravizados. “Trata-se portanto de um negro, não importa a gradação da cor da sua pele. Não vamos perder tempo com distinções supérfluas” (Nascimento, 2016, p. 48). As pessoas negras se distinguem quando vítimas do racismo.

Abdias Nascimento, ao final dos anos 1970, após um processo de rejeição intelectual, bastante comum às disputas de ideias, no ensejo de assegurar narrativas antidiscriminatórias afrobrasileiras, publica uma obra que é o marco na contribuição ao pensamento da diáspora africana no Brasil com o livro *O genocídio do negro brasileiro*. Florestan Fernandes, no prólogo da edição brasileira, chamou atenção para dois aspectos centrais do legado de Nascimento: i) a configuração do protesto negro; e ii) o uso sem restrições do conceito de genocídio (Nascimento, 2016, p. 18-19). Nascimento conduz o argumento da política de branqueamento da raça, expandida formalmente após a abolição legal da escravização em 1888, no contexto do genocídio perpetrado nas diversas esferas de vida das pessoas negras, seja nos mitos do senhor benevolente, do africano livre e da democracia racial; seja nas políticas setoriais que se desenvolveram, desde então, pela perspectiva da superioridade branco normativa em manutenção do privilégio da priorização.

Quadros intelectuais negros contemporâneos, como o professor Giovanni Harvey, corroboram a linha da dimensão central da política de branqueamento na construção da situação social, econômica e política de povos negros,⁹ afirmada por Nascimento. O acúmulo de pesquisas com centralidade quantitativa produzidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com base principalmente nas informações agregadas pelos Ministério da Saúde e Ministério da Justiça e Segurança Pública, em sistemas de informação e de registros administrativos e policiais, em parceria com instituições como o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, e demais pesquisas produzidas, se configuraram em acervos para acompanhar e avaliar as diversas ingerências da violência não somente no país, mas sobretudo contra sujeitos e grupos com sexo, gênero, raça, cor, etnia e idade definidas. Ainda que sucintamente abordadas, estas duas propostas assentadas nas últimas referências compõem um roteiro de diagnóstico sobre o problema da banalização da vida negra no Brasil do século XXI, ao mesmo tempo em que desenhavam perspectivas de intervenções institucionais.

Das diversas violências transcorridas no acompanhamento da política por alguns grupos de pesquisa e instituições, listam-se as classificações de homicídio, feminicídio,¹⁰ suicídio, violência física e violência psicológica, com as observações para grupos étnicos raciais, por idade, por escala geográfica, por gênero e sexo. Nascimento (2016) apresentou uma crítica acerca da estrutura violenta de Estado sobre a população negra ao analisar as ocorrências sob a teoria dos mitos. O autor categorizou como *mitos de conveniência* e sistematizou ao listar e desenvolver as

9. As ideias de Giovanni Harvey foram ouvidas em palestra proferida no dia 24 de setembro de 2022, durante o encontro presencial de encerramento da primeira turma do Programa Ubuntu da Rede Vetor Brasil, realizado na cidade do Rio de Janeiro.

10. A Lei nº 13.104 de 2015 incorpora o feminicídio contra a mulher por razões da condição de sexo feminino. Considera-se que há razões de condição de sexo feminino quando o crime envolve: i) violência doméstica e familiar; e ii) menosprezo ou discriminação à condição de mulher.

relações entre o mito da democracia racial (Nascimento, 2016, p. 62), mito da bondade e humanidade (*idem, ibidem*), mito da influência humanizadora da igreja¹¹ (Nascimento, 2016, p. 63), mito da escravização benevolente (*op. cit.*, p. 64) e a violência de Estado desde o período da escravização. Nestes termos, o que se apresenta aqui como informações acerca de questões de segurança é, na verdade, um modelo construído e de permanente execução da política de genocídio contra a população negra, validada nos dados oficiais.¹²

Desde 2009, a quantidade total de homicídios em números absolutos segue uma tendência crescente, com três anos que marcam momentos de alteração: 2011, 2013 e 2015. Em 2017 alcança-se o recorde da série histórica construída desde 1989: ao todo foram 65.602 mortes. Em 2018, uma queda brusca aponta mudanças na quantidade total de homicídios no Brasil em números absolutos, mais próximos daqueles observados no início da série: diminuíram para 57.956, chegando a 45.503 em 2019, uma variação de mais de 20 mil homicídios em um período de dois anos. A mesma ocorrência se apresenta quando observada pela classificação racial:¹³ houve uma diminuição de mais de 30,4% dos homicídios de pessoas negras, desagregados em 14.229 homens negros e 820 mulheres negras. A quantidade de homicídios por armas de fogo passou de 47.510 para 30.206, na qual homens representavam 44.828 e 28.982, respectivamente. Os óbitos de homens por arma de fogo variaram de 46.677 para 30.449. Os homicídios de mulheres também seguiram a mesma tendência após 2018, de 4.936 para 3.737. A diminuição esteve presente também nos homicídios de mulheres negras, que passaram de 3.288 para 2.468. A taxa de homicídio (por 100 mil habitantes) para homens recuou de 59,10 em 2017 para 40,13 em 2019, valor nunca visto desde os anos 2000.¹⁴

O *Atlas da Violência* (Cerqueira *et al.*, 2021) relaciona algumas indicações explicativas para a queda brusca de homicídios entre 2018 e 2019. A qualidade dos registros do Sistema de Informação sobre Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM/MS) é o primeiro elemento apontado. Os organizadores da publicação citam que os dados do *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, com base nos boletins publicados pelas polícias civis, relatam valores diversos, quais sejam, para 2019, um total de 47.773 mortes violentas intencionais – MVI (FBSP, 2020, p. 12).

11. Nascimento (2016, p. 62-64) explana sobre a relação direta de escravização de pessoas negras com a validação do cristianismo católico e protestante. Do mesmo modo que não houve escravização menos dura em nenhum dos territórios onde houve colonização, não há racismo velado no Estado em que o privilégio está orquestrado pelas ideias de supremacia branca. Nascimento (2016, p. 64) reforça que não há instituição inocente.

12. De acordo com o *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, em 2019, 74,4% das vítimas de violência letal no Brasil eram negras (FBSP, 2020).

13. Tabela *homicídios para Brasil*, plataforma Atlas da Violência. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/filtros-series/1/homicidios>. Acesso em: 26 out. 2023.

14. Tabela *taxa de homicídio para homens*, plataforma Atlas da Violência. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/filtros-series/1/homicidios>. Acesso em: 26 out. 2023.

Segundo, as mortes violentas por causa indeterminada (MVCI) aumentaram de 9.799 para 16.648 entre 2017 e 2019, uma variação total de 6.849 óbitos sem causa identificada. Portanto, houve um aumento da taxa de MVCI ao mesmo tempo em que se verificou uma diminuição brusca na taxa de homicídio. Além disso, também se observa que esta circunstância esteve mais presente na Bahia, no Ceará, no Rio de Janeiro e em São Paulo.

O *Atlas da Violência* alerta para alguns aspectos deste novo cenário destoante, com uma perspectiva de redução de homicídios no Brasil. Inicialmente, o apoio do governo federal à política de acesso a armas de fogo por grupo civil mais amplo, além de favorecer crimes entre civis, pode incorrer no aumento do tráfico de armas. Em seguida, a publicação alerta para a violência no campo, perpetrada especialmente contra os povos indígenas. Além disso, chama atenção para o uso de violência por policiais sem mecanismos institucionais de controle dos padrões de uso da força, que perpetua óbitos de civis e, inclusive, de policiais. Por fim, adverte sobre a polarização política frente ao crescimento de inquéritos policiais com base nos delitos de opinião (Cerqueira *et al.*, 2021, p. 14-15). Os instrumentos de Estado estiveram sob sérias intervenções político-ideológicas, com desvios de anos de avanços científicos e pesquisas institucionais compatíveis com a governança estratégica.

A perda de acurácia nos dados nos anos 2018 e 2019 prejudicou as análises das diversas dimensões de violência cobertas pelo SIM. O *Atlas da Violência* aponta que em 2019 houve um aumento acima de 50% de MVCI para a juventude e que para cada mulher vítima de homicídio, uma foi vítima de MVCI. A relação explicativa entre MVCI e alterações estatísticas destoantes foram abordadas em um estudo de 2013 pelo próprio Cerqueira, “73,9% das mortes por causas indeterminadas registradas no Brasil entre 1996 a 2010 eram na verdade homicídios ocultos” (Cerqueira *et al.*, 2021, p. 20). O *Atlas* sinaliza para que correções futuras venham a explicar melhor a realidade dos dados.

A taxa de mortalidade de mulheres no Brasil apresenta-se elevada em relação a padrões internacionais, em uma conclusão publicada por Garcia e Silva (2016). No país, para as mulheres negras – vítimas desiguais da letalidade quando comparadas às mulheres não negras –, as vivências se constituem em dimensões ainda mais perversas. De acordo com a terceira edição do relatório *Visível e invisível: a vitimização das mulheres no Brasil* (Bueno *et al.*, 2021), as mulheres negras foram as principais vítimas de algum tipo de violência ou agressão em 2021 – 28,3% eram mulheres pretas, 24,6% mulheres pardas e 23,5% mulheres brancas. As mulheres negras, jovens e adultas, foram as principais vítimas mortas pelos parceiros ou ex-parceiros no primeiro semestre de 2022 (Bueno, Lagrega e Sobral, 2022). Nascimento (2016, p. 73-77) denunciou as violências de pessoas brancas

aos corpos de mulheres negras – proibidas de constituir famílias, cruelmente imputadas à herança colonizadora, sob objetificação do prazer, vítimas de estupro sistemáticos –, na perspectiva da teoria da relação sexual saudável, baseada no mito da tendência inata do português para misturar o seu sangue com o da mulher afrodescendente. Ainda por cima, solidificou as principais variáveis para o cenário de insegurança que ronda a vida de uma mulher negra. Nascimento (2016, p. 73-74) apontou a relação com o branco como aspecto preponderante da violência sobre o corpo da mulher negra: “ainda nos dias de hoje, a mulher negra, por causa da sua condição de pobreza, ausência de *status* social e total desamparo, continua a vítima fácil vulnerável a qualquer agressão sexual do branco”. O relatório *Visível e invisível* (Bueno *et al.*, 2021) também aponta a autonomia financeira, como perda de emprego ou impossibilidade de trabalhar para garantir renda própria, como fator mais destacado na condição de vulnerabilidade para a violência doméstica em 2020.

A tendência crescente da violência sobre os corpos femininos foi marcadamente exposta por Garcia e Silva (2016) em um primeiro momento, quando analisaram a mortalidade de mulheres por agressão antes e após a vigência da Lei Maria da Penha.¹⁵ Nessa ocasião, as autoras elaboraram a correção da taxa de feminicídio e constataram a necessidade de outros elementos formativos para uma política de defesa da segurança da vida das mulheres, para além do arcabouço jurídico penal. O estudo realizou correção nos dados do SIM para óbitos de mulheres por agressão entre 2011 e 2013. No Brasil, esses casos variaram de 13.837 registrados para 17.581 corrigidos. Sessenta e um por cento dos óbitos por causas violentas foram de mulheres negras, nos quais as jovens foram as principais vítimas (Garcia e Silva, 2016).

A perpetuação do aumento de violência sobre as mulheres se mantém após 2019, inclusive em 2020, ano da pandemia causada pelo vírus da covid-19, quando muitas mulheres estiveram em situação perigosa e de maior vulnerabilidade por conta de os agressores possuírem fácil acesso às vítimas durante o afastamento social – período de maior permanência nos domicílios (Bueno *et al.*, 2021). Por um determinado espaço-tempo, estabeleceu-se uma política de cerceamento à venda de bebidas alcoólicas durante o período da noite – de sexta-feira até a manhã de segunda-feira – em supermercados e comércios similares, em diversos municípios e Unidades da Federação (UFs). A medida fundou-se pela relação entre o consumo abusivo de álcool durante uma situação de estresse – como a pandemia – e diversas doenças, bem como outros agravos (Rehm *et al.*, 2020). Como medida restritiva, a importância, então, ocorre em se executarem mais pesquisas acerca do uso de bebidas alcoólica, com metodologias assertivas e avançadas. A violência doméstica pode aumentar em função de forte aproximação entre consumo de bebida fora do

15. A Lei nº 11.340 de 2006 é um marco legal para coibir a violência doméstica e familiar contra mulheres.

local de venda e crimes violentos (Rehm *et al.*, 2020). Os estudos de Rehm *et al.* (2020) e de Garcia e Sanchez (2020) convergem ao indicar os finais de semana como dias de maior intensidade dos abusos, quando os algozes estão próximos das vítimas por mais tempo e estas são acudadas nos domicílios, muitas das vezes transformados em cárceres.

No Brasil, entre os dias 1-16 e 17-25 de março de 2020, houve crescimento de 18% no número de denúncias registradas pelos serviços Disque 100 e Ligue 180. Também houve aumento no número de feminicídios em vários estados. Em São Paulo, esse número, em março de 2020, foi 46,2% superior ao mesmo mês no ano anterior, enquanto, em Mato Grosso, os feminicídios quintuplicaram. Os homens são os principais perpetradores da violência doméstica e familiar contra mulheres,

que é exacerbada pelo consumo de álcool. As sobreviventes, por sua vez, tendem a aumentar o uso de álcool como forma de lidar com a situação de violência (Garcia e Sanchez, 2020, p. 2).

5 ERER: DESMONTE E RECONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES

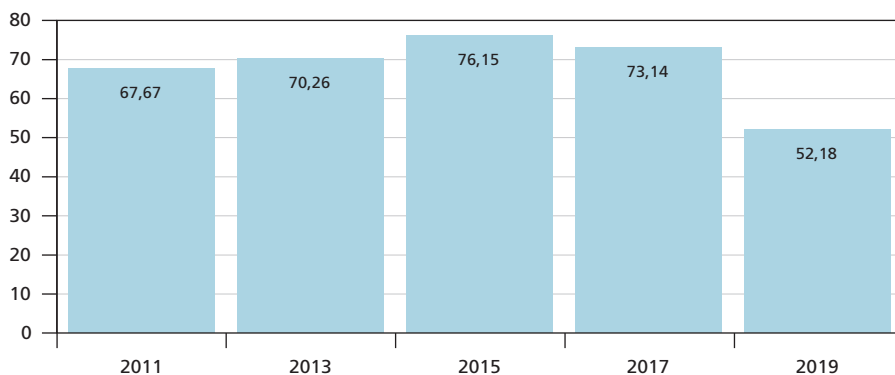
Em 2023 completam-se duas décadas desde a sanção da Lei nº 10.639, que tornou obrigatório o ensino da história e cultura da África, dos africanos e de seus descendentes no Brasil (Brasil, 2003a). A lei é bastante sucinta, limitando-se à introdução de dois artigos à Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Sua regulamentação foi feita pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), que reforçou e detalhou o seu sentido antirracista.¹⁶ A Resolução CNE nº 01/2004 e o parecer que a fundamenta, de autoria de Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva, integram a Lei nº 10.639/2003 a uma concepção de educação que se propõe a extirpar das escolas as raízes do racismo baseado no supremacismo branco. Para tanto, constroem um entendimento de Erer cuja essência reside no respeito a distintas epistemes, saberes e práticas, na valorização da diversidade étnica e social e no desnudamento do caráter particular e eurocêntrico de uma certa compreensão de mundo dominante que quer ser objetiva, única e universal. Embora especialmente referenciada nas populações negras, essa concepção de Erer afirma a característica “pluriétnica e pluricultural” da sociedade brasileira, formada por cidadãs e cidadãos de diferentes origens e identidades, pertencentes a diferentes grupos étnico-raciais. Dessa forma, a interculturalidade e a atenção às especificidades dos educandos e de suas comunidades constituem elementos centrais da definição de Erer adotada pelo MEC em meados dos anos 2000 (Oliveira e Candau, 2010; Gomes e Silva, 2002).

A lógica transformadora da Erer se choca frontalmente com a negação do racismo e a preservação de uma dada identidade *una* dos brasileiros, ancorada no mito da democracia racial. Como era de se esperar, a oposição às mudanças

16. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/cnecp_003.pdf. Acesso em: 27 dez. 2022.

não tardou e a defesa do *status quo* se fez forte e organizada (Messenberg, 2017). O gráfico 1, que informa o percentual de escolas públicas da educação básica que desenvolveram projetos sobre relações étnico-raciais/racismo entre 2011 e 2021, expressa, em alguma medida, os avanços e recuos ocorridos ao longo da última década.

GRÁFICO 1

Escolas que desenvolveram projetos sobre relações étnico-raciais/racismo
(Em %)

Elaboração dos autores.

Fonte: Todos pela Educação (2021, p. 117).

O governo Bolsonaro (2019-2022) levou a coalizão de forças contrárias à Erer à direção do MEC. Os efeitos foram imediatos: a Secadi foi extinta em janeiro de 2019, assim como as competências e a estrutura de cargos relativas à Erer. A Secadi deu lugar à Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação (Semesp) e a Erer perdeu espaço para medidas orientadas “à valorização das tradições culturais brasileiras” (Brasil, 2019a), informadas por um entendimento de cultura que confunde tradição com algo imutável, cristalizado no tempo. Findo o período de Jair Bolsonaro na Presidência da República, a gestão federal recém iniciada (2023-2026) sinaliza a retomada de políticas de educação para a diversidade, à luz dos pressupostos da Erer.

Nessa seção, nos debruçamos sobre as competências e a estrutura de cargos do MEC para examinarmos a importância conferida às políticas de Erer ao longo do tempo. A reconstituição dessa trajetória é feita por meio da leitura dos decretos que estabeleceram, em diferentes momentos, as responsabilidades e a organização do Ministério (Brasil, 1990; 1996; 1997; 2000; 2001; 2003a; 2003b; 2004; 2007; 2011; 2012; 2017; 2019a; 2019b; 2021; 2023a, 2023b). Nossa análise dialoga com o conceito de capacidades estatais (Wu, Ramesh e Howlett, 2015), pois compreendemos que a existência (ou não) de competências e estrutura de cargos

específicos e a sua maior ou menor robustez são indicadores de capacidades políticas e operacionais para a consecução de políticas públicas. Os cargos são usados para a composição de equipes e, portanto, para a alocação de recursos humanos adequados, ao passo que as competências formalmente estabelecidas investem os servidores de mandato sobre certas áreas de ação governamental. Como se notará, a reversão do desmonte institucional promovido no quadriênio 2019-2022 é o primeiro desafio para retomar as políticas de Erer. Além disso, também se observará que os passos iniciais nessa direção foram dados em janeiro deste ano.

5.1 A inserção institucional da Erer no MEC

Conforme já enfatizado, a inserção da Erer no MEC combina dois elementos: competências e cargos. As competências estabelecem, além de responsabilidades, os conceitos que devem informar as políticas públicas, como o contraste entre *interculturalidade* e *tradições brasileiras* evidencia. Os cargos, por sua vez, são um dos insumos necessários para o efetivo exercício das competências. Nesse sentido, as competências relativas à educação dos povos indígenas e das populações quilombolas são bastante ilustrativas. Até 2003, as menções a esses grupos limitavam-se a afirmar a responsabilidade do Ministério de “apoiar o funcionamento” das escolas nas “comunidades indígenas e remanescentes de quilombos” (Brasil, 2003b). Não havia nada a respeito das especificidades desses grupos: seus territórios, modos de vida, línguas etc. Frisa-se, ademais, que tais competências não alcançavam todos os níveis de educação, pois estavam circunscritas à alfabetização, à educação infantil e ao ensino fundamental.¹⁷

A situação se altera em 2004, com a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – Secad (Brasil, 2004). A partir deste momento, as especificidades das comunidades escolares deveriam ser o pilar das ações do Ministério. A nova secretaria, por exemplo, tinha entre as suas competências

articular-se com os sistemas de ensino e comunidades indígenas na oferta de educação escolar específica e intercultural, respeitadas as diversidades, de forma a valorizar suas identidades étnicas, línguas e tecnologias, garantindo o acesso a informações, conhecimentos técnicos e científicos da sociedade nacional (Brasil, 2004).

A abordagem voltada à diversidade trouxe consigo a importância do combate às desigualdades, cujos recursos deveriam mirar a interseção entre raça e classe. Desse modo, a Secad nasceu com a atribuição de aumentar o acesso aos diversos níveis do sistema educacional de populações historicamente discriminadas, destacadamente as indígenas e as negras. As mudanças decorreram da mobilização dos movimentos negro e indígena, marcada pela regulamentação da Lei nº 10.639/2003,

17. A educação escolar indígena encontra-se nas competências do MEC desde 1996 (Brasil, 1996). Já as competências relativas à educação das populações quilombolas foram estabelecidas pela primeira vez em 2003, no Decreto nº 4.791, de 22 de julho (Brasil, 2003b).

pelo debate em torno das diretrizes curriculares para a Erer e, posteriormente, pela sanção da Lei nº 11.645, de 10 de março de 2008 (Fanelli, 2018; Luigi, 2019).

A presença da Erer é reforçada em 2007, quando ganha contornos mais nítidos e amplos. De acordo com o Decreto nº 6.320, a Secad deveria respeitar as “especificidades socioculturais e projetos societários de futuro” dos diversos grupos populacionais, nas suas mais variadas políticas – de elaboração de material didático e paradidático, de construção e reforma de infraestrutura de escolas, de formação docente inicial e continuada etc. A competência de “fomentar, orientar e acompanhar a implementação das diretrizes do CNE referentes (...) à Educação das relações étnico-raciais” merece destaque no inciso III do art. 31 (Brasil, 2007).

A transformação da Erer em área de competência do MEC foi acompanhada da criação de cargos, que deram estrutura à Secad e, especialmente, à sua diretoria de educação para a diversidade. As políticas de educação no campo, de educação escolar indígena e de Erer passaram a ser responsabilidade de coordenações-gerais específicas. Essas três coordenações-gerais, por sua vez, contavam com cargos para a composição de suas equipes. Esses recursos organizacionais se mantiveram estáveis entre 2004 e 2018. A partir de 2019, iniciou-se um período de contínuo desmonte de estrutura, aliado à supressão da Erer do rol de competências do Ministério (Brasil, 2019a; 2019b).

Esse processo de desmonte pode ser medido pela redução da quantidade de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) destinados às políticas para a diversidade, em geral, e para a Erer, em particular. Os cargos de DAS foram criados pela Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, e se dividem em seis níveis hierárquicos. Os secretários de ministério, por exemplo, ocupam os cargos de DAS 6; os diretores, subordinados aos secretários, ocupam os cargos de DAS 5; e os coordenadores-gerais ocupam o cargo de DAS 4. Seu uso, portanto, é essencial à montagem de equipes.¹⁸

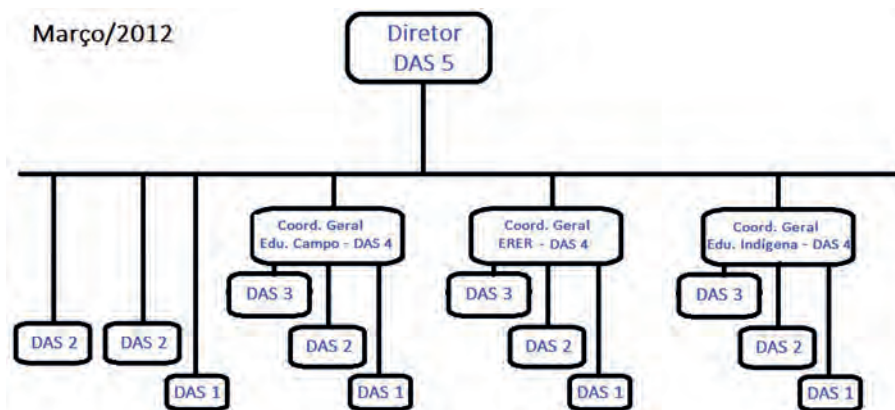
As figuras 1 e 2 mostram como a diretoria de educação para a diversidade esteve organizada em cinco períodos: i) março de 2012 a março de 2017; ii) março de 2017 a janeiro de 2019; iii) janeiro de 2019 a dezembro de 2019; iv) dezembro de 2019 a março de 2021; e v) março de 2021 a janeiro de 2023.

18 . A Lei nº 13.346, de 10 de outubro de 2016, reduziu a quantidade de cargos de DAS e os substituiu, em parte, pelas Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPEs), que servem ao mesmo propósito dos cargos de DAS, mas são ocupadas exclusivamente por servidores com vínculo efetivo com a administração pública. Essa mudança, contudo, não interfere na análise da estrutura das diretorias, reproduzidas nas figuras 1 e 2. Dessa forma, optou-se, para a maior clareza do texto, por manter a designação de DAS para todos os cargos – sejam os de DAS ou as FCPEs –, sem fazer distinção entre eles.

FIGURA 1

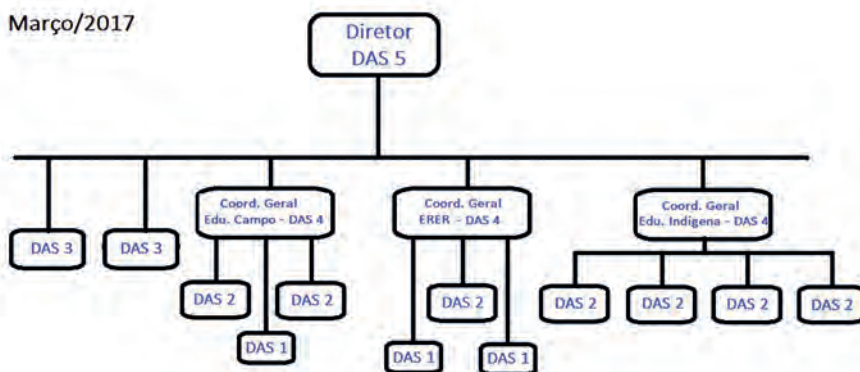
Organograma da Diretoria de Políticas de Educação do Campo, Indígena, e para as Relações Étnico-Raciais (2012 e 2017)

1A – 2012



1B – 2017

Março/2017



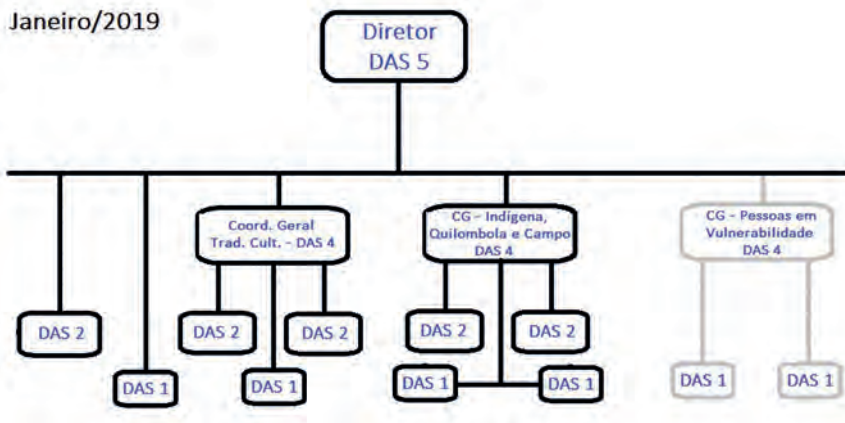
Elaboração dos autores.

Fontes: Brasil (2012; 2017).

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

FIGURA 2
Organograma da Diretoria de Políticas para Modalidades Especializadas de Educação e Tradições Culturais Brasileiras (2019)
 2A – 2019¹

Janeiro/2019



2B – 2021

Março/2021



Elaboração dos autores.

Fonte: Brasil (2019a; 2019b; 2021).

Nota: ¹ A cor cinza indica a existência de coordenação-geral cuja atuação é desvinculada de políticas para a diversidade/valorização das tradições brasileiras.

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

Observa-se que a paridade que havia entre as coordenações-gerais é abolida em 2017. Nessa mudança, a coordenação-geral de Erer tem as maiores perdas. A área dedicada à educação no campo também é desfalcada, embora em menor medida. A estrutura de educação escolar indígena, por sua vez, perde um cargo de DAS 3 e um de DAS 1, que são substituídos por dois de DAS 2. Dois anos mais tarde, em janeiro de 2019, as políticas de Erer, suprimidas das competências do Ministério, somem do organograma, com a extinção de sua coordenação-geral. A educação para as populações de áreas remanescentes de quilombos é posta ao lado da educação escolar indígena e da educação no campo, para formar uma única coordenação-geral. Destaca-se também nessa ocasião o conceito de “valorização das tradições culturais brasileiras” (Brasil, 2019a), que toma o lugar da perspectiva intercultural presente desde 2004. Desse modo, é criada a Coordenação-Geral de Políticas para Tradições Culturais Brasileiras. O desmonte de capacidades segue seu curso, com os marcos de dezembro de 2019 e março de 2021.

A situação se altera com o início da nova gestão, em janeiro de 2023, quando a Secadi é recriada (Brasil, 2023a). Pela primeira vez, as competências sobre as políticas educacionais para a diversidade, historicamente tratadas por uma única diretoria, são atribuídas agora a duas diretorias. Assim, são instituídas a Diretoria para as Políticas de Educação no Campo e Educação Escolar Indígena e a Diretoria para as Políticas de Educação para as Relações Étnico-Raciais e Educação Escolar Quilombola (Brasil, 2023b).

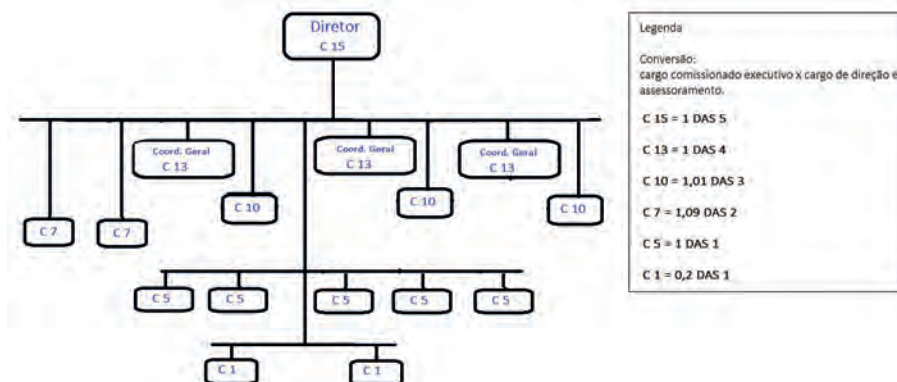
A figura 3 mostra os organogramas dessas duas diretorias. Nota-se que a nomenclatura utilizada é diferente se comparada às figuras anteriores. A mudança se deve à Lei nº 14.204, de 16 de setembro de 2021, que substituiu os cargos de DAS e as FCPEs por uma estrutura de cargos mais estratificada, com dezoito níveis, ao invés de seis. Para a manutenção dos parâmetros de análise, um quadro de equivalência entre os novos cargos e os cargos de DAS acompanha os organogramas das diretorias.¹⁹

19. Os novos cargos são designados Função Comissionada Executiva (FCE), de ocupação exclusiva de servidores com vínculo efetivo com a administração pública, e Cargo Comissionado Executivo (CCE), de livre nomeação. Excetuando-se essa distinção, as FCEs e os CCEs são iguais. Dessa forma, optou-se, para a maior clareza do texto, por designar os cargos/funções pela letra “C” na figura 3.

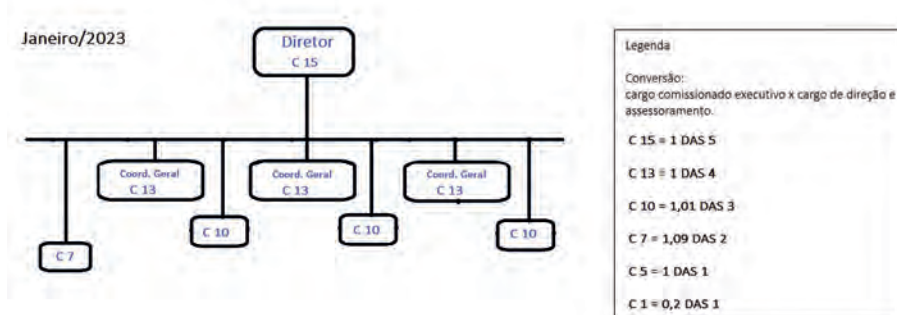
FIGURA 3

Organogramas da Diretoria de Políticas de Educação do Campo e Educação Escolar Indígena e da Diretoria de Políticas de Educação Étnico-Racial e Educação Escolar Quilombola

3A – Diretoria de Políticas de Educação do Campo e Educação Escolar Indígena



3B – Diretoria de Políticas de Educação Étnico-Racial e Educação Escolar Quilombola



Elaboração dos autores.

Fonte: Brasil (2023a; 2023b).

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

A perda de estrutura e sua recuperação podem ser mensuradas também em unidades de DAS. Considerando o seu valor financeiro, cada nível de DAS corresponde a uma determinada quantidade de unidades de DAS, tendo como referência base o DAS 1. Por exemplo, desde 2017, um DAS 5 equivale a 5,04 unidades de DAS; um DAS 4 equivale a 3,84 unidades de DAS; e um DAS 3 equivale a 2,1 unidades de DAS. Do mesmo modo, as FCEs e os CCEs, como já

mencionado, instituídos em 2021, guardam sua correspondência com a unidade de DAS. Assim, por exemplo, o CCE 1 equivale a 0,4 unidade de DAS; o CCE 7 equivale a 1,39 unidade de DAS; e o CCE 10 equivale a 2,12 unidades de DAS. De acordo com esse critério, a tabela 2 informa, na última coluna à direita, o número de unidades de DAS das áreas responsáveis pelas políticas de diversidade/valorização das tradições culturais brasileiras.²⁰

TABELA 2
Unidades de DAS das áreas responsáveis pelas políticas de diversidade e valorização das tradições culturais brasileiras (1996-2023)

Ano	C 1	DAS 1	DAS 2	C 7	DAS 3	C 10	DAS 4	DAS 5	Total – DAS unitário
1996-2003	–	1	1	–	–	–	1	–	5,19
2003-2004	–	1	1	–	–	–	1	–	6,12
2004-2007	–	2	4	–	4	–	3	1	28,78
2007-2012	–	2	4	–	3	–	3	1	26,75
2012-2017	–	4	5	–	3	–	3	1	30,02
2017-2019	–	3	7	–	2	–	3	1	32,65
2019-2020	–	4	5	–	–	–	2	1	23,07
2020-2021	–	1	3	–	3	–	1	1	13,69
2021-2022	–	2	1	–	2	–	1	1	12,15
2023-	2	5	–	3	–	6	6	2	55,41

Elaboração dos autores.

Fontes: Brasil (1990; 1996; 1997; 2000; 2001; 2003a; 2003b; 2004; 2007; 2011; 2012; 2017; 2019a; 2019b; 2021; 2023a; 2023b).

Obs.: 1. O “funcionamento das escolas em comunidades indígenas” integrou-se às competências do MEC a partir de 1996 (Brasil, 1996).

2. A primeira a competência relacionada a populações quilombolas foi estabelecida em 2003, pelo Decreto nº 4.791, que atribuiu à Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo e à Secretaria de Ensino Fundamental a responsabilidade sobre o funcionamento das escolas e ações realizadas em comunidades indígenas e quilombolas.

3. Em 2007, a diretoria deixou de ser responsável pelas medidas de inclusão escolar e de educação ambiental.

4. Os números de janeiro de 2019 não consideram os cargos da Coordenação-Geral de Acompanhamento de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade, cuja atuação é desvinculada de políticas para a diversidade/valorização das tradições brasileiras.

A reconstrução das capacidades políticas e operacionais é o primeiro desafio para a retomada da Erer. A reinserção das competências e a recriação de estrutura de cargos são elementos fundamentais para o processo de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação das políticas. Dado o caráter transversal das políticas

20. A rigor, em termos financeiros, a quantidade de recursos envolvida no preenchimento das FCEs, destinadas exclusivamente a servidores com vínculo efetivo com a administração pública, é inferior à quantidade envolvida na ocupação dos CCEs quando ocupados por pessoas sem vínculo efetivo com a administração pública. O mesmo vale para os CCEs ocupados por servidores com vínculo efetivo com a administração pública e os CCEs ocupados por pessoas sem vínculo efetivo com a administração pública. Essa diferença se deve ao fato de os servidores receberem 60% do valor das funções ou cargos, ao passo que as pessoas sem vínculo com a administração recebem o valor cheio. De qualquer forma, o propósito da tabela 2 é mensurar os recursos empregados na diretoria de educação para a diversidade em termos de recursos humanos, e não em termos financeiros. Portanto, não é preciso diferenciar entre FCEs e CCEs ou, ainda, distinguir se as funções ou cargos são ocupados por servidor ou não. O importante é medir os recursos de estrutura reservados às políticas de educação para a diversidade.

de Erer e o arranjo interferfederativo das políticas educacionais em geral, é imprescindível a alocação de recursos compatíveis com essas peculiaridades, capazes de dialogar e estabelecer parcerias com outros órgãos federais, com a academia, com os movimentos sociais e com as secretarias de educação dos entes subnacionais.

6 REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA

A seguir, iremos apresentar os dados sobre representatividade negra na política e em fóruns governamentais de decisão, destacando os desafios e uma agenda para a superação desse quadro de distribuição desigual de papéis político-decisórios na esfera pública brasileira.

De acordo com dados da PNAD Contínua 2021, 47,0% dos brasileiros se declararam como pardos e 9,1% como pretos, ou seja, a população negra representa 56% da população brasileira. No entanto, a participação desse grupo populacional em esferas públicas de poder e decisão ainda está muito aquém de uma representatividade política que seja compatível com essa realidade. Os dados do portal do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)²¹ demonstram que, entre 2014 – quando passa a ser possível averiguar os dados eleitorais pelo recorte de raça/cor – e 2022, a porcentagem de pessoas negras eleitas alcançou o valor máximo na eleição de 2020, quando atingiu 43% (35% dos prefeitos e 45% dos vereadores). Contudo, de acordo com o Censo das Prefeitas Brasileiras (mandato 2021-2024), realizado pelo Instituto Alziras,²² as prefeitas negras representam apenas 4% do total e se concentram em municípios de menor porte populacional.

Desde 2014, o ano de 2020 representou também a primeira vez em que, no Brasil, o número de candidato(as) às prefeituras e às câmaras municipais autodeclarado(as) negro(as) superou o total de pessoas brancas, contabilizando, respectivamente, 49,95% e 48,04%. Todavia, isso não se reverbera em termos de quantidade de negro(as) eleito(as): 43% do total de prefeito(as) eleito(as) são pessoas autodeclaradas negras, embora tenha ocorrido acréscimo de 3 pontos percentuais em relação às eleições de 2016.

Na tabela 3, uma comparação entre o percentual de candidaturas de pessoas negras e de eleitos permite visualizar as desigualdades representativas, dando destaque para a situação das mulheres negras nos processos eleitorais para os cargos legislativos de deputados e senadores, e executivos de governadores e presidentes.

21. Dados estatísticos disponíveis em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas>.

22. Disponível em: <http://preeitas.institutoalziras.org.br/censo/>.

TABELA 3

Total de pessoas e mulheres negras candidatas e eleitas nos pleitos estaduais e federais (2018 e 2022)

Poderes Legislativo e Executivo	Vagas por cargo (quantidade absoluta)		Total de candidaturas				Total de eleitos			
			Negros (%)		Mulheres negras (%)		Negros (%)		Mulheres negras (%)	
	2018	2022	2018	2022	2018	2022	2018	2022	2018	2022
Deputado estadual	1.035		49,04	52,21	15,92	18,25	28,5	32,27	4,73	7,05
Deputado federal	513		41,66	48,28	14,14	18,08	23,98	26,32	2,53	5,65
Senador	54	27	33,24	32,51	5,26	7,41	26,42	7,41	1,89 ¹	N ²
Governador	27		32,84	40,18	5,39	8,48	22,2	33,3	3,7 ³	3,7 ³
Presidente	1		31,43	23,08	14,29	7,69	B ⁴	B ⁴	N ²	N ²

Fonte: TSE. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas>.

Notas: ¹ Eliziane Gama (Partido Popular Socialista no Maranhão – PPS/MA), senadora autodeclarada negra eleita em 2018.

² N = Sem eleição de mulher negra nestes cargos.

³ Fátima Bezerra (Partido dos Trabalhadores – PT), do Rio Grande do Norte, foi a única mulher negra eleita governadora em 2018 e reeleita em 2022.

⁴ B = Não houve eleição de candidatas negras. Os presidentes eleitos em 2018 e 2022 se autodeclararam brancos.

As eleições para os cargos de deputados estaduais e federais apresentaram aumento na quantidade tanto de candidaturas negras quanto de pessoas negras eleitas, inclusive de mulheres negras, de 2018 até 2022 (tabela 3). Entretanto, ainda persiste uma baixa proporção de mulheres negras candidatas e, sobretudo, eleitas quando comparadas a homens negros e não negros. Para as candidaturas ao cargo de governador, houve um aumento de negros e negras, com incremento no total de eleitos de 2018 a 2022: saltou de seis para nove, dos quais apenas uma é mulher. A disputa para o senado é a única em que não houve aumento na quantidade de pessoas negras eleitas de 2018 a 2022. Apenas uma mulher ocupou o lugar em 2018. Nenhuma mulher negra foi eleita para o mandato no Senado Federal que se iniciou em janeiro de 2023. Dos 27 senadores eleitos em 2022, quatorze são homens brancos, quatro são mulheres brancas, três são homens pardos, três são homens pretos, dois são homens indígenas e apenas um é homem com cor/raça não informada. E, até o momento, apenas um homem negro foi presidente no Brasil: Nilo Peçanha assumiu o posto devido à morte de Afonso Pena em 1909.

Uma pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ (2021) também aponta uma profunda sub-representação ao observar instâncias do Judiciário brasileiro. A presença de negros no Poder Judiciário se resume a 12,18% dos magistrados, 30% dos servidores e 33,9% dos estagiários. Há predominância de 70,4% de pessoas brancas como servidores em cargos de chefia. As funções mais rentáveis e superiores têm, proporcionalmente, menos negros. Homens brancos representam 70% dos ministros e desembargadores, em contraste com homens

negros, que constituem, respectivamente, 14% e 6%. As mulheres negras nesses cargos são apenas 2%, com apenas uma ministra e 45 desembargadoras (3%). Para os cargos de desembargadores e juízes (titulares e substitutos), se repete um padrão: homens brancos são maioria, seguidos de mulheres brancas, depois homens negros e, por fim, um número muito inferior de mulheres negras.

No Supremo Tribunal Federal (STF), instância mais alta do Judiciário brasileiro, instaurada pela Constituição Provisória de 1890, houve apenas três ministros negros, os quais acentuamos que eram todos homens. Quando o ministro Joaquim Barbosa foi nomeado em 2003, havia um hiato de 66 anos sem que um juiz negro ocupasse uma vaga na instituição. Entre os onze ministros atuais, a ausência de representação negra se instaurou novamente. Os ministros do STF não têm tempo fixo de mandato, sendo o limite máximo a aposentadoria compulsória aos 75 anos.²³ Há previsão de aposentadoria de dois ministros em 2023: Ricardo Lewandowski, em maio, e Rosa Weber, em outubro, o que abre a possibilidade de dar primazia à representatividade de gênero e racial na ocupação dos cargos.

A análise apresentada ao longo do texto demonstra tendência de diminuição na quantidade de pessoas negras ocupantes de cargos nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, da escala municipal para a federal, ou seja, quanto maior o nível do cargo, menor a proporção de negros e negras ocupando-o. Esta dinâmica é comum entre as instâncias mais altas de poder, com as mulheres negras representando uma ínfima parte nesses espaços de decisão política, a despeito de serem o maior grupo populacional do Brasil.

Santana (2022) demonstra que a distribuição desigual de recursos de campanha política está diretamente ligada ao racismo e se reverbera na super-representação de homens brancos nas casas legislativas. Duas iniciativas recentes, uma do STF e outra do Senado, foram institucionalizadas com o objetivo de combater essa desproporcionalidade na esfera da representação política, ambas como resultado da mobilização de lideranças políticas negras e da organização da sociedade civil.

A primeira foi a consulta protocolada no STF em 2019 pela deputada federal Benedita da Silva (PT), do Rio de Janeiro, que questionava a viabilidade de mudanças para garantir financiamento das campanhas eleitorais de pessoas negras de forma proporcional à quantidade de candidato(as) negro(as) por partido. Demandava, assim, reserva de 30% das candidaturas em cada partido para pessoas negras; custeio mínimo de 30% das campanhas de candidato(as) negro(as); e garantia de tempo de propaganda eleitoral gratuita, no rádio e na televisão, proporcional às candidaturas de pessoas negras, respeitando-se o mínimo de 30%. Em agosto de 2020, o STF votou por conceder a garantia de financiamento e tempo

23. Com base no art. 100 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela EC nº 88/2015, que elevou a idade da aposentadoria compulsória de 70 para 75 anos.

de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão proporcionais ao número de candidato(as) negro(as), porém negou o pedido de estabelecimento de reserva de cotas raciais.²⁴ A princípio, a regra só valeria a partir de 2022, mas passou a vigor imediatamente, com respaldo na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 738/2020 do STF.²⁵

A segunda se refere à EC nº 111/2021,²⁶ aprovada em setembro do referido ano pelo Senado Federal, que estabelece que nos pleitos de 2022 a 2030 sejam considerados em dobro os votos dados a candidatos negro(as) e mulheres, para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e do fundo eleitoral. Isso é um estímulo para os partidos elegerem um político negro. Durante o pleito realizado em 2022, foram identificados, ainda, indícios de má-fé e fraudes na autodeclaração de candidatos como forma indevida de beneficiamento da destinação de recursos para candidaturas pretas e pardas. Dos 135 deputados federais autodeclarados negros e eleitos em 2022, identificamos no sistema do TSE que 26 se declararam brancos nas eleições de 2018 e 2020.²⁷

O alinhamento à pauta antirracista também é uma questão a ser problematizada. Ao analisarmos o perfil de parlamentares autodeclarado(as) negro(as), observa-se que a maioria está filiada a partidos que não preconizam o combate ao racismo como projeto político.²⁸ Em entrevista para o portal Congresso em Foco (Sardinha, 2022), a articuladora da Coalizão Negra por Direitos e diretora política do Instituto de Referência Negra Peregum, Sheila de Carvalho, afirma que o resultado eleitoral de 2022 não revela avanços da pauta antirracista no Legislativo, uma vez que o número de representantes do movimento negro permaneceu similar ao de antes e não foram reeleitos(as) deputado(as) com longa trajetória de defesa de direitos da população negra.

Nos dados do TSE sobre candidatos à reeleição e candidatos reeleitos em 2022 é possível constatar que homens brancos são a maioria dos candidatos e reeleitos a todos os cargos, e que mulheres negras, mais uma vez, são as menos representadas (tabela 4).

24. Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000 – Classe 11551 – Brasília-Distrito Federal.

25. A íntegra da decisão está disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF738esclarecimentos1.pdf>.

26. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc111.htm.

27. O portal da UOL publicou uma matéria com base na análise de uma banca de heteroidentificação racial que demonstra que, dos 517 parlamentares que se autodeclararam negros e foram eleitos para o Senado, Câmara e Assembleias Legislativas Estaduais, apenas 263 seriam negros – o que representa somente 16,4% do total de parlamentares negros eleitos (Freire e Mazzei, 2022).

28. A exemplo do Republicanos, União Brasil e do Progressistas (PP). Por vezes, esses parlamentares representam partido que negam a questão racial, como é o caso do Partido Liberal (PL).

TABELA 4
Candidatos à reeleição e reeleitos em 2022 por cargo, raça/cor e sexo

	Candidatos à reeleição				Candidatos reeleitos			
	Homens brancos	Homens negros	Mulheres brancas	Mulheres negras	Homens brancos	Homens negros	Mulheres brancas	Mulheres negras
Deputados federais	281	106	47	16	191	57	27	6
Deputados estaduais	458	223	80	45	322	144	56	31
Senadores	10	2	2	0	4	1	0	0
Governadores	13	6	0	1	8	3	0	1

Fonte: TSE. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas>.

Das diversas barreiras à representatividade da população negra, apontamos, além da elegibilidade: i) estranheza com a presença de corpos negros nesses ambientes; ii) dificuldades para a aprovação de projetos contra o racismo, genocídio e machismo; e iii) violência política de raça e gênero que permeiam o cotidiano da atuação política (Instituto Marielle Franco, 2021). A pesquisa realizada pelo Instituto Marielle Franco (2021) durante as eleições municipais de 2020 no Brasil apontou que 98,5% das candidatas negras relatou ter sofrido violência política, sendo o principal tipo a violência virtual, com ameaças e xingamentos de cunho racista, machista, sexista e transfóbico. Além disso, a pesquisa também expõe situações de violência política de raça e gênero nas estruturas dos partidos, nas casas legislativas e no sistema de justiça brasileiro.

Ainda assim, um balanço da atuação das parlamentares negras (senadoras e deputadas estaduais, federais e distritais) na legislatura de 2019 a 2022, realizado pelo movimento Mulheres Negras Decidem (2022), aponta que elas produziram quantidade significativa de proposições legislativas e participaram amplamente em comissões temáticas, debatendo notadamente os temas dos direitos das mulheres, combate ao racismo, saúde pública, educação básica e proteção aos povos originários e comunidades tradicionais.

Durante os dois mandatos anteriores do presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva, entre 2003 e 2010 houve a maior representatividade de pessoas negras nos cargos de alto escalão nos ministérios, contabilizando sete ministros negros, dos quais três são mulheres.²⁹ Contudo, essa quantidade é proporcionalmente irrisória, tanto na comparação com o total de ministros nos governos – posto que representaram apenas 6,7% dos 104 ministros – quanto em relação ao universo da população

29. Benedita da Silva (ministra de Desenvolvimento Social de 2003 a 2007); Marina Silva (ministra do Meio Ambiente de 2003 a 2008); Matilde Ribeiro (ministra-chefe da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial de 2003 a 2008); Edson Santos (ministro da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial de 2008 a 2010); Eloi Ferreira (ministro-chefe da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial de 2010 a 2011); Gilberto Gil (ministro da Cultura de 2003 a 2008); e Orlando Silva (ministro do Esporte de 2006 a 2011).

negra brasileira. No dia 1º de janeiro de 2023, ao iniciar seu terceiro mandato, o presidente Lula alcançou novo patamar de representatividade ao anunciar dez ministros negros, dos quais quatro são mulheres. De um total de 37 nomeações,³⁰ os negros representam 27% dos novos ocupantes das pastas. Para expressar uma compatibilidade representativa, a meta a ser alcançada permeia pelo menos a metade dos cargos de ministros ocupados por pessoas negras.

No início do século XXI, o Brasil avançou na consolidação de experiências de participação social na construção, planejamento, deliberação e controle das políticas públicas, dentre os quais destacamos os conselhos, as conferências, os fóruns e as comissões. Entretanto, historicamente o que se observa é o esvaziamento nas etapas de tramitação, execução e avaliação da participação. Uma alternativa é ampliar o envolvimento coletivo da sociedade civil organizada para todo o ciclo de gestão orçamentária e de políticas.

O Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR (Cruzeiro, 2012) tem caráter consultivo e não deliberativo e foi impactado com o esvaziamento da participação da sociedade civil a partir de 2019, ano que marcou a extinção de um número de espaços voltados a debates pertinentes à vida da população negra. Com a publicação do Decreto nº 9.759, de abril de 2019, foram extintos mais de cinquenta colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, dos quais alguns eram destinados a questões concernentes à pauta racial (quadro 1). A revogação deste documento foi um dos primeiros atos da atual presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, publicado no Decreto nº 11.371, de 1º de janeiro de 2023.

A sub-representação de pessoas negras, notadamente mulheres, nos espaços de poder e decisão e os empecilhos ao avanço das pautas de promoção da igualdade racial em esferas públicas no Brasil coadunam com o processo histórico. Novos patamares de representatividade, com protagonismo negro, estão incorporados nos relatórios de grupos técnicos de transição, que tomam a participação de lideranças negras comprometidas com a pauta antirracista como diretriz nos governos e como princípio fundamental de uma administração democrática.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dois pontos indicam um entendimento do governo atual de que a pauta da igualdade racial é relevante no contexto brasileiro: i) a existência de secretarias e departamentos direta e indiretamente estabelecidos para o trato da problemática racial; e ii) a criação de uma Assessoria de Participação Social e Diversidade em todos os ministérios, cujo objetivo é colaborar com a formulação de políticas e

30. Até a data de 17 de janeiro de 2023.

diretrizes para a promoção da participação social e das igualdades de gênero, étnica e racial, bem como enfrentar as desigualdades sociais e regionais.

O *Relatório do Grupo Técnico de Igualdade Racial*, produzido pela Comissão de Transição Governamental (Brasil, 2022, p. 67), propôs também a criação das diretorias de transversalidade no Ministério do Planejamento, com o objetivo de superar “o limite crônico de gestão da transversalidade das políticas de promoção da igualdade racial em relação a planejamento governamental e gestão orçamentária”.

As secretarias diretamente vinculadas com a pauta, cujas políticas e programas devem ser acompanhados nos seguintes ministérios, são:

- Ministério da Igualdade Racial – promoção da igualdade racial, ações afirmativas, combate e superação do racismo, e políticas para quilombolas, povos e comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e ciganos;
- Ministério do Trabalho e Emprego – economia popular e solidária;
- Ministério das Cidades – habitação e políticas para territórios periféricos;
- Ministério da Educação – superior, básica, continuada, alfabetização de jovens e adultos, e diversidade e inclusão; e
- Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – juventude, combate à pobreza e à fome, assistência social, renda, segurança alimentar e nutricional, Cadastro Único, cuidados e família, e inclusão socioeconômica.³¹

Os desafios a serem enfrentados para promover a igualdade racial são enormes. Apresentamos a seguir, à luz das análises feitas sobre as quatro áreas destacadas neste capítulo do boletim *Políticas sociais*, uma agenda mínima e algumas ações que consideramos prioritárias para os próximos anos.

Nos chamou atenção o pouco destaque dado à agenda de cuidados no *Relatório do Grupo Técnico de Igualdade Racial* (Brasil, 2022). Com relação a este tema, a lógica atual de organização social precisa ser subvertida, pois produz inúmeras desigualdades e, como consequência, se torna um entrave para a superação

31. Além destas, destacamos a necessidade de acompanhamento das ações – ainda não publicadas – nos seguintes ministérios e secretarias: Ciência, Tecnologia e Inovação (políticas e programas estratégicos); Cultura (cidadania e diversidade cultural); Direitos Humanos e da Cidadania (direitos da criança e do adolescente, promoção e defesa dos direitos humanos); Esporte (esporte amador, educação, lazer e inclusão social); Fazenda (reformas econômicas e reforma tributária); Justiça e Segurança Pública (políticas sobre drogas e gestão de ativos, segurança pública, políticas penais e acesso à Justiça); Meio Ambiente e Mudança do Clima (meio ambiente urbano e qualidade ambiental); Minas e Energia (políticas sociais e universalização do acesso à energia elétrica); Mulheres (articulação institucional, ações temáticas e participação política, autonomia econômica e enfrentamento à violência contra mulheres); Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (territórios e sistemas produtivos quilombolas e tradicionais); Planejamento e Orçamento (orçamento federal); Saúde (atenção primária); e Secretaria-Geral da Presidência da República (participação social).

da pobreza. Por esse motivo, propomos a incorporação de raça e racismo na discussão sobre cuidado, via ações de:

- fomento a pesquisas sobre organização social de cuidados no Brasil, realizadas numa perspectiva interseccional, com segregação de dados por raça/cor, sexo e territorialidade (urbano e rural); e
- sensibilidade à percepção multidiversa de mulheres, com a consideração da realidade das mulheres negras e das demandas da Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas (Fenatrad) e demais organizações como ponto de diálogo para proposições e diretrizes de políticas.

As ações descritas a seguir têm o objetivo de reconhecer o direito ao cuidado no Brasil para viabilizar a construção de um sistema integrado de cuidados.

- 1) Cumprimento dos acordos assumidos nas Conferências Regionais sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, com destaque para os consensos e cartas pactuados a partir de 2007.³²
- 2) Aumento da aproximação com demais países *ladino-amefricanos* (Lélia Gonzalez), a fim de buscar referências em experiências de boas práticas no reconhecimento do direito ao cuidado e na criação do Sistema Integral do Cuidado.
- 3) Articulação entre as áreas governamentais na criação de um órgão colegiado interministerial, conselho ou comitê interinstitucional, com grupos de trabalhos que incluam os avanços operacionalizados em universidades e movimentos sociais, além da presença de representantes da sociedade civil, da esfera privada do mercado e a cooperação internacional em suas diversas representações.
- 4) Reserva orçamentária para a implementação de pesquisas relacionadas ao uso do tempo de forma continuada, bem como criação de conta satélite do trabalho de cuidado e trabalho doméstico não remunerado, a ser incorporada às contas nacionais (Melo, Morandi e Moraes, 2022).

Também é necessário incorporar práticas que visem à reorganização dos serviços de cuidados, como a ampliação de políticas de serviços e flexibilização nas condições de atendimento dos serviços públicos, de forma a viabilizar o acesso às pessoas que proveem cuidados; e a ampliação das políticas de tempo em diversas áreas, sobretudo no âmbito da proteção social.

32. Ver mais em: <https://www.cepal.org/pt-br/orgaos-subsidiarios/conferencia-regional-mulher-america-latina-caribe>.

A regulamentação das profissões relacionadas aos cuidados também se impõe como uma demanda necessária do ponto de vista do reconhecimento dos seguintes direitos:

- reconhecimento legal do cuidado e dos afazeres domésticos não remunerados, na qualidade de trabalhos a terem direitos garantidos de forma não contributiva;
- regulamentação dos direitos trabalhistas das ocupações de entregadores de mercadoria, cuidadores, babás, entre outras profissões de cuidados, com definições específicas das atribuições a serem registradas na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) e refletidas nas demais classificações profissionais; e
- estabelecimento de piso salarial para todas as profissões de cuidado.

As violências que atingem a população negra se desdobram em desafios comprometidos com ações urgentes à valorização da vida. A centralidade em algumas áreas do organograma de governos não exclui:

- a visibilização da população negra enquanto vítima de violência, com ênfase na institucionalização, planejamento, monitoramento e execução orçamentária da política de segurança nas UFs e em escala nacional,³³ bem como a instauração de espaços de acompanhamento transversal da política de segurança e de acesso à justiça, com promoção da vida negra;
- orçamento sensível à equidade racial, por mecanismo de enfrentamento à vitimização da população negra nas dimensões de segurança e para promoção do acesso à justiça;
- alteração da política carcerária como instrumento concentrador de população negra no sistema penal, para a institucionalização de política de resiliência; e
- fomento às revisões de bases de dados dos últimos dez anos, que comportam informações sobre as questões relacionadas a violências perpetradas contra a população negra.

A reconstrução das capacidades estatais relacionadas às políticas de educação para a diversidade, em geral, e para as relações étnico-raciais (Erer), em particular, foi iniciada em janeiro de 2023.³⁴ O primeiro passo foi dado com a recriação

33. O relançamento do Plano Juventude Viva, voltado à redução de homicídios, e a criação no Ministério da Justiça de uma coordenação de enfrentamento à violência são as propostas direcionadas à juventude negra já lançadas no *Relatório do Grupo Técnico de Igualdade Racial* (Brasil, 2022).

34. O *Relatório do Grupo Técnico de Igualdade Racial* (Brasil, 2022) aponta a necessidade de fortalecimento da Erer via criação de um comitê de acompanhamento e avaliação.

da Secadi. Contudo, a reinserção da Erer nas ações do MEC – garantindo-lhe a presença, de modo estrutural, nas políticas educacionais do país – exige uma série de ações, conforme a seguir descritas.

- 1) Inserção da promoção da igualdade étnico-racial e do combate ao racismo:
 - a) como elemento prioritário do Plano Nacional de Educação 2025-2035 e do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD); e
 - b) como diretriz na atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) no apoio a pesquisas, na construção de indicadores de avaliação e monitoramento e no financiamento de projetos e programas de educação.
- 2) Implementação, monitoramento e avaliação nas esferas federal, estadual e municipal, das diretrizes curriculares nacionais para a educação das relações étnico-raciais e para o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana, de 2004.
- 3) Promoção de formação de professores em Erer.

Quanto à problemática da representatividade política, consideramos pertinentes e prioritárias ações que visem ampliar a participação, a capacidade de ingerência sobre decisões políticas e o aumento do montante orçamentário para políticas e programas que visem inserir a população negra em espaços de decisão. Para alcançá-las, propomos uma reserva orçamentária significativa, com a questão racial transversal a todas as políticas e programas de governo; e transparência quanto ao orçamento, com indicação de distribuição e sinalização dos recursos que beneficiarão diretamente a população negra.

A necessidade de ampliação da participação social e do poder de deliberação da população negra em espaços de decisão política, reafirmada pelo *Relatório do Grupo Técnico de Igualdade Racial* (Brasil, 2022), permite a consolidação de medidas mais alinhadas à realidade brasileira e se fazem possíveis por meio de ações como:

- elaboração e consolidação de instrumentos e estratégias sociais de acompanhamento das políticas e da destinação orçamentária;
- reativação de todos os comitês, comissões, conselhos e grupos de trabalho que preveem a contribuição da sociedade civil organizada, o que garante paridade e continuidade da participação em todo o ciclo do planejamento, execução e avaliação dos orçamentos e das políticas;

- aumento da proporção de parlamentares negros na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional; e
- ocupação por mulheres negras das duas vagas a serem abertas para o STF em 2023.

Faz-se necessário também alcançar novos patamares de representatividade e protagonismo negro em todas as esferas políticas (municipais, estaduais e federais), aproximando-se da proporcionalidade da população negra de cada uma, como, por exemplo, via:

- financiamento das campanhas eleitorais de pessoas negras de forma proporcional à quantidade de candidatos negros por partido;
- cotas raciais de 50% para candidatos negros; e
- ocupação de 56% de pessoas negras em cargos ministeriais, que atendam à proporcionalidade de mulheres e homens negros em relação à população negra total.

As recentes legislações cunhadas com o objetivo de eliminar desigualdades na representação política entre negros e brancos demonstraram fragilidades. Por esse motivo, existe a necessidade de estabelecer estratégias de combate às fraudes nas autodeclarações de candidatos não negros no âmbito dos processos eleitorais, como, por exemplo, a criação de banca de heteroidentificação racial (em novembro de 2022 foi protocolado na Câmara dos Deputados o PL nº 2697/2022, chamado PL Antonieta de Barros, com proposta de implementação de mecanismos de heteroidentificação).

REFERÊNCIAS

ABREU, A. K. *et al.* Igualdade racial. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, p. 347-406, 2021.

ABREU, A. K.; LIMA JÚNIOR, A. T. Igualdade racial. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 27, p. 271-309, 2020.

ALMEIDA, S. L. de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2019.

BANGO, J. **Cuidados na América Latina e no Caribe em tempos de covid-19:** em direção a sistemas integrais para fortalecer a resposta e a recuperação. Nova York: ONU Mulheres; CEPAL, 2020. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45923/190821_pt.pdf. Acesso em: 17 mar. 2022.

BATTHYÁNY, K. Desafios para a organização da política de cuidados no Uruguai. *In*: ARAÚJO, C.; GAMA, A. (Org.). **Entre casa e trabalho**: gênero e família no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nuderg/Uerj, 2017. p. 31-39.

BICHARA, C. D. C. *et al.* **Direitos da população negra e combate ao racismo e sobre direitos das comunidades quilombolas**. Brasília: Observatório Parlamentar da Revisão Periódica Universal, 2022.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

BRANDINO, G. Fundação Palmares: a negação do racismo e o discurso de Bolsonaro. **Nexo Jornal**, São Paulo, 1^a dez. 2019.

BRASIL. Decreto nº 99.678, de 8 de novembro de 1990. Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 nov. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99678.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2099.678%2C%20DE%208%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201990.&text=Aprova%20a%20Estrutura%20Regimental%20do,vista%20o%20disposto%20nos%20arts. Acesso em: 27 mar. 2023.

BRASIL. Decreto nº 1.917, de 27 de maio de 1996. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Educação e do Desporto e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 maio 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1917.htm#art5. Acesso em: 27 mar. 2023.

BRASIL. Decreto nº 2.147, de 14 de fevereiro de 1997. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Educação e do Desporto, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 fev. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/D2147.htm#art5. Acesso em: 27 mar. 2023.

BRASIL. Decreto nº 3.501, de 12 de junho de 2000. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jun. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3501.htm#art6. Acesso em: 27 mar. 2023.

BRASIL. Decreto nº 3.772, de 14 de março de 2001. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 mar. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3772.htm#art6. Acesso em: 27 mar. 2023.

BRASIL. Decreto nº 4.637, de 21 de março de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 24 mar. 2003a. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4637.htm#art6. Acesso em: 27 mar. 2023.

BRASIL. Decreto nº 4.791, de 22 de julho de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 jul. 2003b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4791.htm#art6. Acesso em: 27 mar. 2023.

BRASIL. Decreto nº 5.159 de 28 de julho de 2004. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 jul. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5159.htm#art6. Acesso em: 27 mar. 2023.

BRASIL. Decreto nº 6.320, de 20 de dezembro de 2007. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 dez. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6320.htm#art6. Acesso em: 27 mar. 2023.

BRASIL. Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação e dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 maio 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7480.htm#art6. Acesso em: 27 mar. 2023.

BRASIL. Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 mar. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7690.htm#art5. Acesso em: 27 mar. 2023.

BRASIL. Decreto nº 9.005, de 14 de março de 2017. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação, remaneja cargos em comissão e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 mar. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9005.htm#art10. Acesso em: 27 mar. 2023.

BRASIL. Decreto nº 9.665, de 2 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 jan. 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9665.htm#art9. Acesso em: 27 mar. 2023.

BRASIL. Decreto nº 10.195, de 30 de dezembro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10195.htm#art8. Acesso em: 27 mar. 2023.

BRASIL. Decreto nº 10.612, de 29 de janeiro de 2021. Altera o Decreto nº 10.195, de 30 de dezembro de 2019, para prorrogar o prazo de remanejamento temporário de cargos em comissão ao Ministério da Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 jan. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Decreto/D10612.htm. Acesso em: 27 mar. 2023.

BRASIL. **Relatório do Grupo Técnico de Igualdade Racial**: produto 2 – relatório final. Brasília: Comissão de Transição Governamental, dez. 2022.

BRASIL. Decreto nº 11.342 de 1º de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1º jan. 2023a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11342.htm#art4. Acesso em: 27 mar. 2023.

BRASIL. Decreto nº 11.402 de 23 de janeiro de 2023. Altera o Decreto nº 11.342, de 1º de janeiro de 2023, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação, e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 jan. 2023b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11402.htm#art1. Acesso em: 27 mar. 2023.

BUENO, S. *et al.* **Visível e invisível**: a vitimização de mulheres no Brasil. 3. ed. São Paulo: FBSP; Datafolha, 2021.

BUENO, S.; LAGRECA, A.; SOBRAL, I. **Violência contra meninas e mulheres no 1º semestre de 2022**. São Paulo: FBSP, 2022.

CAMARANO, A. A.; SIMÕES, L. P. (Org.). **Cuidar, verbo transitivo**: caminhos para a provisão de cuidados no Brasil. Brasília: Ipea, 2023. (Publicação Preliminar).

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Panorama social de América Latina**. Santiago do Chile: CEPAL, 2012. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/c3d22634-859a-4f83-8c88-d7c233ac9bfc/content>. Acesso em: 27 mar. 2023.

CERQUEIRA, D. *et al.* **Atlas da Violência 2021**. São Paulo: FBSP, 2021. P.14-15

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Pesquisa sobre negros e negras no Poder Judiciário**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/rela-negros-negras-no-poder-judiciario-150921.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2023.

CRUXÊN, I. **O Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial na visão de seus conselheiros**: Projeto Conselhos Nacionais – perfil e atuação dos conselheiros. Brasília: Ipea, 2012.

ESQUIVEL, V. R. **El cuidado en los hogares y en las comunidades**: documento conceitual. Oxford: Oxfam, 2013. (Informes de investigação da Oxfam).

FANELLI, G. de C. R. **A Lei 11.645/08**: história, movimentos sociais e mudança curricular. 2018. 144 f. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020**. São Paulo: FBSP, 2020.

FREIRE, S.; MAZZEI, B. Metade dos parlamentares eleitos que dizem ser negros são brancos. **UOL**, 20 nov. 2022. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/11/20/metade-dos-parlamentares-eleitos-que-dizem-ser-negros-sao-brancos.htm?utm_source=twitter&utm_medium=social-media&utm_campaign=noticias&utm_content=geral. Acesso em: 9 dez. 2022.

GARCIA, L. P.; SANCHEZ, Z. M. Consumo de álcool durante a pandemia da covid-19: uma reflexão necessária para o enfrentamento da situação. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 10, p. 1-6, 2020.

GARCIA, L. P.; SILVA, G. D. M. da. **Mortalidade de mulheres por agressões no Brasil**: perfil e estimativas corrigidas (2011-2013). Brasília: Ipea, fev. 2016. (Texto para Discussão, n. 2179).

GOES, F. L. *et al.* Equidade racial e a agenda de cuidados no Brasil. *In*: CAMARANO, A. A.; PINHEIRO, L. (Org.). **Cuidar, verbo transitivo**: caminhos para a provisão de cuidados no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. p. 79-133.

GOMES, N. L.; SILVA, P. B. G. e. O desafio da diversidade. In: GOMES, N. L.; SILVA, P. B. G. e. (Org.). **Experiências étnico-culturais para a formação de professores**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002. p. 13-33.

GONZALEZ, L. **Por um feminismo afro-latino-americano**: ensaios, intervenções e diálogos. Rio Janeiro: Zahar, 2020.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **A conta do desmonte**: balanço do Orçamento Geral da União 2021. Brasília: Inesc, 2021. Disponível em: <https://Www.Inesc.Org.Br/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

INSTITUTO MARIELLE FRANCO. Violência política de gênero e raça no Brasil 2021: eleitas ou não, mulheres negras seguem desprotegidas. Rio de Janeiro: **Instituto Marielle Franco, 2021**. Disponível em: <https://www.violenciapolitica.org/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

LUIGI, A. S. Ensino de história da África no Brasil: fluxos, refluxos e possibilidades. **Crítica Educativa**, v. 5, n. 1, p. 92-104, 2019. Disponível em: <https://www.criticaeducativa.ufscar.br/index.php/criticaeducativa/article/download/431/453>. Acesso em: 26 dez. 2022.

MBEMBE, A. **Necropolítica**. São Paulo: N-1 Edições, 2018.

MELO, H. P.; MORANDI, L.; MORAES, L. L. de. **Os cuidados no Brasil**: mercado de trabalho e percepções. 1. ed. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2022. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/19650.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2023.

MESSEMBERG, 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://www.scielo.br/j/se/a/KP5Fw74VrvfByjxRpHfKbRS/?format=pdf&clang=pt>. Acesso em: 9 jun. 2022.

MORENO, T. Politizar o cuidado e transformar a economia. **Brasil de Fato**, 24 fev. 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/02/24/politizar-o-cuidado-e-transformar-a-economia>. Acesso em: 10 dez. 2022.

MULHERES NEGRAS DECIDEM. **Porque votar em mulheres negras**: balanço dos mandatos das parlamentares negras (2019-2023). [s.l.]: Mulheres Negras Decidem, set. 2022. Disponível em: <https://mulheresnegrasdecidem.org/balanco-dos-mandatos-das-parlamentares-negras/>. Acesso em: 26 set. 2022.

NASCIMENTO, A. **O genocídio do negro brasileiro**: processo de um racismo mascarado. 3. ed. São Paulo: Perspectivas, 2016.

OLIVEIRA, L. F.; CANDAU, V. M. F. Pedagogia decolonial e educação antirracista e intercultural no Brasil. **Educação em Revista**, v. 26, n. 1, p. 15-40, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/TXxbbM6FwLJyh9G9tqvQp4v/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 dez. 2022.

OLIVEIRA, M. Relações entre a covid-19, sexismo e racismo no Brasil: uma análise da economia feminista. **Praia Vermelha**, v. 32, n. 1, p. 5-23, 2021.

OXFAM BRASIL. **Tempos de cuidar**: o trabalho de cuidado não remunerado e mal pago e a crise global da desigualdade. Oxford: Oxfam, 2020. (Documento informativo da Oxfam). Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/blog/trabalho-de-cuidado-uma-questao-tambem-economica/>. Acesso em: 15 maio 2020.

REHM, J. *et al.* Alcohol use in times of the covid-19: implications for monitoring and policy. **Drug and Alcohol Review**, v. 39, n. 4, p. 301-304, 2020.

SANTANA, B. Despachar o que nos assombra, eleger Quilombo nos Parlamentos. *In*: SANTOS, H. (Org.). **A resistência negra ao projeto de exclusão racial**: Brasil 200 anos (1882-2022). São Paulo: Jandaíra, 2022. p. 59-68.

SARDINHA, E. Projeto “Quilombo nos Parlamentos” elege 26 deputados: veja quais. Congresso em Foco, 9 out. 2022. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/projeto-quilombo-nos-parlamentos-elege-26-deputados/>. Acesso em: 26 out. 2022.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Anuário Brasileiro da Educação Básica 2021. Brasília: Moderna, 2021. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/07/Anuario_21final.pdf. Acesso em: 2 jan. 2023.

VAN DIJK, T. A. Denying racism: elite discourse and racism. *In*: WRENCH, J.; SOLOMOS, J. (Ed.). **Racism and migration in Western Europe**. Oxford: Berg, 1993. p. 179-193.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, v. 34, p. 165-171, 2015. Disponível em: <https://academic.oup.com/policyandsociety/article-pdf/34/3-4/165/41068298/j.polsoc.2015.09.001.pdf>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

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.

BRASIL. Decreto nº 2.890, de 21 de dezembro de 1998. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Educação e do Desporto, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 dez. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2890.htm#art5. Acesso em: 27 mar. 2023.

CARVALHO, D.; DIAS, M. Bolsonaro defende generais em ministérios e diz que presidentes anteriores nomearam terroristas. **Folha de São Paulo**, 4 jul. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/07/bolsonaro-defende-generais-em-ministerios-e-diz-que-presidentes-anteriores-nomearam-terroristas.shtml>. Acesso em: 15 dez. 2022.

CONSTANTINO, R.; COSTA, V.; EIRAS, Y. As ideias e os valores de Bolsonaro em 100 frases. **O Globo**, 8 jan. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/epoca/as-ideias-os-valores-de-bolsonaro-em-100-frases-23353141>. Acesso em: 16 dez. 2022.

GOES, F. L. *et al.* Igualdade racial. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, p. 1-56, 2022.

GONZALEZ, L. Racismo e sexismo na cultura brasileira. *In*: SILVA, L. A. M. da *et al.* **Movimentos sociais urbanos, minorias étnicas e outros estudos**. Brasília: Anpocs, 1983. p. 223-244.

GRUPOS técnicos do Gabinete de Transição. Gabinete da Transição, 16 nov. 2022. Disponível em: <https://gabinetedatransicao.com.br/noticias/gabinete-de-transicao-alckmin-anuncia-integrantes-de-mais-16-grupos-tecnicos/>. Acesso em: 28 dez. 2022.

PAUTASSI, L. El cuidado: de cuestión problematizada a derecho – un recorrido estratégico, una agenda en construcción. *In*: FERREYRA, M. (Org.). **El trabajo de cuidados: una cuestión de derechos humanos y políticas públicas**. Cidade do México: ONU Mujeres, 2018. p. 175-188.

RODRIGUES, L. A. M. S.; BARBOSA, M. L. de O.; RIBEIRO, C. M. Mapeando a pesquisa em educação das relações étnico-raciais. **Cadernos de Pesquisa**, v. 52, p. 1-25, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/PydYSVHnz3g88S6MrkfLR8F/abstract/?lang=pt>.

SILVA, T. D. **Educação escolar quilombola no censo da educação básica**. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2015. (Texto para Discussão, n. 2081). Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/121735/1/823671208.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2022.

IGUALDADE DE GÊNERO¹

1 APRESENTAÇÃO

A construção de uma agenda pública para o tema da igualdade de gênero ou da garantia de condições de vida adequadas para as mulheres não é tarefa trivial. Por se constituir em uma agenda transversal, sua definição exige olhar de forma holística o conjunto das áreas setoriais, procurando identificar, em cada uma delas, temas prioritários e urgentes. Este movimento tem sido adotado, em alguma medida, pelos organismos internacionais que integram o sistema das Nações Unidas e que construíram pactuações como as Plataformas de Ação de Beijing, do Cairo,² entre outras. Esses documentos elencam áreas prioritárias para a atuação do Estado, contribuindo para orientar as políticas públicas diante do enorme desafio de desenvolver um conjunto integrado de políticas para as mulheres.

O objetivo deste texto é menos ambicioso, pois não partimos de uma análise exaustiva de prioridades para as políticas em cada uma das áreas setoriais existentes, seja no que se refere a mercado de trabalho, educação, saúde e segurança pública, seja em áreas menos “tradicionais” como meio ambiente, infraestrutura ou política econômica. Neste capítulo procuramos olhar para um conjunto reduzido de políticas que sugerimos compor uma agenda prioritária de futuro para a gestão governamental que se inicia e que seja, contudo, capaz de produzir impacto na vida das mulheres e na redução das desigualdades de gênero.

É importante ter em mente que a construção dessa agenda tenta responder também ao contexto recente de ataque e desmonte das políticas para as mulheres (Ipea, 2022; Tokarski *et al.*, 2022b) e de fortalecimento de um discurso reacionário da nova direita nos espaços institucionais de poder, a qual adota um discurso “antigênero” que pretende desconstruir avanços nos mais diversos campos, seja no Estado, seja na sociedade brasileira. A partir deste contexto se propagou uma política antiestatal e, ao mesmo tempo, se fomentou uma cultura individualista que sobrepõe a conduta e os interesses particularistas em detrimento da coletividade. Esse fenômeno tem sua origem na articulação entre uma ideologia ultraliberal,

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps30/igualdadedegenero>

2. Ver Viotti (2006) e Patriota (2006).

o fundamentalismo religioso promovido por parcela das igrejas neopentecostais com base política firmada na bancada evangélica³ e em setores conservadores da igreja católica, e o “anticomunismo” que passou a combater o “bolivarianismo” e a estigmatizar o Partido dos Trabalhadores (PT) como propagador oficial do comunismo no Brasil (Miguel, 2016). As pautas levantadas por essas correntes do neoconservadorismo encontram-se centralizadas principalmente nas discussões sobre “ideologia de gênero”, “doutrinação marxista” e nos assuntos correntes sobre aborto, moral sexual e família tradicional (Miguel, 2016). Nesta aliança firmada entre o neoconservadorismo e o neoliberalismo, um ponto convergente tem como propósito a desintegração do Estado de bem-estar social em favor do mercado e a responsabilização integral dos indivíduos e da família pela provisão da vida. A introjeção de uma ideologia conservadora de viés religioso, articulada a uma tendência de dismantelamento das políticas sociais, encontra solo fértil na educação, nos meios digitais de comunicação e, quando integrada ao projeto político de governo, enraíza-se nas ações coordenadas pelo Estado, tal como evidenciado no mais recente governo, de Jair Bolsonaro.

Considerando que o contexto é fundamental para a construção de agendas prioritárias, este texto se organizou para analisar, na seção 2, um conjunto de elementos de contexto capazes de influenciar os rumos das políticas de gênero e que devem ser considerados como determinantes nas análises programáticas imediatas. Na seção 3, são apresentadas cinco agendas consideradas de grande relevância para o campo, são elas: i) a necessária articulação com o Legislativo e a defesa dos direitos das mulheres, particularmente no que se refere aos direitos sexuais e reprodutivos e à violência; ii) a reconstrução de capacidades estatais para desenvolvimento de políticas para as mulheres; iii) a reconstrução de uma política integral de enfrentamento da violência contra as mulheres; iv) a necessidade de repensar normas e padrões culturais que produzem e reproduzem desigualdades de gênero; e v) a criação de um sistema integral de cuidados. Por fim, na seção 4, são apresentadas algumas considerações finais.

2 CONTEXTO

O desenho de uma agenda de futuro para a igualdade de gênero não se dá no vazio, desconectada da realidade socioeconômica e do contexto político das sociedades. Pensar e elencar temas e áreas estratégicas de atuação sem considerar os desafios impostos por contextos particulares equivale a pensar apenas um lado do problema, ignorando os constrangimentos ou os elementos facilitadores que podem tornar

3. Importante destacar que o termo bancada evangélica define um grupo de parlamentares que militam por pautas reacionárias/conservadoras. Já a Frente Parlamentar Evangélica reúne esse conjunto de parlamentares, mas também parlamentares da esquerda não vinculados necessariamente a tais pautas.

os desafios de enfrentar determinadas questões mais ou menos complexos. Nesse sentido, nesta seção trazemos à reflexão alguns elementos do contexto social, político e econômico recentes do Brasil, que nos ajudam a compreender como chegamos à situação atual, qual o tamanho do desafio e quais caminhos podem ser perseguidos para voltarmos a andar em uma trilha rumo à maior igualdade entre homens e mulheres, consideradas as interseccionalidades que atuam para conformar esta desigualdade.

2.1 Os movimentos de resistência à agenda de gênero

O primeiro elemento fundamental desse contexto coloca em cena os crescentes movimentos de resistência à agenda de gênero que se espalharam pelo mundo nos anos recentes, chegando também ao Brasil e aqui se aprofundando ao longo da última década. Para entender esta resistência, é preciso ter em conta que o processo de avanços e as conquistas relacionadas à igualdade produziram, ao mesmo tempo, um movimento contrário e de resistência à agenda de gênero. No Brasil, assim como em boa parte dos países, esses movimentos antigênero ganharam força e passaram a interferir nas legislações, em eventos públicos e na produção e no desmonte de políticas públicas. A ideia da “ideologia de gênero”, enquanto estratégia articuladora desses movimentos na década de 1990 – a partir de coalizões de setores que antes tinham poucos pontos de diálogo, como católicos e evangélicos conservadores –, desdobrou-se em movimentos organizados nos anos 2000, por exemplo, o Movimento Escola Sem Partido (Mesp), criado em 2004. O Mesp, originalmente criado com o objetivo de combater a suposta doutrinação marxista no ambiente escolar, uniu-se, ao final da década de 2000, às bancadas religiosas no Congresso Nacional para o enfrentamento de uma também suposta “ideologia de gênero” que estaria sendo difundida nas escolas do país, direcionando, assim, boa parte de seus esforços para temas de natureza moral (Mostafa *et al.*, 2019).

É interessante notar que os esforços de combate à “ideologia de gênero” – factóide criado com o objetivo de combater “uma doutrinação que busca a ‘dissolução da moral sexual convencional’, a desordem social e o fim da família tradicional” (Mostafa *et al.*, 2019, p. 327) – não se iniciam nos últimos anos, ainda que tenham se avolumado em especial nos últimos dois pleitos eleitorais, de 2018 e 2022. De acordo com Vaggione *et al.* (2020), o conceito de gênero passou a ser usado por intelectuais feministas com mais recorrência na década de 1970, sendo incorporado ao sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) apenas na década de 1990. Nessa década, importantes conferências internacionais⁴ do sistema

4. Como a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim (1995), a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, no Cairo (1994) e a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro (1992).

ONU discutiram, de maneira central, questões sobre população e autonomia reprodutiva, colaborando para reações como a do Vaticano, que cunhou o termo “cultura da morte” para os debates que giravam em torno da sexualidade e do controle contraceptivo. Vaggione *et al.* (2020) identificam o primeiro registro na igreja católica da expressão “ideologia de gênero” em um documento publicado em 1998, intitulado *Ideologia de gênero: seus perigos e alcances*,⁵ pela Comissão da Mulher da Conferência Episcopal Peruana.

Os movimentos de avanços das pautas feministas, contudo, seguiam no Brasil e se fortaleciam quando, nos anos 2010, importantes retrocessos legislativos em relação ao direito das mulheres foram levados a cabo a partir de articulações em torno do combate à “ideologia de gênero”. Avançaram no Congresso Nacional diversos projetos de lei (PLs), encabeçados por parlamentares religiosos, antigênero e conservadores, que culminaram na instituição de uma comissão especial para discutir o PL que versava sobre a Escola sem Partido, o qual acabou não tendo sucesso e sendo arquivado ao final da legislatura. Em 2014, foi retirada a diretriz que propunha a promoção da igualdade racial, de gênero e de orientação sexual do Plano Nacional de Educação (PNE) e, em 2017, houve a “proibição” do uso dos termos gênero e orientação sexual na Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Antes disso, ainda em 2011, o material *Escola sem Homofobia*, de formação sobre questões de gênero e sexualidade – nomeado pejorativamente de *kit gay* –, foi retirado de circulação após pressão de parlamentares religiosos. Em 2018, ano em que as pautas morais foram uma das principais agendas que permearam o debate nacional, o *kit gay* foi novamente colocado em cena em detrimento de agendas ligadas a educação, saúde, emprego (Mostafa *et al.*, 2019).

Os resultados das eleições daquele ano tiveram também como desfecho a institucionalização das pautas morais e conservadoras como política de Estado, impactando todo o campo de políticas para as mulheres, bem como a destinação de orçamento para estas agendas (Tokarski *et al.*, 2022b). A agenda antigênero foi incorporada em diferentes espaços do governo, em especial na política externa,⁶ no Ministério da Educação (MEC) e no Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH),⁷ no qual se localizava não apenas a pasta responsável por estas políticas, mas também uma pasta responsável pelas políticas para as famílias. Neste processo, verificou-se simultânea e paulatinamente o desmonte de toda a estrutura institucional, normativa, de coordenação e execução de políticas para

5. Ver Conferência Episcopal Peruana (1998).

6. Em outubro de 2020 o governo brasileiro se aliou a países ultraconservadores – como Uganda, Egito e Hungria – para, com os Estados Unidos, então governado por Donald Trump, articular pela defesa da Declaração do Consenso de Genebra, que continha “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, 2022a, p. 32).

7. Ver Entrevista... (2020).

as mulheres e fortalecimento das estruturas e execução das ações voltadas para a família (Tokarski *et al.*, 2022a; 2022b).

Chegamos ao início da década de 2020 em um contexto no qual emergem diferentes (contra) movimentos em reação aos avanços na agenda de gênero. Referidos por diferentes denominações (antigênero, *backlash*), esses movimentos trazem no cerne da narrativa a ideia de que a agenda de gênero é um risco a uma ordem moral e social específica, na qual prevalece uma abordagem familista unitária, que compreende a família a partir da união exclusiva entre um homem e uma mulher com a finalidade de reprodução, e reverbera a ideia de papéis sociais rígidos e hierarquizados, nos quais cabe aos homens o papel da provisão e da decisão, enquanto às mulheres cabe a função do cuidado, da reprodução cotidiana da vida e da manutenção da família.⁸ Pesquisa do Fórum do Parlamento Europeu para os Direitos Sexuais e Reprodutivos identificou que a mobilização antigênero na Europa é liderada por organizações religiosas extremistas, mas que também conta com a participação de organizações não governamentais, fundações e partidos políticos (EPF, 2021). De acordo com o estudo, cerca de U\$ 707 milhões teriam sido reunidos para o financiamento de políticas antigênero no continente entre os anos de 2009 a 2018.

Esses movimentos agem em contraponto aos direitos humanos conquistados no campo da sexualidade e da reprodução, fazendo com que o pluralismo ético que referencia tanto as pautas dos movimentos feministas quanto as pautas dos movimentos LGBTQIA+ seja inserido na narrativa como um inimigo a ser combatido, tendo como uma de suas estratégias a política da ansiedade ou do pânico moral, a qual, segundo Stanley (2018), tem sido adotada em contextos fascistas, especialmente em momentos de recessão econômica. Por meio desta estratégia, a liberdade e a igualdade, especialmente quando exercidas por homossexuais e pessoas trans, são apresentadas por líderes políticos como ameaça à ordem e aos papéis tradicionais exercidos nas famílias, em especial o do homem provedor e protetor. No Brasil, a expressão “ideologia de gênero” tem servido como uma cola simbólica (Vaggione *et al.*, 2020) capaz de aglutinar diferentes setores conservadores em torno da ideia de defesa da família e dos valores tradicionais, mas que, em conjunto, carregam uma série de agendas neoliberais e de erosão das democracias. Segundo Biroli (2020), os movimentos antigênero contribuem para a erosão das democracias

8. Ver Aquino ([s.d.]), no qual representantes religiosos reagem aos avanços no texto do Plano Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH 3), destacando que o Plano 3: i) teria como objetivo “causar uma “desconstrução” cultural, visando minar conceitos e valores edificados ao longo de séculos”; ii) seria “mais que um ‘plano de direitos humanos’”, constituiria “um plano de imposição ideológica e de caráter totalitário de contravalores, em desacordo com nossa cultura, história e fé”; e iii) enfrenta e desafia os valores religiosos, pois a igreja de forma alguma [aceita] o direito de a mulher abortar, como se isso fosse um direito humano, vê grave intolerância religiosa na retirada dos símbolos religiosos das repartições públicas e não aceita de forma alguma a legalização do casamento de pessoas do mesmo sexo, considerado algo não natural e moral. A Igreja vê nisso a “desconstrução” da verdadeira família instituída por Deus para a felicidade do homem, da mulher e da sociedade. A família, constituída por homem e mulher, é expressamente declarada como “base”, “fundamento” da sociedade, tanto na Constituição Federal como em tratados internacionais adotados pelo Brasil.

em ao menos duas dimensões: i) ao reivindicarem como morais valores fundantes da democracia, por exemplo, pluralidade, laicidade, proteção a minorias e direito à livre expressão e oposição; e ii) ao validarem lideranças autoritárias que, sob o argumento de “defesa da família”, promovem políticas de restrição a direitos.

2.2 Autoritarismo e violência enquanto linguagem política

Outro elemento do contexto mais recente que impacta de forma importante a vida das mulheres e demanda uma agenda de ação política fortalecida é a forma pela qual a violência foi sendo fortalecida e legitimada como uma linguagem política nos últimos anos, tendo adentrado enquanto tal no espaço do próprio Executivo federal, em especial a partir de 2019. Evidentemente, a violência como fenômeno social relevante não é novidade na sociedade brasileira. A novidade, neste “museu de grandes novidades”, parece estar no seu uso como ferramenta de uma estratégia política, discursiva e mobilizadora para a construção de um cenário de “nós contra os outros”, em que o outro é desumanizado e, em alguns momentos, apontado como descartável. A desumanização, como aponta Lima, Faro e Santos (2016, p. 220), desempenha funções psicológicas, sociais e políticas, possibilitando que determinados grupos “se sintam superiores a outros, promovendo e legitimando a exclusão social e moral”. Nesse processo de formação dos grupos

é importante que se mencione a produção da diferença. Só é possível produzir significados intersubjetivos, que fazem sentido para um grupo, dentro de um sistema de classificação, de modo que a autorreferência do “nós” parta da relação de distanciamento (nem sempre físico) do que é o “eles” (Paludo, 2020, p. 23).

A violência passa – ou volta – a ser utilizada, portanto, a partir da justificativa de que é preciso se defender de um outro que é moralmente inferior e que se constitui em uma ameaça à coesão da nação e à vigência de uma ordem social específica. No caso brasileiro recente, esta cisão entre “nós e eles” aciona elementos nacionalistas, mas também morais e religiosos, contando, para tanto, necessariamente com a retórica do medo – o medo do caos, da perda do *status* hierárquico, da perda de referências de um passado mítico imaginário, da perda do controle, da perda da família etc. A possibilidade de que esse “outro” e seus valores ocupe o espaço antes reservado a “nós e aos nossos valores” produz medo e ressentimento, nos termos continuamente utilizados por Stanley (2018). É interessante notar que muitos desses “medos” não encontram respaldo na realidade, sendo acionados pela emoção em contraposição à razão, alimentando e sendo alimentados por discursos como o perigo da “ideologia de gênero” e da dissolução das famílias, para nos atermos apenas àquilo diretamente ligado às pautas cobertas neste capítulo.

A construção paulatina desse contexto social produz, como reação, a necessidade de defesa da “lei e da ordem” (Stanley, 2018), momentos nos quais a violência – enquanto prática ou discurso – é acionada. O espraiamento dessa

cultura da violência por diferentes setores da sociedade tem sido produzido nos últimos anos, em alguma medida, a partir de discursos que partem do próprio Estado e que legitimam – e estimulam – a existência de um “outro” que precisa ser enfrentado, contribuindo para a construção de um “guarda-chuva simbólico para o uso da violência” (Medeiros, 2022). Cabem no espaço dessa alteridade todos aqueles que se configurariam uma ameaça à ordem, seja esta entendida como ordem pública, seja do ponto de vista da manutenção de uma moral específica ligada a um conceito particular de família, de papéis sociais, de religiosidade etc. Neste cenário, a retórica da violência é utilizada, como mencionado anteriormente, como estratégia de demarcação e reconhecimento (Marcondes Filho, 2021), sendo conduzida e reivindicada pelo grupo político que ocupa o poder, mas sendo capaz de persistir e se espalhar mesmo depois que haja alternância de poder.⁹

Na esteira dessa centralidade da violência no contexto sócio-político brasileiro dos últimos anos aparece, com relevada importância, uma espécie de “culto às armas de fogo”. Desde 2019, mais de quarenta atos normativos e decretos foram promulgados com o objetivo de enfraquecer o Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003) e facilitar a aquisição e circulação de armas e munições nas mãos de civis, inclusive de alto potencial ofensivo e sem necessidade de comprovação de efetiva necessidade (FBSP, 2022). Estudo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FPSB) apontou que, entre 2018 e 2022, houve um crescimento de mais de 470% nos registros ativos de caçadores, atiradores e colecionadores (CACs), com um total de 4,4 milhões de armas em estoques particulares (FBSP, 2022). Se o discurso político de que o acesso a armas levaria a uma maior proteção da sociedade foi endossado pela gestão Bolsonaro, os estudos sobre o tema têm sido praticamente consensuais em mostrar que essa relação não é verdadeira e que “a maior prevalência de armas de fogo está relacionada a maiores taxas de homicídio, de feminicídio, de acidentes fatais envolvendo armas e de suicídios nas sociedades” (Cerqueira *et al.*, 2022, p. 8).

A maior circulação de armas de fogo representa, como se poderia imaginar, um fator de risco para as mulheres, uma vez que coloca à disposição de seus agressores –

9. Os ataques a jornalistas – e a veículos de comunicação –, por exemplo, têm crescido de forma importante. Segundo o relatório intitulado *Violência contra jornalistas e liberdade de imprensa no Brasil*, o ano de 2021 registrou um total de 430 casos de agressões a jornalistas e veículos de comunicação, número que representa um recorde desde que a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) começou a monitorar tais acontecimentos no início dos anos 1990. A escalada destes casos se inicia já em 2019, quando o total de registros cresce 54% em relação ao ano imediatamente anterior. A violência contra a imprensa permite notar, de forma exemplar, como esse discurso da violência se efetiva a partir do Estado, uma vez que esta é praticada majoritariamente por agentes públicos. Em 2021, 34% das agressões partiram do presidente da República, ao passo que outro terço das agressões foram cometidas por dirigentes da Empresa Brasileira de Comunicações (EBC). Ou seja, a violência como modo de exercício do poder e como um dos pilares de sustentação da gestão que esteve no poder entre 2019-2022 – especialmente junto às bases e aos apoiadores – encontra no espaço da mídia terreno fértil para se manifestar. Vale destacar que, ainda que as mulheres sejam a menor parte dos ofendidos (27% das vítimas eram mulheres, 56% eram homens e 17%, não identificados), alguns casos cometidos contra mulheres, pelo presidente da República, tornaram-se emblemáticos. É o caso das ofensas dirigidas à jornalista Patrícia Campos Mello – que levaram à condenação do presidente em primeira e segunda instâncias e ao pagamento de indenização –, mas também contra outras profissionais da imprensa quando foram utilizadas, inclusive, estratégias de desumanização, com xingamentos como “quadrúpede”, ou de desqualificação do trabalho. A esse respeito, ver Azevedo (2022).

majoritariamente pessoas conhecidas, com as quais têm ou já tiveram relacionamentos íntimos – e no espaço domiciliar um instrumento de alto potencial ofensivo. Com efeito, pesquisas mostram que entre 2012 e 2019 foram as armas de fogo os principais instrumentos utilizados nos assassinatos de mulheres (Instituto Sou da Paz, 2001), além de se constituírem em fator de risco para violências psicológicas, físicas e sexuais (Cerqueira *et al.*, 2020). Não por acaso, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) determinou que, diante de casos de violência doméstica, devem ser priorizadas, entre as medidas adotadas, a apreensão imediata de armas de fogo que estejam em posse do agressor, bem como a suspensão do seu porte de arma (Tokarski *et al.*, 2022a). O contexto de grande estímulo à circulação de armas configura-se, evidentemente, em risco compartilhado por toda a sociedade, na medida em que aumenta o risco de crimes como homicídios e latrocínios (FBSP, 2022). Esse risco, contudo, é potencializado no caso das mulheres, dadas as características da violência que sofrem, no caso da violência doméstica e familiar, e de outras “modalidades” de agressão que têm atingido cada vez mais as mulheres conforme avancem e atuem de forma decisiva em outros espaços da vida social – em especial em contextos de crescente conservadorismo –, como a violência política, digital ou contra a imprensa.

Se o fenômeno da violência contra as mulheres tem sido largamente debatido no campo da academia, dos movimentos sociais e do próprio Estado, a sua existência neste contexto de difusão de uma cultura da violência torna-a potencialmente ainda mais perigosa e danosa às mulheres, em particular àquelas em condição de maior vulnerabilidade, como negras, pobres, transexuais e lésbicas. Esse novo cenário, aliado a outros pontos relevantes como o crescimento do conservadorismo na sociedade, já mencionado anteriormente, as políticas de austeridade fiscal implementadas e o desmonte das políticas desenvolvidas nos últimos anos, ampliam os desafios que se impõem à garantia dos direitos das mulheres não apenas no que diz respeito a melhores condições de vida e igualdade, mas à sua própria existência.

2.3 Redução do Estado e desmonte das políticas para as mulheres

Desde o princípio da gestão do governo Bolsonaro (2019-2022) foram promovidas uma série de mudanças na estrutura administrativa do Poder Executivo e no direcionamento das políticas públicas. Tal como analisado pelas edições de número 28 e 29 deste periódico (Tokarski *et al.*, 2021; Tokarski *et al.*, 2022a), a redução do número de ministérios e secretarias e as mudanças no eixo ideológico e de atuação institucional relativas a assuntos localizados nas pastas de políticas para as mulheres e de igualdade racial, direitos humanos, meio ambiente etc. marcaram profundamente o curso das políticas para promoção da igualdade ambicionadas em governos anteriores.

A partir dos instrumentos de planejamento do Estado, a antiga gestão tomou medidas para enfraquecer e obstaculizar as agendas comprometidas com a redução das desigualdades. A elaboração do Plano Plurianual (PPA) referente ao período

2020-2023 (Lei nº 13.971/2019) foi uma das expressões desta articulação desde a descrição genérica nas diretrizes do documento sobre o tema das desigualdades, a retirada dos termos *desigualdades regionais, étnico-raciais, geracionais e de gênero* do documento (Ipea, 2021), o fortalecimento do familismo,¹⁰ e a redução dos valores no orçamento e na execução das políticas para as mulheres.

Se entre 2003 e 2014, período inaugural da construção de uma política institucional para as mulheres, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) manteve-se no primeiro escalão governamental e com um orçamento significativo¹¹ para as prioridades de agenda¹² lançadas à época, a partir de 2015 este cenário passa pelo arrefecimento dos interesses e das ações sistematicamente coordenadas (Tokarski *et al.*, 2022b). Deu-se início ao dismantelamento da SPM e à condução de um processo de desmonte da agenda de gênero no âmbito do governo federal, desestruturando, paralelamente, a transversalidade do tema nas agendas setoriais de outros ministérios. A institucionalização de uma política voltada para as mulheres sofreu os efeitos da paralisia da agenda e interdição das ações do Estado entre os anos 2015-2018, com a perda de espaço da temática de equidade de gênero na agenda estatal, a perda de *status* ministerial da SPM, a redução das capacidades administrativas e do orçamento, o que dificultou o processamento das políticas e a entrega dos serviços para a população (Tokarski *et al.*, 2022b; Ipea, 2018). O aprofundamento dos efeitos desse processo ocorreu na sequência, entre 2019-2020, quando a secretaria se tornou parte do MMFDH, em um cenário marcadamente conservador com relação aos direitos das mulheres, no qual pouco se fez para garantir que as políticas chegassem de fato às cidadãs brasileiras.¹³

Ações que antes visavam ao apoio a organismos estaduais e municipais de políticas para as mulheres, à capacitação de servidores públicos na temática de gênero e raça e aos estudos e à implementação de sistemas de monitoramento vinculados à SPM foram desintegradas do conjunto de prioridades e interesses da gestão de governo (Tokarski *et al.*, 2022b). No âmbito dos Executivos estaduais e municipais, a redução do orçamento impactou diretamente os organismos de políticas para as mulheres (OPMs). Estes órgãos, que atuam junto aos governos federal, estaduais e

10. O familismo refere-se à incorporação da família na política social e sua naturalização enquanto esfera central de proteção social (Moraes *et al.*, 2020). Esping-Andersen (1999, p. 50) compreende o familismo como esfera importante na conformação dos regimes de bem-estar social, no qual se atribui um máximo de obrigações e responsabilidades pelo bem-estar às famílias e à esfera privada. Para o autor, a família é uma instituição social, e também um tomador de decisões. Paralelo ao Estado e ao mercado, é parte de uma infraestrutura regulatória que facilita o cumprimento normativo e a integração social (Esping-Andersen, 1999).

11. Segundo Tokarski *et al.* (2022b), o segundo Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) contava com um investimento nominal de cerca de R\$ 7 bilhões em ações específicas para as mulheres, e mais de R\$ 10 bilhões em ações universais para compromissos do PNPm.

12. O primeiro PNPm (2005-2007) envolvia cinco áreas setoriais: trabalho, saúde, educação, violência e gestão. Naquele momento não havia compromisso orçamentário com as ações e os órgãos setoriais. O segundo e terceiro PNPm definiram temas de enfrentamento ao racismo, ao sexismo, à lesbofobia e às desigualdades geracionais.

13. Na gestão do governo Bolsonaro, a agenda de políticas para as mulheres passou a integrar o MMFDH, acoplada a outras sete secretarias nacionais, disputando prioridade e recursos já limitados.

municipais para a implementação da política nacional mediante ações transversais e integradas, estiveram desarticulados e subordinados a subsecretarias e departamentos ou foram extintos (Ipea, 2021). Nesse ínterim, cortes orçamentários e a baixa capacidade de execução do orçamento federal atingiram de modo generalizado as áreas das políticas destinadas às mulheres, tornando insustentável sua consecução plena e contínua (Tokarski *et al.*, 2022b).

Esse desmonte veio como resposta a um contexto pautado por uma forte moralidade conservadora, mas também pautado pela adoção de medidas contracionistas e liberais não apenas como estratégia para lidar com as crises econômicas do período, mas como modelo e paradigma de desenvolvimento do Estado. A Emenda Constitucional nº 95/2016, que estabeleceu o congelamento dos gastos públicos por vinte anos, abriu flanco para as políticas de austeridade que visam à redução da máquina pública e à contenção da oferta de bens e serviços. As reformas trabalhista e previdenciária também alteraram as legislações, colocando em risco garantias e direitos conquistados pelos trabalhadores por meio da flexibilização das jornadas de trabalho, da terceirização irrestrita e do fomento à informalidade (Krein e Teixeira, 2021).

O corte de gastos, enquanto estratégia encontrada para driblar os efeitos da crise econômica, gerou consequências diretas para a população, em especial para as mulheres e para as relações de gênero (Mostafa *et al.*, 2019), como a redução na oferta de serviços públicos ou nas políticas de proteção social essenciais para as famílias, especialmente para as de baixa renda. A responsabilização feminina pelo trabalho doméstico e de cuidados, as perdas na proteção à maternidade, a menor participação das mulheres no mercado de trabalho e a feminização da pobreza são algumas consequências decorrentes da redução de gastos em políticas sociais (Ipea, 2018; Périvier, 2018). As mulheres se encontram em posições sociais mais suscetíveis à perda dos postos de trabalho e ao desamparo do Estado frente ao refreamento das políticas e seus consequentes danos.

Os cortes em despesas e investimentos alcançaram, entre 2019-2022, inúmeros setores do Poder Executivo, operando em consonância com a lógica de Estado mínimo e em paralelo com o desmonte das políticas para as mulheres. Para além dos interesses econômicos ancorados na lógica neoliberal, as políticas de austeridade estiveram, nesse período, coordenadas por valores ideológicos que encontram sustentação em pautas conservadoras e na aplicação de uma moralidade religiosa amparada nos valores da família tradicional amplamente compartilhados e progressivamente institucionalizados. Os cortes nos orçamentos das políticas para as mulheres e a priorização de uma agenda da “família” indicam que os interesses ideológicos foram determinantes na alocação dos recursos ao longo da gestão de Bolsonaro.

2.4 Efeitos deletérios das crises econômica e sanitária da covid-19

É importante, ainda, considerar, na construção desse contexto social no qual a nova gestão iniciará seus trabalhos em 2023, que o período 2020-2022 foi marcado pelo advento, agravamento e arrefecimento da pandemia de covid-19, tanto no Brasil quanto em todo o mundo, diferenciados entre quatro picos de contaminação no país. Até março de 2023, o saldo acumulado de pessoas que faleceram em virtude da covid-19 no Brasil ultrapassava o número de 699 mil, de acordo com dados consolidados pelo Ministério da Saúde (MS), a partir de informações fornecidas pelas secretarias estaduais de saúde.¹⁴ Ao longo desse período, os diversos impactos provocados pela pandemia foram, estão e ainda serão sentidos pela população brasileira nos próximos anos, e dizem respeito não apenas àqueles oriundos da crise sanitária, mas também àqueles resultantes da grave crise econômica que acometeu o país e teve seus efeitos sobre o emprego, a renda e a riqueza dos brasileiros (Ipea, 2021). Estes impactos não foram lineares ao longo do tempo e nem homogêneos entre as pessoas, tendo variado ao longo dos meses a depender das medidas adotadas para enfrentar as oscilações do coronavírus (Ipea, 2022).

Diversas publicações apontaram como esses impactos foram mais intensos na vida das mulheres em diferentes campos da vida social; como se diferiram a depender dos diferentes estratos sociais, considerando a indissociabilidade das análises de gênero e raça; e como aprofundaram as desigualdades estruturais já presentes na sociedade brasileira. Entre esses impactos, destacam-se a sobrecarga do trabalho doméstico e de cuidados no interior dos domicílios, o aumento do desemprego, a recuperação mais lenta dos postos de trabalho perdidos, o forte impacto no trabalho doméstico remunerado, o aumento do desalento¹⁵ e da pobreza entre as mulheres (Ipea, 2021; 2022; SOF e GN, [s.d.]; Mulheres..., 2020). Tudo isso se deu pela aliança de um conjunto de fatores, entre eles o fato de as mulheres terem sido a maioria das trabalhadoras na linha de frente de combate ao novo coronavírus, o expressivo aumento do trabalho doméstico e de cuidado não remunerado no interior das famílias e da violência doméstica em função das medidas de isolamento social, e o fechamento de creches e escolas; além do desemprego, da saída da força de trabalho e da diminuição de renda do trabalho (Ipea, 2021). A conjunção das crises econômica e sanitária e das medidas contracionistas adotadas para debelá-las impactou de modo desproporcional a vida da população mais pobre e mais vulnerável, em especial a das mulheres negras. Ainda que o benefício do Auxílio Emergencial tenha sido capaz de reduzir a pobreza no primeiro ano da pandemia, 2020, no ano seguinte foi verificado o maior aumento anual da pobreza no período de trinta anos (Souza, Hecksher e Osório, 2022).

14. Disponível em: https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html.

15. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), são considerados desalentados no mercado de trabalho as pessoas que desistem de procurar emprego por achar que não o encontrariam.

A desigual distribuição de gênero do trabalho doméstico e de cuidados não remunerado, agravada pela pandemia, foi um dos elementos que propiciou o drástico e intenso encontro dos impactos das crises sanitária e econômica na vida das mulheres brasileiras. A necessidade de cuidados de crianças pequenas e de outros grupos dependentes que permaneceram em casa sem alternativas ofertadas pelo Estado¹⁶ durante a pandemia impactou decisivamente as possibilidades de participação das mulheres no mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que ampliou os empecilhos para o seu retorno às atividades econômicas (Ipea, 2022). A imperiosa necessidade dos serviços públicos e privados de cuidados colocou em evidência a centralidade das políticas de cuidados nas estratégias governamentais, seja para que os demandantes do cuidado possam ser atendidos – em crises como a pandemia, mas também fora delas –, seja para que os(as) trabalhadores(as) que ofertam cuidado, remunerados(as) ou não, possam ter condições adequadas de trabalho e reconhecimento.

A pandemia reforçou também a premência da atuação do Estado no que diz respeito ao enfrentamento da violência contra as mulheres. Durante o período mais complexo da pandemia, verificou-se o agravamento das situações de violência doméstica vivenciadas pelas mulheres, o que, para a Organização Mundial da Saúde (OMS), seria resultado do intenso e permanente período de convivência entre as vítimas e seus agressores, dos aumentos de conflitos devidos ao *stress*, e da ruptura das redes sociais e de proteção que causaram a diminuição de acesso aos serviços de atendimento (WHO, 2020). Aspectos como a sobrecarga de trabalhos reprodutivos para as mulheres, o abuso de álcool e de drogas e o impacto econômico da pandemia na renda familiar foram determinantes para o crescimento dos feminicídios e também em relação à saúde mental das mulheres (Ipea, 2021).

3 UMA AGENDA DE FUTURO PARA A IGUALDADE DE GÊNERO

3.1 O direito das mulheres no Legislativo e uma agenda para 2023

A fim de cumprir nosso objetivo de compor uma agenda de futuro para a atual gestão governamental, compartilhamos da ideia de que pautas importantes para as mulheres (por exemplo, nas áreas de trabalho, previdência social, saúde, sexualidade, participação política, violência e educação) têm origem ou têm sido inviabilizadas pelo Legislativo brasileiro. Nesse sentido, a atuação do Legislativo é considerada um profícuo espaço de articulação de defesa dos direitos das mulheres, além de importante ferramenta para a construção de uma agenda de futuro neste campo.

16. Sabe-se, porém, que os impactos sobre o fechamento das creches e escolas sobre o seu trabalho reprodutivo tiveram intensidades diferentes para as diferentes mulheres, alterando o cotidiano no interior das famílias. Se por um lado, para as mulheres com filhos das classes médias com possibilidade de teletrabalho, a pandemia resultou numa sobreposição de diferentes jornadas de trabalho produtivo, reprodutivo e tutorial das atividades escolares dos filhos, por outro as famílias negras e pobres que não tiveram acesso ao teletrabalho sofreram as consequências do aumento do desemprego e a diminuição de renda, e passaram a depender da renda proveniente do Auxílio Emergencial para atenderem as necessidades básicas de suas famílias (Ipea, 2022).

A partir de 2019, a defesa dos direitos das mulheres no Legislativo brasileiro, ao mesmo tempo em que encontra eco nos processos de desinstitucionalização e desmonte já em curso no Executivo, é englobada por uma crescente agenda pautada por uma concepção neoconservadora da família como princípio orientador da formulação de políticas para as mulheres, que se reflete no campo dos direitos sexuais e reprodutivos, no qual as discussões sobre aborto ocupam lugar central (Kalil, 2020). A reiteração constante do discurso do governo anterior a respeito da “defesa da vida desde a concepção”¹⁷ como definidora da efetivação dos direitos humanos, para além da retórica, também apontou um posicionamento ideológico de um projeto político que norteou as ações governamentais e também sua política externa a partir de uma forte articulação com a direita global,¹⁸ tanto no que se refere ao avanço da pauta no âmbito legislativo quanto nas disputas concernentes aos direitos sexuais e reprodutivos em relação ao aborto legal no Brasil. Tendo em vista o cenário mais conservador no Congresso, o tema do aborto continua mobilizando as bancadas mais conservadoras e motivando perseguição às organizações que debatem o direito à interrupção voluntária da gravidez, mesmo que os projetos ainda mais restritivos ao tema¹⁹ não tenham avançado efetivamente nos retrocessos.

A criação da Frente Parlamentar em Defesa da Vida e da Família em março de 2019, com o objetivo de aprovar o Estatuto da Família,²⁰ além do Estatuto do Nascituro²¹ e a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 29/2015, conhecida

17. A então ministra do MMFDH reafirmou a narrativa a respeito da defesa da vida desde a concepção como parte de uma nova noção de direitos humanos em discurso na ONU em 2021. Ver Ipea (2022) e Damares... (2021).

18. A extrema direita global tem crescido e abrange milhões de pessoas em todo o mundo, refletindo as emergências das novas direitas na América a partir de personalidades como Donald Trump e Jair Bolsonaro, empoderados a partir da defesa de valores tradicionais, o anticomunismo e uma disputa pela agenda dos direitos humanos. O bolsonarismo já flertava com o extremismo e se enquadra em uma nova onda global da extrema direita, na qual a crise das democracias é um elemento global no extremismo da direita atual e faz do Brasil uma indústria de produção local de extremismos. Ver Chade (2020; 2021a; 2021b), Modelli (2023) e Intelectuais... (2022).

19. Em documento lançado pelo MS, em 2022, intitulado *Atenção técnica para prevenção avaliação e conduta nos casos de abortamento*, o governo chega a construir a narrativa de que qualquer situação de abortamento se constitui em um crime, mas que os casos previstos em lei se enquadram no “excludente de ilicitude”. Ver Martins (2022).

20. O Estatuto da Família (PL nº 6.583/2013) está em tramitação na Câmara de Deputados desde 2013 e, ao pautar a centralidade de defesas morais, evidencia o debate a respeito dos usos e das disputas da categoria família. É válido recuperar o histórico dessa discussão a fim de ressaltar que, apesar de políticas familiares terem sido evidenciadas com maior expressividade no governo Bolsonaro, tais discussões já adentravam o Legislativo anteriormente, e se fortaleceram ao longo do seu mandato.

21. O PL nº 478/2007, conhecido como o Estatuto do Nascituro, que propõe incluir o direito inviolável à vida desde a concepção, transforma o direito ao aborto em crime hediondo e prevê a proibição de fertilizações *in vitro* e pesquisas em células-tronco, teve votação marcada para 14 de dezembro de 2022, última sessão do ano na Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher. Com a votação desse PL em pauta nos últimos dias do governo, ativistas dos direitos das meninas e mulheres se organizaram em campanha idealizada pela Frente Nacional contra a Criminalização das Mulheres e pela Legalização do Aborto (FNPLA), a qual foi assinada por mais de sessenta organizações. Houve também forte pressão para que o relator retirasse a votação da pauta. A intensa mobilização de parlamentares e movimentos sociais feministas conseguiu o adiamento da votação, mesmo diante de diversas violências e impedimento da entrada de ativistas na sessão (Valenga, 2022). Importante considerar o interesse de parte do Judiciário em aplicar o Estatuto do Nascituro, ainda que este ainda não tenha sido aprovado e que haja resistência para sua votação. É o caso de uma juíza no Piauí, que proferiu sentença favorável à vida do feto com base no Estatuto do Nascituro, o que impediu a realização do aborto em caso previsto por lei. Ver Juíza... (2023).

como “PEC da vida”, que visa alterar o art. 5 da Constituição Federal de 1988 (CEF/1988) para explicitar que o “direito à vida é inviolável desde a concepção”, foram exemplos representativos da articulação da pauta no âmbito do Legislativo a partir da ideia de defesa da vida desde a concepção. Os impactos das movimentações contra a descriminalização do aborto no Legislativo, além de terem fundo religioso, partem também da defesa da família tradicional como alicerce basilar da sociedade e como forma de combate à “ideologia de gênero”. Com isso, as pautas feministas favoráveis à interrupção da gravidez foram associadas a um tipo de ataque à “família tradicional brasileira”, sendo o fortalecimento da família formada pelo casamento heterossexual a solução para diferentes fatores, como a gravidez precoce, o aborto e o combate a estupros (Lacerda, 2019).

Em 2019, no primeiro ano da gestão Bolsonaro, foram apresentadas 28 propostas de lei que versavam sobre o tema do aborto, sendo que 43% buscavam restringir os direitos à interrupção da gravidez.²² Este número chama atenção, pois foi de, no máximo, dez projetos por ano em períodos anteriores. Tais propostas seguem sendo apresentadas no Congresso como reflexo do comprometimento político com a pauta, a partir do argumento de defesa da vida desde a concepção, um dos pilares ideológicos da campanha e da gestão do governo federal entre 2018 e 2022, e tema também central nas eleições de 2022. Mais do que conseguir de fato uma mudança normativa que restrinja ainda mais as situações em que o aborto é permitido, as propostas servem ao propósito de reforçar uma posição conservadora diante do eleitorado de muitos congressistas que se elegeram a partir do lema da defesa da vida e da família.

A discussão sobre o tema do aborto no Legislativo é um sinal de alerta tanto em relação aos direitos já adquiridos sobre a pauta quanto para conquistas futuras. Em 2020, das 62 proposições apresentadas no campo dos direitos sexuais e reprodutivos na Câmara dos Deputados, 46 tratavam especificamente sobre a questão do aborto,²³ e estas se concentram em reações às medidas apresentadas pelo MS restringindo o acesso ao aborto legal no Brasil e à tragédia da menina de 11 anos no Espírito Santo²⁴ (CFEMEA, 2021). Os alvos do governo federal eram os programas que asseguravam a interrupção da gravidez nos casos já autorizados por lei, os de saúde sexual, reprodutiva e de violência sexual, para os quais a atuação legislativa fazia parte do processo de desmonte das políticas de saúde sexual e reprodutiva via decretos e portarias. Exemplo desta situação foi o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 73/2020, apresentado pela deputada Chris Tonietto, do Partido Social

22. Ver Silva (2019) e Silva e Martins (2019).

23. Dessas 46 proposições, catorze são PLs, quinze são requerimentos de informação, outras catorze são projetos de decretos legislativos e três são indicações legislativas.

24. Em agosto de 2020, o caso da menina de 11 anos que engravidou após o estupro de tio no Espírito Santo teve uma grande repercussão nacional. A vítima precisou viajar até Recife-PE para conseguir garantir o seu direito de interromper a gestação, conforme prevê a legislação brasileira. A então ministra Damares Alves e parte de sua equipe se empenharam em impedir a realização da interrupção da gravidez. A família da vítima e o médico foram alvo de ataques do governo federal e de grupos religiosos extremistas que, sob gritos de *assassina*, protestaram em frente ao hospital após a ilegal divulgação de informações sigilosas sobre o seu processo e sua identidade.

Liberal (PSL) do Rio de Janeiro – responsável por onze proposições contrárias ao aborto em 2020²⁵ –, com o objetivo de sustar a Portaria nº 1.508/MS, de 1ª de setembro de 2005, que dispõe sobre o procedimento de justificação e autorização da interrupção da gravidez nos casos previstos em lei, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). A produção legislativa que buscava impedir ou criar barreiras para a interrupção da gravidez, mesmo nos casos já autorizados pela legislação brasileira, seguiu importante nos anos seguintes, como se pode ver na tabela 1.

TABELA 1
Número de PLs relativos ao tema aborto no Brasil (2019-2022)

Ano	Número de PLs
2019	18
2020	14
2021	19
2022	25

Fontes: CFEMEA (2020; 2021). Acesso em: 5 abr. 2023.
Elaboração das autoras.

BOX 1
Direitos reprodutivos e sexuais na América Latina

Enquanto no Brasil a discussão sobre a descriminalização do aborto não avança há uma década e o Legislativo brasileiro segue marcado por uma forte articulação entre o crescimento de grupos conservadores e o posicionamento contrário à legalização do aborto, na América Latina, o direito de interromper uma gravidez tem avançado em países como Uruguai, Argentina, Colômbia e em algumas regiões do México. O movimento por direitos reprodutivos e sexuais na América Latina, conhecido como Onda Verde,¹ passa por um importante movimento de descriminalização e legalização do aborto, fruto também, e especialmente, da intensa atuação e articulação de redes feministas latino-americanas, a exemplo do movimento Causa Justa Pelo Aborto,² composto por cem organizações de mulheres na Colômbia. As discussões suscitadas ao longo dos últimos anos na América Latina refletem mobilizações que enfatizam a centralidade das discussões a respeito da interrupção voluntária da gravidez como uma questão de saúde pública, a fim de garantir a segurança dessas mulheres. Por essa razão, a pauta não está exclusivamente relacionada à descriminalização, mas também à redefinição das condições em que o procedimento será praticado e quais as consequências para as mulheres – entre elas, mulheres negras e pobres que não possuem as ferramentas simbólicas e materiais para realizarem o aborto seguro – que o fazem tendo de enfrentar os riscos da judicialização, de prisão, de hospitalização ou até mesmo de óbito. Apesar de mudanças importantes na legislação de países da região, o direito à livre decisão das mulheres permanece uma agenda tabu que ainda enfrenta entraves institucionais e morais para sua plena implementação.³

(Continua)

25. Dessas onze proposições, cinco são PLs, quais sejam: PL nº 1.979/2020; PL nº 1.945/2020; PL nº 580/2020; PL nº 581/2020; e PL nº 1.977/2020.

(Continuação)

O Uruguai foi o segundo país da América Latina – seguindo o pioneirismo de Cuba – a legalizar o aborto nas primeiras doze semanas de gestação ao promulgar a Lei nº 18.987/2012 – *Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo* (IVE) –, podendo o prazo se estender às primeiras catorze semanas nos casos de estupro e de riscos de morte para a gestante ou de anomalias fetais incompatíveis com a vida (Vaserino e Marchetto, 2019). Na Argentina, as organizações de mulheres do país deram início à Campanha Nacional pelo Direito ao Aborto Legal, Seguro e Livre em 2005, à qual se somou posteriormente a campanha *Ni una menos*,⁴ originalmente criada com o objetivo de combater o feminicídio. Em dezembro de 2020, foi sancionada a Lei nº 27.610, que aprovou a interrupção da gravidez de forma livre e gratuita até a 14ª semana, sem limite para casos de gravides decorridos de violência sexual. A Colômbia, por sua vez, descriminalizou, em fevereiro de 2022, a interrupção da gravidez até a 24ª semana, tornando-se o mais recente país na América Latina a avançar neste direito. A legislação colombiana já previa, desde 2006, a permissão do aborto em casos de estupro, malformação fetal incompatível com a vida e riscos à saúde materna. A decisão proferida pela Corte Constitucional do país, por meio da Sentencia Causa Justa C-055 de 2022, foi uma resposta à petição apresentada em 2020 pelo movimento Causa Justa,⁵ que reúne dezenas de organizações feministas do país e que, além da descriminalização, exige a formulação e a implementação de uma política pública integral que evite as amplas margens de desproteção dos direitos das mulheres gestantes.

Em outros países da região, as discussões seguem no âmbito jurídico. No caso do Chile, o aborto era completamente proibido para proteger “a vida do nascituro”, como herança dos anos ditatoriais de Augusto Pinochet. Desde 2017, o aborto é legalizado no país em três circunstâncias: viabilidade fetal, gravidez decorrente de violência sexual ou risco de saúde para a gestante, sob pena de até cinco anos de prisão caso um desses motivos não seja cumprido. Em setembro de 2021, foi apresentada moção que legaliza o procedimento até a 14ª semana de gestação. Até o momento, a moção aguarda a aprovação do Senado e a alteração do Código Penal busca isentar de sanções as mulheres que efetuem uma interrupção de gravidez nesse período.

Por fim, vale destacar o caso do México, onde, em setembro de 2021, a Suprema Corte anulou a pena de prisão para a interrupção voluntária da gravidez, decisão que pode abrir precedentes para a descriminalização do aborto, prática ainda muito desigual no país, onde cada estado é regido pelo seu próprio Código Penal. O procedimento é legalizado desde 2007 até a 12ª semana para qualquer caso na Cidade do México, decisão que foi seguida posteriormente pelos estados de Oaxaca, Veracruz e Hidalgo, sendo assim legalizado em apenas 4 dos 32 estados mexicanos.⁶ Nos demais estados, a questão é tratada com normas duras e restritivas que contemplam apenas riscos de vida para a mãe, malformações do feto e casos de estupro como circunstâncias legais para a interrupção da gestação.

Elaboração das autoras.

Nota: ¹ O movimento Onda Verde tem relação com o uso do lenço verde por milhares de mulheres em diversos países e em manifestações pela descriminalização do aborto na Argentina. Utilizado como símbolo de ancestralidade na história política das mulheres na Argentina nos anos 1970, o lenço foi usado pelas mães e avós da Praça de Maio, mulheres que desafiavam a ditadura militar em busca dos seus filhos desaparecidos ou mortos. Ver Diniz (2022).

² Disponível em: <https://causajustaporelaborto.org>.

³ Ver Passos (2022).

⁴ O coletivo *Ni una menos* iniciou sua formação em março de 2015 e tem atuado fortemente junto à sociedade argentina, reivindicando a promoção de políticas públicas (leis, projetos, destino de verbas públicas) que promovam uma maior igualdade de gênero e de preservação do bem-estar das mulheres argentinas (Lima-Lopes e Gabardo, 2019).

⁵ O movimento Causa Justa, lançado em fevereiro de 2020, lidera uma mobilização legal com mais de noventa organizações e 150 ativistas da Colômbia que têm se unido para eliminar o delito de aborto do código penal colombiano a partir de uma difusão de argumentos, resultado de um trabalho pedagógico com diferentes públicos, por meio de campanhas de comunicação e análise de cenários jurídicos. Ver <https://causajustaporelaborto.org> e Méndez *et al.* (2021).

⁶ Ver Barragán (2021) e Miranda *et al.* (2022).

Outra área de intensa atuação legislativa é a do enfrentamento da violência contra as mulheres, tema central de qualquer agenda a ser construída com o objetivo de reduzir as desigualdades de gênero. O tema da violência contra as mulheres – que mobiliza tanto deputados conservadores quanto progressistas – lidera as proposições na Câmara, sendo o ponto comum entre as propostas a criminalização de condutas e a punição a partir da criação de tipos penais. Apesar de as propostas sobre a questão terem aumentado no Congresso Nacional, estas aparecem

desarticuladas de uma proposta de política pública voltada para o enfrentamento da violência contra a mulher a partir de ações transversais e de longo prazo. O aumento de propostas sobre a temática reforça a importância da discussão a respeito da institucionalização, do fortalecimento e da articulação de órgãos voltados para a criação e a implementação de políticas voltadas para as mulheres – como a SPM e a retomada do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; da construção de uma aliança entre todos os entes federados; da retomada da participação social; além da recuperação orçamentária para a pasta.

Apesar da quantidade de projetos de lei desfavoráveis aos direitos das mulheres apresentados nos últimos anos, é possível dizer que aqueles relacionados às pautas “morais” ainda não avançaram muito no Congresso e não resultaram em retrocessos efetivos na legislação, devido à resistência de parlamentares e de organizações de mulheres e feministas. As políticas para as mulheres nos últimos quatro anos, bem como a produção legislativa sobre o tema, foram marcadas por iniciativas isoladas e pontuais e não configuraram uma política orgânica, intersetorial, transversal e compromissada com a igualdade de direitos entre homens e mulheres. Mesmo com um Congresso mais conservador, a pauta sobre o aborto continua sendo um tema envolto em embates e disputas políticas intensas, que seguem movidas pelo objetivo de pautar o tema na agenda pública a partir de uma perspectiva conservadora, mesmo que seja por meio de homenagens, audiências ou sessões solenes (por exemplo, dia do nascituro, dia da criança por nascer, semana nacional da vida e atos realizados na Marcha Nacional pela Vida). Apesar de a maior parte dos projetos que podem em alguma medida comprometer a efetivação dos direitos das mulheres se concentrarem em temas como a violência contra as mulheres e o aborto, algumas propostas sobre, por exemplo, o tema “poder e política” também buscaram retroceder em conquistas importantes, como a tentativa de aprovação – na Comissão de Reforma Política da Câmara dos Deputados – do fim da obrigatoriedade de preenchimento, nas eleições proporcionais, da cota de 30% das candidaturas para cada sexo.

A análise do risco político das pautas das mulheres deve levar em consideração tanto o andamento dos projetos já em tramitação quanto a conjuntura política, que inclui as eleições realizadas no segundo semestre de 2022. O resultado das eleições em outubro de 2022 revela um cenário no Congresso Nacional marcado por um “novo centrão” consolidado, mais conservador e fundamentalista, mas também marcado pela ampliação de 22% da bancada feminina. Em 2023, a Câmara ampliou em 18% sua bancada feminina em relação às eleições em 2018, passando a contar com 91 deputadas eleitas, sendo que 26 delas atuam a partir da perspectiva feminista²⁶

26. Ver Radar... (2022).

e mais da metade está alinhada à direita.²⁷ A presença de mulheres negras mais do que dobrou – de treze para 29 – com a maioria também alinhada ideologicamente à direita. Apesar do crescimento numérico, a representatividade política feminina e negra no Congresso ainda está longe da sua proporcionalidade em relação à população brasileira, mas novos horizontes surgem no contexto político. A nova gestão federal tem apresentado uma preocupação com a presença mais expressiva de mulheres para assumir cargos executivos importantes no governo, mesmo com diferentes orientações ideológicas dos partidos que compõem a base do governo. O exemplo dado pelo Executivo pode indicar caminhos a serem trilhados pelo Legislativo na luta por paridade política, a fim tanto de conter os avanços de propostas que comprometem a efetivação dos direitos das mulheres quanto de construir novas possibilidades para a defesa de uma agenda de direitos para todas as mulheres no Congresso Nacional.

3.2 Reconstrução da institucionalidade e dos instrumentos de políticas

A história recente de incorporação das políticas para as mulheres no âmbito governamental tem apontado para uma relação positiva entre a existência de burocracias e instrumentos de políticas fortalecidos e a maior capacidade de intervenção dos governos com resultados positivos no que se refere à igualdade de gênero e à autonomia das mulheres. Tal como apontam Marcondes e Farah (2022, p. 9), o compromisso com a efetivação da transversalidade de gênero “deve permear o conjunto de ações públicas, mas (...) é necessário começar por algum lugar, [o que nos leva à dimensão] das condições institucionais”. Isso significa que são necessárias instituições que estruturem esse processo no âmbito dos governos – nacional e subnacionais –, mas também planos de ação, orçamentos, canais de participação social e instrumentos de transversalização federativa²⁸ que possibilitem a criação de “condições para que a disputa do curso da ação pública seja feita” (Marcondes e Farah, 2022, p. 9).

Ainda que essas condições institucionais possam não ser suficientes – dado que o processo de transversalidade envolve disputas e negociações entre diferentes atores na arena política –, elas se fazem necessárias. No caso brasileiro, é possível observar como, nos últimos anos, o enfraquecimento da institucionalidade responsável pela coordenação da política e o desmonte de importantes instrumentos

27. Ver Bruno *et al.* (2022).

28. A transversalização federativa, nos termos de Marcondes e Farah (2022), corresponde ao que outros autores têm chamado de transversalização vertical, que envolve o fomento à criação e atuação de instituições executivas de políticas para as mulheres nos entes subnacionais, com respectivos planos de ação, orçamentos e canais de participação social como estratégia necessária para efetivar as diretrizes nacionais de promoção da igualdade de gênero. A estratégia adotada, portanto, envolve uma indução da atuação subnacional pelo governo federal, “em uma perspectiva *top down* de coordenação federativa” (Marcondes e Farah, 2022, p. 375).

de gestão levaram a um cenário de virtual inexistência daquilo que poderíamos chamar de uma “política para as mulheres”.

A retomada de uma agenda nesse campo setorial demanda a retomada de uma organização burocrática robusta. Estamos falando aqui não apenas da necessidade de reinstalação de um órgão coordenador das políticas para as mulheres mais bem posicionado hierarquicamente e com maior capacidade política de atuação, mas também de uma equipe fortalecida e qualificada, de instrumentos efetivos de gestão da transversalidade de gênero no âmbito horizontal e vertical,²⁹ da instalação de canais que permitam à sociedade incidir e acompanhar o processo das políticas para as mulheres, de uma burocracia representativa, entre outros elementos que permitam a reconstrução de patamares mínimos a partir dos quais se possa construir uma política articulada direcionada para a igualdade entre homens e mulheres.

Nesse contexto de reconstrução, o pontapé inicial passa pelo reposicionamento da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM) na estrutura burocrática do governo federal que, em 2022, correspondia a uma secretaria nacional submetida ao MMFDH. Existem inúmeras possibilidades de institucionalizar a temática de gênero na esfera pública. Se no Brasil optou-se, durante um período de tempo, por uma secretaria com *status* ministerial vinculada à Presidência, em países vizinhos, as estratégias têm variado. No Chile e na Argentina, as políticas são conduzidas por ministérios das mulheres com denominações variadas;³⁰ no México e no Uruguai, a agenda está a cargo de institutos nacionais das mulheres estando estes, respectivamente, vinculados à Presidência da República e ao Ministério do Desenvolvimento Social. Na Colômbia, por sua vez, estratégia distinta tem sido adotada pelo recente governo, que está em processo de instituição do Ministério da Igualdade e Equidade, a ser presidido pela vice-presidente, e com o objetivo de ser um ministério transversal.³¹

Ainda que não exista um formato único para esses mecanismos, a plataforma de Beijing reconhecia, já em 1995, a necessidade de que houvesse uma institucionalidade específica para tratar das políticas para as mulheres, e que tais institucionalidades deveriam seguir parâmetros mínimos para garantir um funcionamento eficaz e capaz de “dar apoio à incorporação de uma perspectiva da igualdade de gêneros a todas as áreas políticas, nos diversos níveis de governo” (Frossard, 2006, p. 219). Nesse sentido, a plataforma defende que estas estruturas deveriam:

- 1) estar localizadas nos mais altos escalões possíveis do governo, sob a responsabilidade de um ministro de Estado;

29. Por exemplo, a existência de um plano intersetorial de políticas para as mulheres, de instâncias de monitoramento e articulação dos diferentes órgãos responsáveis pela execução de políticas no nível federal e nos níveis locais.

30. Ministério da Mulher e da Equidade de Gênero no Chile e Ministério das Mulheres, Gêneros e Diversidade na Argentina.

31. Ver Bonilla (2022).

- 2) contar com mecanismos e processos institucionais que facilitem, quando apropriado, o planejamento descentralizado, a implementação e a supervisão, com vistas a obter a participação das organizações não governamentais e das organizações comunitárias, das associações de base;
- 3) dispor de recursos orçamentários e capacidade profissional suficientes; e
- 4) possuir oportunidade de influir na formulação de todas as políticas governamentais. (Frossard, 2006, p. 219).

A Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, que coordenou as políticas para as mulheres entre 2016 e 2022, não atende a nenhum dos critérios apontados pela Declaração de Beijing. Por certo, não se pode atribuir todo o desmonte desta agenda apenas ao enfraquecimento institucional da secretaria – especialmente se consideramos todo o peso moral e ideológico que o tema passou a ter nos últimos anos. No entanto, a existência de uma estrutura fortalecida é condição indispensável para que uma nova forma de atuação no âmbito do Estado, pautada pelo princípio da transversalidade, possa se efetivar. Nesse sentido, a reinstituição de uma institucionalidade com *status* ministerial – seja um ministério, seja uma secretaria especial –, tal como defendido em Beijing, torna-se imprescindível.

É interessante, contudo, acompanhar experiências como a que tem sido pensada pelo governo colombiano, que tem buscado agregar em um único ministério agendas que demandam estratégias de atuação semelhantes, como são as de gênero e raça, entre outras entendidas como “agendas transversais”. A decisão por concentrar estes temas em um único ministério pode significar a possibilidade de uma estrutura burocrática mais robusta e fortalecida, seja em termos de recursos humanos ou financeiros, seja em termos de poder político e de capacidades para o exercício da gestão da transversalidade. Por sua vez, essa organização pode gerar uma disputa para o atendimento de temas específicos de cada pauta setorial em uma estrutura cujos recursos são finitos e limitados, fazendo com que alguns temas possam avançar menos do que seria possível em estruturas segmentadas, como as que hoje temos em boa parte da América Latina.

A concretização de uma real “política para as mulheres” demanda, porém, não qualquer institucionalidade, mas uma que seja dotada dos recursos necessários para efetivar a transversalização de gênero por todo o governo, bem como a execução direta de um conjunto mínimo de políticas, sejam elas do tipo “piloto”, sejam elas compreendidas como de sua responsabilidade, a exemplo das de violência ou participação política (Tokarski *et al.*, 2022b).

Ambas as estratégias demandam, por um lado, recursos orçamentários expressivos. A título de conhecimento, a SPM, em seus anos de maior “fartura”, contou com R\$ 300 milhões para dar conta de sua missão institucional. Em 2020, porém,

ano de maior orçamento da gestão Bolsonaro, os recursos disponibilizados para a SNPM foram de apenas R\$ 116 milhões, o equivalente ao orçamento da SPM de final dos anos 2000.³² Por outro lado, faz-se imprescindível também a existência de uma força de trabalho adequada em termos quantitativos, mas também que se mantenha, em alguma medida, estável. Isso porque, dada a inexistência de carreira própria, a SPM e a SNPM foram, ao longo dos anos, compostas por servidores(as) requisitados(as), por colaboradores(as) terceirizados(as), por ocupantes de cargos comissionados, entre outras estratégias, as quais mantiveram uma rotatividade alta, dificultando não apenas a recomposição da força de trabalho, mas também a construção de vínculos dos(as) trabalhadores(as) com a pasta e de uma memória institucional.³³ A existência de um corpo funcional próprio é importante estratégia para enraizar o conjunto das políticas para as mulheres no âmbito do Estado, tornando-as menos sujeitas a instabilidades políticas.

As condições institucionais necessárias para a efetivação da transversalidade não se resumem, contudo, à existência de uma institucionalidade fortalecida, mas também envolvem a existência de mecanismos que possibilitem e favoreçam a articulação intersetorial (Marcondes e Farah, 2022). Isso significa retomar instrumentos de planejamento e articulação importantes, como foram os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPMs) e o seu Comitê de Articulação e Monitoramento, pensados como estratégias para construção de uma política para as mulheres que seja minimamente coordenada, articulada e holística.

O envolvimento de diversos setores na implementação de uma “política para as mulheres” demanda não só a vontade política dos dirigentes da pasta, mas também a compreensão dos demais burocratas da relevância e da necessidade de se pensar as pautas setoriais atravessadas pelos temas transversais, como gênero e raça. Para tanto, duas estratégias tornam-se importantes: a construção de uma burocracia representativa e a formação continuada de todo o corpo funcional do Estado em temas como gênero, raça e direitos humanos. A ideia de uma burocracia representativa remete ao reconhecimento de que as institucionalidades são sempre formadas por indivíduos que, dotados de valores e representações do mundo específicas e de discricionariedade sobre suas ações, podem influenciar os rumos da gestão pública. Isso significa que é preciso pensar sobre a ocupação dos espaços decisórios e as características daqueles que ocupam tais posições, pois um conjunto significativo de outras experiências, perspectivas e pontos de vista estão sistematicamente sendo desconsiderados no processo de formulação da ação do Estado quando um único grupo tende a concentrar a ocupação destes espaços.

32. Valores deflacionados pelo Índice de Preços ao Consumidor (INPC) médio para 2020.

33. Em 2012, o concurso para a carreira de analista técnico de políticas sociais previu a lotação de uma pequena quantidade de servidores na então SPM. Parte expressiva destes servidores acabou cedida para outros órgãos e não houve, desde então, concursos posteriores para o cargo.

A construção de uma burocracia representativa – por meio também de ações afirmativas³⁴ – significa “trazer a diversidade de perspectivas e interesses para a tomada de decisão na gestão pública (...) [tornando] as políticas públicas menos enviesadas, diminuindo a influência da visão parcial do homem branco de elite” (Alves, 2023, p. 27) em todos os setores da administração pública. Adicionalmente, a formação continuada abre caminhos para que novas concepções e valores, mais igualitários e democráticos, possam ser disseminados pela burocracia responsável pela formulação, implementação ou avaliação das políticas, diminuindo a chance de que preconceitos e discriminações impeçam ou dificultem o acesso da população às políticas ou de que importantes questões sociais sejam desconsideradas na construção da agenda.

É importante considerar também que não existe uma única experiência ou ponto de vista das mulheres, sendo essa categoria diversa e multifacetada. Foi a partir da II Conferência de Políticas para as Mulheres que reflexões sobre os diferentes interesses, necessidades e experiências das mulheres ocuparam explícita e formalmente lugar nas estratégias de ação do Estado, a partir do conceito de interseccionalidade, que se refere à ideia de que “(...) as pessoas são atravessadas por diferentes formas de opressão, que não podem ser consideradas isoladamente, mas sobretudo como fenômenos imbricados que produzem diversas formas de opressão a partir de suas vivências singulares” (Inclua, 2022, p. 58). Tal conceito aparece como um guia na construção do II PNPM, tendo sua materialidade se expressado – de forma ainda muito incompleta e insuficiente – em ações voltadas a grupos diversos de mulheres (em função de sua raça, orientação sexual, idade etc.) ao longo dos eixos setoriais e, ao mesmo tempo, em eixos específicos, os quais procuravam conferir visibilidade à necessidade de se enfrentarem questões como racismo, lesbofobia³⁵ e desigualdades geracionais. Este primeiro movimento de incorporar o princípio da interseccionalidade na formulação e implementação de políticas para as mulheres foi pleno de desafios e frustrações, tendo na realidade mais um efeito simbólico do que efetivo. Se a expectativa era de que ao longo dos anos esse entendimento pudesse se embrenhar no âmbito do Estado, passando de fato a fazer parte de uma nova forma de se pensar e construir políticas, o que a realidade mostrou é que ele foi intencionalmente apagado ao longo dos últimos anos, sendo necessário retomá-lo novamente como um instrumento que possibilite que as políticas, de fato, alcancem um conjunto maior e mais diverso de mulheres.

Por fim, é importante trazer também a relevância de que as “articulações participativa e federativa”, nos termos de Marcondes e Farah (2022), sejam retomadas e novamente compreendidas como necessárias para o alcance da igualdade

34. Como a Lei nº 12.990/2014, que prevê reservas de vagas em concursos públicos para a população negra.

35. Naquele momento, pouco se falava, no âmbito do Estado, em transexualidade ou cisgeneridade, razão pela qual as ações se voltavam a mulheres apenas a partir da sua orientação sexual e não de sua identidade de gênero.

de gênero. A participação social nos processos de elaboração das políticas para as mulheres foi, durante os anos de 2003 a 2015, possibilitada pela existência de conferências nacionais, estaduais e municipais de políticas para as mulheres, dos conselhos nacional e subnacionais de mulheres, da participação frequente dos movimentos de mulheres em espaços decisórios, como o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, entre outros. No caso da SPM, além da realização de quatro conferências nacionais, que envolveram centenas de milhares de mulheres em todo o país, houve uma política ativa de investimento nos conselhos estaduais e municipais – com aportes financeiros, inclusive –, bem como a abertura de importantes canais para que o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) pudesse participar de forma ativa da gestão da política. A importância dessa participação foi mais uma vez reconhecida quando a IV Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM) teve como objetivo avaliar as dificuldades e os desafios para a implementação das políticas apresentadas no PNPM vigente, tendo como um de seus eixos temáticos o de “contribuição dos conselhos dos direitos da mulher e dos movimentos feministas e de mulheres para a efetivação da igualdade de direitos e de oportunidades para as mulheres em sua diversidade e especificidades: avanços e desafios” (Brasil, 2015). Nos últimos anos, contudo, os canais de participação existentes foram interrompidos ou enfraquecidos, sem que nada tenha sido colocado no lugar. A política de fortalecimento dos conselhos estaduais e municipais foi abandonada e, desde 2016, não houve mais qualquer CNPM, ainda que a V CNPM tenha sido convocada em 2018.³⁶ O CNDM, por ter sido instituído por meio de lei ordinária, conseguiu sobreviver ao Decreto nº 9.759/2019, que extinguiu um conjunto expressivo de colegiados do governo federal, mas sua capacidade real de incidência nas políticas, no entanto, seguiu baixa e praticamente irrelevante (Tokarski *et al.*, 2022b). Na mesma direção, as articulações federativas foram também esvaziadas e enfraquecidas. A política de fomento à criação dos organismos locais de políticas para as mulheres (OPMs) nos Executivos, também com apoio técnico e financeiro da SPM e de PNPMS estaduais e municipais, perderam centralidade e, na esteira da extinção da SPM e dos PNPMS, deixaram de se constituir em estratégia relevante de ação.

A reconstrução de uma política para as mulheres, desmontada e desmobilizada ao longo dos últimos anos, passa, portanto, pela retomada das capacidades institucionais que equivalham, pelo menos, àquilo que existiu ao longo da década de 2000, mas que, idealmente, possam ser aperfeiçoadas por todo o tempo e acúmulo de aprendizagem que se passou desde então. A transformação de um compromisso político de igualdade de gênero – em um cenário de desmonte das políticas para as

36. O Decreto nº 9.585, de 27 de novembro de 2018, convocou a realização da V CNPM, mas a conferência não foi realizada em 2019. Novamente, a Resolução nº 1, de 5 de julho de 2019, convocou a realização da V CNPM para 2020, mas esta foi adiada por conta da pandemia de covid-19.

mulheres – passa, mais do que nunca, pela existência: i) de uma institucionalidade bem posicionada na hierarquia administrativa; ii) de um corpo funcional suficiente, estável e qualificado; iii) de instrumentos de gestão e planejamento da transversalidade; iv) de novos e efetivos canais de participação social; v) da construção de uma burocracia representativa e aberta a acolher e incorporar as experiências e demandas de grupos sociais diversos; e vi) da retomada de importantes conceitos que se perderam ao longo dos anos e que provocam uma mudança epistemológica na ação do Estado, como é a ideia de interseccionalidade como ponto de partida para pensar políticas para todas as mulheres.

3.3 A retomada de uma política integral de enfrentamento da violência contra as mulheres

A agenda do enfrentamento da violência contra as mulheres tem sido, historicamente, um importante ponto de entrada das demandas dos movimentos feministas e de mulheres no âmbito do Estado. Durante um longo período de tempo, os órgãos responsáveis pelas políticas para as mulheres na administração pública federal empregaram boa parte de seus recursos no desenvolvimento de iniciativas direcionadas ao combate à violência contra as mulheres com foco em ações na área da segurança pública e direcionadas à violência doméstica. Até meados da década de 2000, as ações do Estado estavam concentradas basicamente em duas linhas: a capacitação de profissionais da rede de atendimento às mulheres em situação de violência e a criação de serviços especializados, em especial as casas abrigo e as Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres – Deams (Brasil, 2011).

Com a criação da SPM – e todas as capacidades institucionais que com ela vieram –, a estratégia de enfrentamento do fenômeno da violência foi radicalmente alterada, tendo resultado em importantes instrumentos de ação, como a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres e os planos de ação dos quatro PNPMS lançados, o último em 2013. Todos estes marcos partiram do entendimento de que a violência contra as mulheres é “um fenômeno de caráter multidimensional, que requer a implementação de políticas públicas amplas e articuladas nas mais diferentes esferas da vida social, tais como: na educação, no trabalho, na saúde, na segurança pública, na assistência social, na justiça, entre outras” (Brasil, 2011, p. 23). Partem também da ideia de que a violência contra as mulheres não pode ser compreendida de forma dissociada da dimensão de gênero, ou seja, das normas e dos valores socialmente construídos, que moldam determinados padrões de masculinidades e feminilidades e formas desiguais de relações entre homens e mulheres (Brasil, 2011).

Tendo esses entendimentos como ponto de partida, as políticas de enfrentamento da violência foram continuamente ampliadas entre 2003 e 2015, seja para

incorporar as diversas formas pelas quais o fenômeno se expressa – doméstica e familiar, tráfico de mulheres, violência sexual no espaço público, assédios, violência e exploração sexual de crianças e adolescentes, violência institucional –, seja para ampliar a resposta do Estado, que passa a se dar não somente na dimensão da segurança pública, mas também da prevenção, da assistência, da proteção e da garantia dos direitos das mulheres (Brasil, 2011). O Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, que foi lançado em 2007 e orientou as políticas na área, previa, nesse sentido, que a atuação governamental deveria se dar com base em três premissas: a transversalidade de gênero, a intersetorialidade e a capilaridade até os níveis subnacionais de governo. O objetivo passava a ser o de “enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres a partir de uma visão integral do fenômeno” (Brasil, 2011b, p. 26). O movimento de ampliação do escopo da política teve rebatimentos no orçamento, que passou de cerca de R\$ 24 milhões, em 2003, para quase R\$ 200 milhões, entre 2013 e 2015 (Tokarski *et al.*, 2022b).³⁷

Os anos seguintes, contudo, testemunharam o desmonte das estruturas conceituais e instrumentais que sustentavam a política, levando-a de volta a paradigmas dos anos 1990 (Tokarski *et al.*, 2022a; 2022b). Isso se deu, porém, em um contexto social e político muito mais desafiador, como apontado no início deste texto, em que a violência como prática e linguagem política adentra o espaço do Executivo – inclusive com afrouxamento das regras para acesso às armas de fogo; em que o fantasma de uma “ideologia de gênero”, destruidora das famílias e da moralidade cristã, impede que a categoria gênero, central para a política até então construída, seja acionada; e em que políticas fiscais contractionistas são adotadas, retirando recursos de setores cuja alocação orçamentária esteja na discricionariedade dos governos. Assim, a política nacional de enfrentamento da violência chega ao final de 2022 com um escopo muito limitado, focada novamente em ações do campo da segurança pública, pautada pela adoção de uma perspectiva familista que silencia a perspectiva feminista de gênero e com uma execução física e financeira muito limitada ao longo de todo o período.³⁸

Diante desse cenário, a reconstrução de uma política nacional de enfrentamento da violência, que recupere as dimensões da prevenção, assistência e garantia de direitos das mulheres, torna-se agenda central a ser enfrentada pela gestão que se inicia em 2023. Mas, mais do que reconstruir o que existia, é preciso ir além daquilo que foi desmontado, seja porque o contexto social, econômico e político é bastante distinto daquele do período 2000-2015, seja porque lacunas importantes persistem no contexto atual, a exemplo da violência contra a população LGBTQIA+, da violência política, da violência institucional, da violência contra a imprensa, entre

37. Valores deflacionados pelo INPC médio para 2020.

38. Ver Tokarski *et al.* (2022a).

outras, das quais as mulheres são vítimas preferenciais, dadas as desigualdades de gênero existentes.

Além disso, é preciso ampliar o debate sobre violência, inserindo as múltiplas desigualdades que atravessam as relações hierárquicas de gênero (raça, classe, etnia, geração, orientação sexual) e concebendo as especificidades dos tipos distintos de violência sob os diferentes grupos de mulheres. Não é por acaso que, em 2019, entre os assassinatos de mulheres, dois terços tinham mulheres negras como vítimas e que, entre 2009 e 2019, a taxa de homicídios de mulheres negras tenha subido 2%, enquanto a de mulheres brancas tenha caído 27% (Ipea, 2021). Por seu turno, é preciso investir na produção de informações sistemáticas e oficiais que possibilitem acompanhar o fenômeno da violência contra as mulheres, em todas as suas dimensões, permitindo, inclusive, visibilizar violências e violações de direitos hoje não visíveis, como é o caso daquelas sofridas pela população LGBTQIA+.

A violência política de gênero é também ponto de atenção para a nova gestão, uma vez que tem se consolidado como uma variante da violência de gênero e, embora ainda pouco retratada, tem ganhado notoriedade nos últimos anos no Brasil e em países da América Latina, como Bolívia, Equador, México e Peru,³⁹ por meio do debate público e de propostas de criminalização de atos de violência física, psicológica e sexual como meio para impedir a atuação política de mulheres. De acordo com o Observatório da Violência Política em Minas Gerais, a violência política pode atingir toda a população, e é definida como “qualquer ato de ameaça, intimidação, ofensa, agressão física, injúria ou ato de intolerância que ocorra em função da sua escolha eleitoral ou posição política” (Mostafa *et al.*, 2019). No Brasil, a recente lei de combate à violência política de gênero (Lei nº 14.192/2021) estabeleceu normas para prevenir, reprimir e combater a violência sofrida por mulheres nos espaços e nas atividades relacionadas ao exercício dos direitos políticos e suas funções públicas. No entanto, em um cenário no qual a violência é enaltecida, adotada como uma estratégia de ação política, e no qual há estímulo explícito e balizado por legislações para ampliação da circulação de armas, são ainda maiores os desafios que se apresentam para garantir a efetividade e a implementação da lei, principalmente em relação aos canais de denúncia e à celeridade na análise dos processos e responsabilização dos agressores.

Diante do cenário que se apresenta, observa-se, portanto, a necessidade de construção de uma política ainda mais ampla, robusta e interseccional do que aquela que foi construída e implementada no país entre os anos de 2003 e 2015. Para tanto, faz-se necessária, por suposto, a existência de capacidades institucionais fortalecidas e de um orçamento robusto, o qual permita ao órgão responsável pelas políticas para as mulheres implementar e articular ações que enfrentem a violência

39. Ver Araujo (2023).

em toda a complexidade e magnitude do fenômeno. Estas políticas precisam ser novamente sistematizadas a partir de marcos conceituais que: i) retomem a centralidade do gênero para a compreensão do fenômeno; ii) desnaturalizem a família como lugar exclusivamente de harmonia e proteção; iii) considerem, de partida, a interseccionalidade como necessária para uma política de fato inclusiva e democrática; e iv) reintroduzam a transversalidade como estratégia política, chamando simultânea e coordenadamente à ação para as diversas áreas setoriais necessárias. A estruturação dos equipamentos sociais de assistência às mulheres e à população LGBTQIA+ vítimas de violência, bem como o aprimoramento de canais de denúncia, mecanismos de fiscalização do cumprimento das leis, dispositivos de informação, a capacitação das equipes multidisciplinares e a criação de instrumentos legais específicos são algumas das intervenções basilares para a ampliação e o fortalecimento das políticas de atendimento às mulheres em situação de violência de gênero.

3.4 A cultura enquanto vetor de reprodução de desigualdades de gênero

A compreensão mais basilar da cultura enquanto “o modo de ver o mundo, as apreciações de ordem moral e valorativa, os diferentes comportamentos sociais e mesmo as posturas corporais” (Laraia, 2001, p. 68), nos orienta saber de seu domínio central na vida social. A herança cultural brasileira, assentada em sua base patriarcal e escravocrata, é intrínseca às práticas e perspectivas compartilhadas em nível social e individual. Mas, em contraposição, o princípio da dinamicidade cultural nas sociedades possibilita potenciais mudanças de padrões, costumes, visões de mundo, mesmo que essas mudanças possam gerar reações e conflitos. Assim, um desafio de grandes proporções coloca-se como empreitada laboriosa para os próximos anos. O processo de desconstrução da perspectiva conservadora fortemente cristalizada, amparada ideologicamente e financiada pelo poder público nos últimos anos, precisará subverter a lógica de pensamento instituída e propagadora de inúmeras violências, opressões e preconceitos a grupos sociais historicamente marginalizados.

Desse modo, a proposição de uma agenda de futuro para a igualdade de gênero insere a dimensão cultural como estratégica, pois a partir dela pode-se vislumbrar mudanças pragmáticas e permanentes, especialmente na articulação com outras pastas do governo, tais como os ministérios da Cultura, Justiça e Educação. Nesse sentido, esta agenda aponta para três eixos principais de atuação e construção de iniciativas que tangenciam uma dimensão cultural: i) a integração dos diferentes arranjos familiares e a ampliação da noção de família; ii) uma revisão das masculinidades para o fim da cultura da violência; e iii) o afastamento da noção de ideologia de gênero.

3.4.1 Integrar os diferentes arranjos familiares e ampliar a noção de família

A tradição religiosa cristã e conservadora que persiste no Brasil posiciona o tema da família no centro do debate político e moral. Isto se evidenciou sobretudo no governo Bolsonaro, ao aglutinar diversas pastas em um único ministério, o MMFDH, e ao substituir a estratégia de transversalidade de gênero pela “transversalidade da família” (Tokarski *et al.*, 2022a). Contudo, o arranjo tradicional de família heteronormativa e biparental – formada por uma mulher subordinada, o homem provedor e os filhos (Oyèwùmí, 2020) – está alicerçada em uma noção homogênea e singular que suprime e marginaliza outros modelos, como as famílias monoparentais e as constituídas por pessoas LGBTQIA+. Mudanças na composição dos arranjos domiciliares são identificadas desde a década de 1970, quando transformações sociodemográficas, como a queda da fecundidade, a legalização dos divórcios e as mudanças dos valores da sociedade, passam a estruturar outras conformações, que ocasionam a variação dos tipos de arranjo e a quantidade de seus residentes (Medeiros e Osório, 2001). Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) Contínua, em 2021, 68,2% das unidades domésticas eram constituídas pelo arranjo do tipo nuclear;⁴⁰ mas somente 41% eram do tipo casal com filhos (IBGE, 2022). Porém, em diversos momentos, o presidente Bolsonaro enfatizou a sua rejeição a qualquer outro tipo de arranjo familiar, conforme expressou em evento evangélico em 2019, sobre “questões de multifamílias”: “se querem que eu acolha isso, apresente uma Emenda Constitucional e modifique o artigo nº 226, que diz que família é homem e mulher. E mesmo mudando isso, como não dá para emendar a bíblia, eu vou continuar acreditando na família tradicional” (Bolsonaro..., 2019).

Vale ressaltar o importante papel da família como lugar da construção dos afetos, dos laços mais íntimos e do amparo. Para boa parte das populações, a família representa o arrimo e o apoio basilar para os entes mais vulneráveis, especialmente quando na ausência do Estado para o suprimento das demandas instrumentais da vida. Mas é preciso assinalar a potencial fonte de conflitos, opressões e violências que essa conformação familiar tradicional pode ocultar em meio às relações. Desse modo, é necessário fomentar políticas orientadas para atender às demandas familiares que considerem a heterogeneidade dos diferentes arranjos familiares e os contextos socioculturais e econômicos, além da urgência na distribuição das responsabilidades que concernem à reprodução social e que recaem sobre essa diversidade de famílias. Para Moraes (2011), as variadas frentes de luta do feminismo têm colocado em questão o cuidado como parte do “trabalho invisível” das mulheres e, com isso, o reconhecimento e respaldo jurídico do princípio da solidariedade e do cuidar,

40. O arranjo do tipo nuclear consiste em um núcleo formado pelo casal com ou sem filhos – biológicos, adotivos ou de criação –, ou enteados. As unidades domésticas nucleares incluem também as monoparentais, compostas por mãe com filhos ou pai com filhos (IBGE, 2022).

expressos, por exemplo, no Estatuto da Criança e Adolescente de 1990 e no Estatuto do Idoso de 2003. A dimensão do cuidado insere-se na própria definição jurídica de família, a qual prevê uma mudança de pressupostos quanto a uma de suas características, deixando de associá-la a uma instituição oriunda do casamento legal heterossexual, passando a concebê-la com base na disposição em cuidar de pessoas vulneráveis, independentemente das relações consanguíneas.

As políticas públicas de saúde, educação, assistência social etc. são ainda pensadas tomando como base a centralidade da família, de modo que muitas destas políticas concebem a noção hegemônica de família patriarcal, fundamentada em representações binárias de masculinidade e feminilidade. A incoerência de uma gestão institucional que reproduz desigualdades de gênero e uma concepção patriarcal de família precisa ceder lugar a uma perspectiva crítica e ações de cunho integrador, favoráveis à diversidade e de corresponsabilidade.

3.4.2 Uma revisão das masculinidades para o fim da cultura da violência

Outro aspecto relevante para uma mudança do paradigma cultural é a promoção de políticas comprometidas com a inserção do debate sobre as masculinidades, ao considerarmos o gênero enquanto categoria relacional que atribui significado às relações de poder e abarca um sistema de relações de identidades subjetivas de homens e de mulheres (Scott, 1995). O padrão hegemônico do masculino está associado à ideia de força, virilidade, racionalidade, objetividade, atributos internalizados por um sujeito destemido, livre de emoções e sensibilidades, entre outros componentes vinculados à feminilidade. Viveros Vigoya (2018) sugere que a relação das masculinidades com as distintas violências (política, socioeconômica, conjugal etc.) é oriunda dos processos de colonização, de dominação das classes oligárquicas e dos regimes militares, além dos conflitos armados, do narcotráfico e das políticas neoliberais que marcam a realidade latino-americana contemporânea. Ou seja, as identidades masculinas têm se construído em contextos de violência histórica, estrutural e cotidiana. A distribuição dos papéis sociais entre homens e mulheres e a divisão sexual do trabalho também assinalam comportamentos considerados femininos e masculinos. As dualidades opostas – razão/emoção, produção/reprodução, objetividade/subjetividade – orientam as diferenças de gênero socialmente construídas e atribuem significado para as relações de poder, em que o homem assume posição de dominação sobre as mulheres (Bourdieu, 2002), podendo favorecer um modelo de masculinidade engessado. Esse modelo corrobora prejuízos de ordem individual na forma de sofrimento psíquico, de negligência com a saúde e o autocuidado, bem como prejuízos para as relações sociais, principalmente relações mantidas com as mulheres, uma vez que estas se encontram em posição de desvantagem nas assimetrias de poder.

Colocar as masculinidades em debate e inserir os homens na promoção de políticas para a igualdade de gênero são estratégias assertivas para uma abrangência mais ampla dos propósitos de uma agenda para o futuro. Se gênero é o elemento que define, organiza, baliza práticas sociais e produz desigualdades, então as políticas públicas são convocadas a encontrar soluções para essas desigualdades por meio da mudança dos marcos que as fundamentam e legitimam, e da inserção de homens e mulheres no debate e na luta por direitos e cidadania (Couto e Gomes, 2012). As desigualdades de gênero estão embutidas em uma estrutura multidimensional das relações entre homens e mulheres que interferem em todos os níveis da experiência humana, desde os arranjos econômicos e culturais, até as relações interpessoais e as emoções individuais. Por essa razão, impulsionar a construção de uma sociedade mais igualitária implica tanto mudanças institucionais profundas quanto mudanças na conduta pessoal da vida cotidiana (Connel, 2005).

Bento (2015) afirma que as identidades são construídas nas relações entre os sujeitos do mesmo gênero, ou seja, a masculinidade é também fruto das relações entre os próprios homens. Trata-se de uma prática que se estrutura histórica e relacionalmente; que conserva poder de alguns homens sobre outros e sobre as mulheres. A masculinidade hegemônica sugere uma antifeminilidade, ou seja, a rejeição de qualquer ação ou indício de feminilidade; e exige a prova constante de sua identidade de gênero a partir do fundamento de “não ser como as mulheres” (Bento, 2015; Connel, 1987). Diante desse fundamento, suscita ao homem o medo de ser confundido com uma mulher, ou o medo da percepção alheia sobre sua sensação de insuficiência. E, no esforço destinado a conter, reprimir ou superar tais medos, homens *gays*, bissexuais, negros e pobres são potencialmente afetados (Bento, 2015).

A masculinidade que figura a dominação exercida pelos homens reverbera no uso da força contra as mulheres. A incorporação de um olhar de gênero para os crimes letais contra as mulheres nas instituições foi uma iniciativa importante que viabilizou identificar e monitorar tipos específicos de violências praticadas pelos homens, criando possibilidades legais de proteção às vítimas. A pandemia de covid-19 agravou, como já mencionado, a vulnerabilidade das mulheres e meninas reclusas ao ambiente doméstico em convívio permanente com seus agressores. Este tipo de violência letal não está restrito apenas às mulheres cisgênero. O levantamento realizado pela Associação Nacional de Travestis e Transexuais (Antra) identificou 131 casos de assassinatos de pessoas trans em 2022, sendo 130 travestis e mulheres transexuais e um homem trans/pessoa transmasculina, contabilizando uma média

de onze assassinatos por mês⁴¹ (Benevides, 2022). Em geral, os crimes são motivados predominantemente em razão de ódio à identidade trans feminina (Ramos *et al.*, 2022). Por isso, a criação de estratégias de redução dos casos de feminicídio deve partir de um esforço institucional conjunto em todas as esferas do poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) para fazer valer as medidas que assegurem os canais de denúncia, o amparo às vítimas, a intervenção policial e da justiça e as campanhas de combate às violências, sem negligenciar aquelas acometidas aos sujeitos cujas identidades de gênero são dissidentes do modelo cis-hétero convencionado.

O “culto às armas de fogo” favorece e estimula a violência letal aos grupos socialmente vulnerabilizados. O aumento elevado de aquisição de armas no Brasil provocou, nos últimos quatro anos, o uso indevido destes artefatos, embora tenha sido legalizada a sua aquisição. O *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022* identificou que, nos casos de feminicídio, 29,2% são provocados por armas de fogo (50% correspondem a armas brancas), enquanto 65% dos demais homicídios de mulheres tem a arma de fogo como principal instrumento empregado (Martins, Lagrega e Buenos, 2022).

A associação entre masculinidade, agressividade e uso da força dão corpo a um tipo de masculinidade hegemônica, influenciando e consolidando uma cultura da violência. O porte de armas potencializa as representações de masculinidade e feminilidade pautadas na noção de homens/protetores e mulheres/protegidas; e atribui poder de controle de um sobre o outro, podendo transformar-se em foco de violência contra essas mesmas mulheres (Santos, 2012). Para reverter o gradativo armamento da população ao longo dos últimos anos, será necessário promover o debate público por meio da mídia e das instituições, a fim de mobilizar esforços no combate à violência armada. Como medida para conter o acesso da população às armas de fogo, o presidente Lula (PT), logo após tomar posse em 1º de janeiro de 2023, assinou o Decreto nº 11.366/2023, que suspende os registros para a aquisição e transferência de armas e munições para CACs e particulares; limita a quantidade consentida para compra de armas e munições de uso permitido; suspende novos registros de clubes e escolas de tiro; suspende a concessão de novos registros de CACs; e cria grupo de trabalho para discutir nova regulamentação para o Estatuto do Desarmamento – Lei nº 10.826/2003 (Brasil, 2023). Uma política mais rígida de regulação e controle de armas de fogo e munições e de aquisição e comercialização de armas precisa estar acompanhada de campanhas educativas antiviolência e pelo desarmamento, principalmente após o período em que o Estado liberou e incentivou a posse civil de armas sem qualquer rigor de fiscalização.

41. Esse número representa um aumento de 126% em relação a 2008, ano que deu início ao monitoramento global realizado pela ONG Transgender Europe (TGEU). Em comparação a 2021, houve redução do número de casos (140 assassinatos), o que não significaria uma melhora no cenário da violência, mas sim a subnotificação estatal, o apagão de dados públicos por parte do governo e a falta de informações (Benevides, 2022).

No caso de violência cometida contra mulheres, o respaldo legal garantido pela Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) incorporou a Lei nº 13.984/2020, que estabelece a frequência obrigatória do agressor a um centro de educação e de reabilitação e o acompanhamento psicossocial como medida protetiva de urgência (Viotti, 2006). Esta medida contribui para que o agressor reavalie a sua conduta, encontre as contradições em seus discursos e perceba a violência praticada. O projeto prevê dez encontros com abordagem de variados temas, por exemplo, masculinidade, machismo, sexualidade, álcool e drogas, gênero, direitos das mulheres e outros, os temas são discutidos em grupos de reflexão (Mansuido, 2020). Em sua pesquisa, Oliveira (2022) destaca os impactos da implementação dos serviços de responsabilização e educação para homens autores de violência, pois o reconhecimento e o questionamento dos valores associados ao masculino possibilitam mudanças na autopercepção de si mesmo nas relações com os outros. A participação nos grupos reflexivos não retira a responsabilidade desses homens pelas práticas de violência cometidas, mas intervém no comportamento e na subjetividade, prevenindo possíveis reincidências dos casos de violência sofrida pelas mulheres. Porém, alguns pontos ainda são frágeis nos desdobramentos práticos desta política, por exemplo, a duração da intervenção – que pode variar entre os encaminhados –, podendo estar abaixo do número mínimo de encontros necessários para o alcance de resultados promissores. Segundo Oliveira (2022), o que se percebe nas experiências dos grupos reflexivos é a baixa reincidência de violência praticada pelos frequentadores do programa. Dado o modo como a violência impacta a vida das mulheres, coloca-se o desafio de pensar respostas que extrapolem as barreiras da abordagem meramente punitivista. A violência baseada no gênero consiste em um problema de ordem estrutural possível de ser solucionada não no âmbito unicamente individual, mas a partir de uma política ampla e estruturada, impulsionando uma cultura de igualdade e respeito. Os serviços de responsabilização e educação são um caminho para essa direção, pois apostam na ressignificação simbólica do masculino (Oliveira, 2022).

Segundo Connel (1995, p. 188), a masculinidade é definida como “uma configuração de prática em torno da posição dos homens na estrutura das relações de gênero”. Esta configuração não é rígida, mas se desdobra, formando outras, por isso fala-se em “masculinidades” (Connel, 1995). A “prática” mencionada refere-se à ação como detentora de uma racionalidade e um significado histórico, o que não significa que a prática seja em si racional – por exemplo, um estupro ou o assédio sexual –, mas que a violência tampouco pode ser definida como mera expressão de raiva interna. A violência se manifesta como ação competente, propositada, que ocasiona a manutenção da supremacia masculina e, por essa razão, dá-se a defesa do trabalho de prevenção com homens violentos e a responsabilização por suas ações (Connel, 1995).

Gênero é um produto histórico suscetível às mudanças históricas (Connel, 1995; Scott, 1995), isso sugere que as masculinidades são passíveis de revisão e reconstrução. É a partir dessa perspectiva que se desenvolvem iniciativas de orientação dos homens para a reflexividade da masculinidade fixada em padrões de agressividade, virilidade e dominância. Para Connel (1995), é preciso pensar a construção da masculinidade como “projeto” de longo prazo que envolve o contato com instituições, como escola e mercado de trabalho, e com forças culturais, como a comunicação de massa, a religião e o feminismo.

3.4.3 Afastar a noção de ideologia de gênero

A dimensão cultural também abrange aspectos da formação educacional de jovens e meninos iniciada ainda na infância. Embora a escola seja uma instituição reprodutora de normas e padrões culturais que corroboram a manutenção das desigualdades sociais a partir de suas ações pedagógicas (Bourdieu e Passeron, 1982), é possível propor mudanças na perspectiva curricular de alunos e professores para a introdução de lógicas de pensamento e orientações de práticas alinhadas a valores democráticos de inclusão das diversidades, respeito às diferenças e equidade de gênero. Guacira Louro (1997, p. 112) sugere uma “pedagogia feminista” como proposta educativa efetiva. Esse modelo se apoia no “reconhecimento das desigualdades vividas por meninas e mulheres em relação aos meninos e homens, no interior das instituições escolares” (Louro, 1997, p. 112), tendo como premissa um modelo pedagógico que questiona a posição desigual e subordinada das meninas e mulheres e a visibilidade e o protagonismo aos grupos ditos “minoritários” no espaço escolar. Na interlocução entre a comunidade escolar, os agentes do ensino e as diretrizes que guiam a educação com base no PNE e as propostas de aprendizagem expressas na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), é preciso preconizar a instrumentalização de todos os agentes envolvidos no processo de ensino e aprendizagem, criando estímulos para que as crianças e os adolescentes desenvolvam suas subjetividades, emoções e sensibilidades livres de um viés sexista condutor de práticas machistas que contribuem para a reprodução das violências e desigualdades de gênero.

Ainda no âmbito das ações para uma cultura inclusiva e democrática na educação institucional, é preciso conceber o afastamento da noção de “ideologia de gênero” e do imaginário ameaçador nela fabricado. A incorporação dos temas que versam sobre as questões de gênero e sexualidade no currículo escolar tendem a contribuir para a formação do olhar crítico e questionador das crianças e jovens quanto à posição das mulheres na sociedade, às violências de gênero e às práticas sexistas e homofóbicas, bem como para a prevenção de situações de abuso e assédio sexual, entre as demais violências cotidianamente vivenciadas na esfera pública e doméstica, além de despertar para a reflexividade sobre as próprias subjetividades. A formação dos profissionais da educação também requer o alinhamento com a

temática de gênero para que a prática docente e outras atividades desenvolvidas na instituição possam convergir para a aplicação do currículo. Portanto, trata-se de um ciclo que consiste na profissionalização docente e na preparação didática e do conteúdo curricular que, conseqüentemente, reluz no processo formativo dos estudantes. A capacitação de representantes e profissionais de instâncias paralelas que compõem a área da educação, como os conselheiros tutelares, promotores e defensores públicos, também pode contribuir para a orientação, proteção e promoção mais efetiva quanto aos direitos de crianças e adolescentes inseridos nas escolas. Além disso, é preciso considerar a incursão do movimento Escola Sem Partido nas instituições de ensino do país a partir de 2014. O movimento, coordenado por setores conservadores e grupos religiosos, teve como premissa defender a neutralidade e combater a ideologia política nas escolas, uma proposta de educação moralizante que exclui sobretudo a abordagem de gênero do conteúdo curricular. O modelo educacional visado pelos adeptos da Escola Sem Partido representa ameaça à democracia e a uma concepção de sociedade plural, especialmente com relação aos grupos minoritários que não compactuam com posturas e condutas associadas a uma doutrina religiosa predominante. É fundamental reforçar a concepção de pluralidade e laicidade no interior destas instituições como chave para a formação de uma sociedade mais democrática e menos desigual (Oliveira e Oliveira, 2021).

Apesar das reações empreendidas contra os debates cientificamente embasados sobre gênero e sexualidade nas escolas – que repercutiram na retirada dos temas (identidade de gênero e orientação sexual) da base curricular em 2017 –, observa-se que uma significativa parcela da população concorda com abordagens sobre estes temas no âmbito do ensino institucional. Um levantamento realizado pelo instituto DataFolha, publicado em julho de 2022, identificou que 73% dos brasileiros concordam que a educação sexual deve constar no currículo escolar, uma vez que o tema pode ajudar a prevenir o abuso de crianças e adolescentes (Giacomelli, Santos e Freitas, 2022). Contudo, ao compararmos esses dados com o estudo realizado pelo mesmo instituto em 1993 que revela a adesão de 86% da população à inclusão do mesmo tema nos currículos escolares (Brasil, 1997), observamos que houve um retrocesso da opinião pública quanto à discussão do assunto em sala de aula, o que pode ter alguma relação com a expansão ideológica conservadora que veio ocupando espaço na sociedade, tendo sido fixada nas instituições públicas, especialmente nas de ensino ao longo da última década.

3.5 A construção de uma política e de um sistema integral nacional de cuidados

Por fim, destacamos como ponto central nessa agenda de futuro o tema do cuidado e das políticas de cuidado, que emergem no campo político como uma possibilidade de transformar dimensões históricas da desigualdade de gênero a partir de medidas que assegurem uma vida mais digna para as mulheres, com maior autonomia,

tempo, inserção no mercado de trabalho, valorização do trabalho de cuidados, condições de trabalho decente a quem oferta o cuidado, entre outras externalidades.

A partir da década de 1970, aprofundou-se o debate acadêmico em relação à sobrecarga dos trabalhos de cuidado e domésticos sobre as mulheres e seus impactos sobre a desigualdade. Esses estudos permitiram trazer para o debate público e político reflexões que mostravam, por exemplo, como a sobrecarga das atividades de cuidados sobre as famílias e, dentro destas, sobre as mulheres estava vinculada às orientações econômicas, políticas e ideológicas expressas no regime de bem-estar de cada país (Faur e Pereyra, 2018). As análises também agregaram novos elementos à discussão, como a ideia da provisão do cuidado a partir da figura de um diamante (Razavi, 2007) para expressar o fato de que essa provisão é distribuída entre quatro instituições centrais: o Estado, as famílias, os mercados e as organizações comunitárias (Faur e Pereyra, 2018). A evolução dos estudos sobre o conceito de cuidado, desde então, envolve muitas nuances, como a discussão sobre a remuneração ou não das pessoas que prestam este trabalho, sobre os destinatários desse cuidado – se apenas pessoas com algum nível de dependência ou também atividades/serviços realizados para toda e quaisquer pessoas – e ainda os desdobramentos emocionais⁴² que o trabalho de cuidados implica, seja em relações não remuneradas, seja em relações remuneradas (Fontoura, 2023).

A inserção da problemática dos cuidados na agenda pública ingressa na América Latina, a partir deste marco conceitual, na primeira década do século XXI (Pautassi, 2018).⁴³ Foi durante a realização da X Conferência Regional da Mulher da América Latina e Caribe, realizada na cidade de Quito, no Equador, que o cuidado foi reconhecido como um direito e foi firmado o Compromisso de Quito que, entre outras previsões, declarou o compromisso dos Estados em avançar na formulação de políticas públicas que enfrentassem a necessária redistribuição das atividades de cuidado entre homens e mulheres, reposicionando os Estados em um papel mais atuante frente à reprodução social: “Adotar as medidas necessárias, especialmente de caráter econômica, social e cultural, para que os Estados assumam a reprodução social, o cuidado e o bem-estar da população como objetivo da economia e responsabilidade pública indelegável”.⁴⁴

42. O trabalho de cuidados é não apenas um trabalho material, mas é também um trabalho emocional, uma vez que demanda, em boa parte das vezes, uma relação entre aquele que cuida e aquele que é cuidado, envolvendo emoções e sentimentos diversos e que trazem impactos, nesse sentido, tanto em relação à saúde física quanto à saúde mental e emocional.

43. Antes disso, diversas políticas que enfrentavam questões relacionadas ao cuidado já estavam em curso – como creches, pré-escolas ou serviços de acolhimento institucional para idosos –, porém não necessariamente pensadas a partir deste novo marco conceitual.

44. Do original: “Adoptar las medidas necesarias, especialmente de carácter económico, social y cultural, para que los Estados asuman la reproducción social, el cuidado y el bienestar de la población como objetivo de la economía y responsabilidad pública indelegable” (CEPAL, 2007).

O cuidado como direito passa a ser compreendido a partir de três dimensões: o direito a ser cuidado, o direito a cuidar e o direito ao autocuidado (Pautassi, 2018). Pesquisadoras também têm apontado o direito a não cuidar, questionando um “destino natural” das mulheres em cuidar.⁴⁵ A partir deste enfoque, entra em cena a perspectiva de que a vulnerabilidade e a dependência são atributos da condição humana, ancora-se o cuidado como substrato da cidadania e da democracia, assenta-se na perspectiva de que qualquer pessoa, independentemente de seus vínculos familiares e trabalhistas, tem direito a uma vida digna e, para tanto, direito a receber cuidado, direito a cuidar e direito ao autocuidado.

O cuidado passa a ser visto como inerente à condição humana e, assim, gera obrigações aos Estados, que passam a ter que desenvolver uma agenda de políticas públicas para a efetivação desses direitos. O público-alvo prioritário dessas políticas são tanto as pessoas que dependem do cuidado para a realização das atividades diárias – como crianças, idosos com dependência e pessoas com deficiência com algum nível de dependência – quanto as pessoas que prestam os cuidados, em geral mulheres, seja de forma remunerada, seja não remunerada (ONU e CEPAL, 2022).

O avanço nos debates e na formulação do cuidado enquanto direito e de uma agenda estratégica de atuação dos Estados prosperou ao longo dos anos seguintes no continente latinoamericano (Pautassi, 2018) e, a partir de diferentes contextos, emergiram experiências de criação de políticas e sistemas de cuidados. Na América Latina, os países apresentam diferentes estágios de normatização e/ou constitucionalização do direito ao cuidado e à consequente reestruturação das políticas públicas a partir desta lente. Uruguai⁴⁶ e Costa Rica⁴⁷ são os países que apresentam sistemas de cuidado mais desenvolvidos. Na região, México, Chile e Argentina estão em diferentes fases do processo de constitucionalização do direito ao cuidado e de criação de um sistema de políticas de cuidados. Bogotá, na Colômbia, instituiu um sistema distrital de cuidados que parte da premissa da oferta integrada e territorializada de serviços de cuidado intitulado *Manzanas del Cuidado*,⁴⁸ e agora o governo nacional tem trabalhado na construção de uma polícia nacional de cuidados.

Como um novo eixo transversal da proteção social (ONU e CEPAL, 2022), pensar em políticas de cuidado implica tanto reconfigurar as políticas públicas existentes na assistência social, saúde, educação, previdência social, sob a ótica do cuidado, quanto pensar na criação de novas políticas públicas, como restaurantes

45. Ver Revilla (2023).

46. Disponível em: <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/>.

47. Ver Costa Rica (2021).

48. Ver Ramírez (2022).

e lavanderias comunitárias.⁴⁹ De acordo com Batthyány (2015), é possível pensar em uma tipologia de políticas de cuidados, conforme a seguir descrito.

- 1) Serviços, como creches, centros-dias, instituições de longa permanência para idosos, espaços noturnos de cuidados para crianças.
- 2) Benefícios, como políticas de transferência de renda para quem necessita de cuidado e para quem cuida – no caso do Brasil, Benefício de Prestação Continuada (BPC) para pessoas com deficiência; adicional para crianças do Programa Bolsa Família (PBF); adicional de 25% nas aposentadorias para quem comprove necessidade de recebimento de cuidado por terceiros; aposentadoria “para donas de casa”, por exemplo, ou pagamento de benefícios para cuidadoras que se dediquem integral ou parcialmente ao cuidado de outros, algo não existente no Brasil e que gera intensa discussão dentro do movimento feminista.
- 3) Regulamentação de serviços ofertados pelo poder público e privado ou do trabalho de cuidadoras – por exemplo, o aprimoramento da Lei Complementar nº 150/2015, que regulamenta a ocupação de trabalhadoras domésticas, ou a demanda para regulamentação da profissão de cuidadora.
- 4) Tempo, a exemplo das licenças para cuidar (parentais, paternidade, maternidade ou outras licenças para cuidar) e de outras políticas que liberem o tempo de quem cuida.
- 5) Transformação cultural, ações nas áreas de comunicação e cultura para modificação dos padrões vigentes de organização social dos cuidados, que sobrecarregam famílias e mulheres.

A feminização da pobreza está diretamente ligada à divisão sexual do trabalho e à consequente sobrecarga de trabalho doméstico e de cuidados não remunerado que as mulheres enfrentam (Cremades, 2013). Esta naturalização da ideia de que cabem às mulheres os trabalhos de cuidado é um dos componentes determinantes da desigual inserção das mulheres no mercado de trabalho, que se manifesta desde as possibilidades desiguais para acessá-lo, passando pelas condições de permanência e ascensão na carreira e chegando às desigualdades de renda e de proteção social. Este cenário de desigualdades é acentuado quando a lente de raça é adicionada, e pode-se observar como a inserção das mulheres negras no mercado de trabalho é marcada por disparidades ainda mais agudas.

49. A reformulação de políticas já existentes pode, por exemplo, significar a ampliação dos horários das creches e pré-escolas (rumo às jornadas integrais) ou a redução dos períodos em que as escolas se encontram fechadas, sem alternativa para que as famílias possam garantir o cuidado de suas crianças (como nas férias ou recessos). Paralelamente, novos serviços e programas devem ser criados, como a visitação domiciliar para idosos e pessoas com deficiência que garantem, ao mesmo tempo, o acesso ao cuidado de que estes grupos necessitam e o compartilhamento deste trabalho com as famílias, funcionando também como uma política de respiro para as cuidadoras e os cuidadores familiares.

Nesse sentido, a construção de uma agenda de futuro para a vida das mulheres envolve necessariamente a transformação da forma pela qual a sociedade deposita nas mulheres a responsabilidade pela enorme carga de trabalho (remunerado e não remunerado) necessário para a reprodução da vida de toda a sociedade. A construção de sistemas integrais de cuidados, com a prestação de serviços acessíveis a toda a população, é um caminho para que mais mulheres possam se desobrigar da responsabilidade integral por essa carga, passando a contar com tempo disponível para, por exemplo, ingressar no mercado de trabalho em melhores condições, implicando, dessa forma, o aumento da autonomia e do rendimento para a família. Serviços de cuidado universais de qualidade também garantem a dignidade daqueles que recebem o cuidado e dele dependem para continuar vivendo a cada novo dia, além de produzir efeitos diretos na redução da pobreza, na geração de empregos de mais qualidade e no aquecimento da economia do setor de serviços (ONU e CEPAL, 2022).

Vale destacar que o mercado de trabalho dos cuidados envolve diretamente um quarto de toda a força de trabalho ocupada no país (Guimarães e Pinheiro, 2023), de modo que a regulação e a qualificação do setor têm o potencial de agregar valor na economia. A construção de um sistema é, assim, elemento central para a agenda de futuro das mulheres, capaz de atuar no enfrentamento da pobreza e na redução das desigualdades nos mais diversos campos da vida social.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensar em uma agenda de futuro relacionada às políticas para as mulheres na gestão federal exige revisitar um passado recente da política brasileira das últimas duas décadas, atravessadas por governos ideologicamente distintos. As gestões conduzidas pelos primeiros governos petistas inauguraram e consolidaram políticas focalizadas nos direitos das mulheres a partir da criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, com nítidas oscilações entre avanços, recuos e estagnações destas políticas e dos recursos a elas destinados – estagnação que se intensificou durante o governo interino de Michel Temer. O governo presidido por Jair Bolsonaro, por sua vez, concentrou esforços para desqualificar as iniciativas promovidas pelas gestões anteriores, especialmente voltadas para os grupos minoritários, sob o discurso do “contra tudo o que está aí”, negando a efetividade das políticas, seus resultados promissores e sua necessária continuidade e expansão. O que se visualizou no período 2019-2022 foi o projeto de desmonte estratégico das políticas para minar a institucionalização de ações capazes de deslocar as mulheres e suas demandas para o centro do debate público, reivindicando seu reconhecimento como sujeitos de direito.

O fortalecimento da extrema direita, alavancado pelo neoconservadorismo, afetou de modo nefasto o caráter prioritário da agenda de políticas para as mulheres. Superar o cenário herdado pelo pregresso governo de Bolsonaro supõe a reconstituição das políticas esvaziadas e interrompidas e, paralelamente, o arrefecimento das ideias ultradireitistas, conservadoras e neoliberais que, amalgamadas, estimularam a cultura da violência, a reprodução de práticas sexistas, racistas e homofóbicas e a defesa da redução do Estado, e resultam na perpetuação das desigualdades estruturais que ainda assolam o país. O início da nova gestão de governo em 2023 tem indicado um horizonte de possibilidades para a reconstrução e construção de novas políticas, abrindo caminhos para a ampliação de direitos e a reintegração das mulheres na agenda pública e nos espaços de poder.

Tendo em vista esse contexto, elegemos cinco agendas prioritárias para as áreas de políticas para as mulheres, são elas: i) a importância do enfrentamento de uma cultura sexista, machista e racista; ii) a relevância da reconstrução das capacidades estatais para o desenvolvimento de políticas para as mulheres; iii) a articulação com o Legislativo na defesa dos direitos das mulheres; iv) a reconstrução de uma política integral de enfrentamento da violência contra as mulheres; e v) a criação de um sistema integral de cuidados.

A dimensão cultural é elemento preponderante na reversão dos prejuízos causados pela propagação de ideias, práticas, comportamentos e visões de mundo atrelados ao conservadorismo, o qual inibe as diferenças, nega direitos e se opõe a mudanças. Nesta agenda, consideramos a importância de ampliar a noção de família, superando a unicidade do convencional arranjo nuclear heterossexual ao tratar das políticas destinadas a atender famílias e mulheres, bem como no debate sobre violências perpetradas no lar. A cultura da violência estimulada por uma masculinidade associada à força e dominação precisa dar lugar a uma cultura do respeito às diversidades, à pluralidade de ideias e à construção de uma sociedade antirracista e mais igualitária.

A reincorporação dos órgãos voltados à implementação das políticas para as mulheres e a efetivação da transversalidade de gênero e raça, aliada à priorização de um olhar interseccional nas demais pastas do governo – por exemplo, saúde, educação, moradia, violência –, serão medidas fundamentais para um trabalho conjunto no âmbito do Executivo federal e seus respectivos desdobramentos nos níveis estadual e municipal.

Para tanto, é de suma importância o direcionamento e a aplicabilidade de um orçamento capaz de assegurar a concretude das ações planejadas, assim como uma organização burocrática potente, formada por um corpo funcional diverso, permanente e qualificado.

A articulação da defesa dos direitos das mulheres no Legislativo se deu diante de uma evidente conexão entre as ações no Executivo e as propostas apresentadas no Congresso Nacional, centralizadas principalmente nas discussões sobre o combate à “ideologia de gênero” e sobre o aborto, a moral sexual e a família tradicional (Miguel, 2016). Nesta análise, destacamos como, apesar de o alto percentual de projetos que ameaçam em alguma medida os direitos das mulheres se concentrarem majoritariamente em temas como aborto e violência contra a mulher, tais projetos não resultaram em retrocessos efetivos sobre a pasta, devido especialmente à resistência de parlamentares e de organizações de mulheres e feministas. Este fato reforça a relevância da ampliação feminina tanto na Câmara quanto no Senado como possibilidades para que, cada vez mais, discussões comprometidas com a plena garantia de direitos na vida das mulheres brasileiras sejam pautadas. As numerosas propostas no Legislativo referentes ao tema da violência doméstica, de modo geral, aparecem desarticuladas de uma política institucional mais transversal e a longo prazo, ao mesmo tempo que são focadas na criação de tipificações penais, revelando a importância da reconstrução de uma política nacional de enfrentamento à violência doméstica que recupere as dimensões da prevenção, assistência e garantia dos direitos das mulheres, ampliando o debate sobre as múltiplas violências ainda presente nos diferentes e diversos grupos de mulheres.

Por fim, nesta edição do *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, evidenciamos, entre outras proposições, como a construção de sistemas integrais de cuidados, a partir da prestação de serviços disponíveis para toda a população, é a concretização de um objetivo de campanha e um importante componente da agenda governamental para a construção de uma agenda de futuro para a vida das mulheres, uma vez que o que está em jogo é a transformação da enorme responsabilidade do trabalho de cuidado remunerado e não remunerado atribuído pela sociedade às mulheres em uma agenda de Estado.

A (re)estruturação das políticas para as mulheres nos próximos anos passa pela reconstrução daquilo que foi perdido recentemente, bem como pelo enfrentamento de questões que seguem à margem do debate público. Atribuir relevância às questões femininas, raciais e étnicas é o primeiro passo nessa tarefa e orienta as mudanças estruturais que assumem caráter de reparação histórica relativa ao passado escravista e de colonização ainda enraizado nas profundas e persistentes desigualdades sociais. Contudo, para os avanços e as ampliações das políticas que se pretende nesse processo, não basta que as políticas sejam estruturadas e implementadas no governo sob o qual se originou, é preciso também criar mecanismos e instrumentos que permitam que essas agendas e políticas aqui elencadas sejam continuadas, capilarizadas nas instituições e na sociedade e fortalecidas, com a finalidade de conter o risco de desmantelamento a cada nova gestão governamental. É necessário que estas sejam políticas de Estado, com durabilidade extensa para que os seus efeitos e resultados

sejam produzidos e percebidos pelas atuais e posteriores gerações, reconhecendo sua importância não somente para as mulheres, mas para toda a sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

ALVES, I. C. da S. **Burocracia representativa de gênero no governo federal do Brasil**. 2023. Tese (doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismos. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/37815/4/TESE_Iara%20Cristina%20da%20Silva%20Alves.pdf.

ARAÚJO, F. Legislações de enfrentamento à violência política de gênero na América Latina. **Nexo Jornal**, 13 fev. 2023. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2023/Legisla%C3%A7%C3%B5es-de-enfrentamento-%C3%A0-viol%C3%Aancia-pol%C3%ADtica-de-g%C3%AAnero-na-Am%C3%A9rica-Latina>.

AQUINO, F. PNDH: o anúncio de Vannuchi é suficiente? **Canção Nova**, [s.d.]. Disponível em: <https://blog.cancaonova.com/redacao/pndh-o-anuncio-de-vannuchi-e-suficiente/>.

AZEVEDO, R. Os ataques de Bolsonaro a jornalistas mulheres. **DW Brasil**, 16 set. 2022. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/os-ataques-de-bolsonaro-a-jornalistas-mulheres/a-63142932>.

BARRAGÁN, A. México descriminaliza o aborto após decisão judicial histórica. **El país**, Cidade do México, 7 set. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-09-07/mexico-descriminaliza-o-aborto-apos-decisao-judicial-historica.html>.

BATTHYÁNY, K. **Las políticas y el cuidado en América Latina**: una mirada a las experiencias regionales. Santiago de Chile: CEPAL, fev. 2015. (Serie Asuntos de Género, n. 124).

BENEVIDES, B. G. **Dossiê**: assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2022. Brasília: Antra, 2022.

BENTO, B. **Homem não tece a dor**: queixas e perplexidades masculinas. Natal: EDUFRN, 2015.

BIROLI, F. Gênero, “valores familiares” e democracia. *In*: BIROLI, F.; VAGGIONE, J. M.; MACHADO, M. das D. C. (Org.). **Gênero, neoconservadorismo e democracia**: disputas e retrocessos na América Latina. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2020. p. 135-188.

BOLSONARO diz que vai proibir “ideologia de gênero nas escolas”. **Correio Braziliense**, Brasília, 3 set. 2019. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/09/03/interna_politica,780561/bolsonaro-diz-que-vai-proibir-ideologia-de-genero-nas-escolas.shtml.

BONILLA, J. M. H. Congresso colombiano aprova criação de Ministério da Igualdade, que será liderado por Francia Márquez. **O Globo**, Bogotá, 13 dez. 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2022/12/congresso-colombiano-aprova-criacao-de-ministerio-da-igualdade-que-sera-assumido-por-francia-marquez.ghtml>.

BOURDIEU, P. **A dominação masculina**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J.-C. **A reprodução**: elementos para uma teoria do sistema de ensino. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros curriculares nacionais**: introdução aos parâmetros curriculares nacionais. Brasília: MEC, 1997. 126 p.

BRASIL. Decreto Presidencial de 30 de março de 2015. Convoca a IV Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 mar. 2015.

BRASIL. **Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasil: SPM, 2011. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/copy_of_acervo/outras-referencias/copy2_of_entenda-a-violencia/pdfs/pacto-nacional-pelo-enfrentamento-a-violencia-contras-mulheres.

BRASIL. Decreto nº 11.366 de 1º de janeiro de 2023. Suspende os registros para a aquisição e transferência de armas e de munições de uso restrito por caçadores, colecionadores, atiradores e particulares. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2 jan. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11366.htm. Acesso em: 28 mar. 2023.

BRUNO, M. M. *et al.* Mais mulheres, mais negros, menos avanço. **Gênero e Número**, 4 out. 2022. Disponível em: <https://www.generonumero.media/reportagens/mais-mulheres-mais-negros-menos-avanco/>.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. Consenso de Quito. *In*: CONFERENCIA REGIONAL SOBRE LA MUJER DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 10., 2007, Quito, Equador. **Anais...** Quito: CEPAL, 6 a 9 ago. 2007.

CERQUEIRA, D. *et al.* **Atlas da violência 2020**. Brasília: Ipea, 2020.

CERQUEIRA, D. *et al.* Armas de fogo e homicídios no Brasil. In: FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2022. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/09/informe-armas-fogo-homicidios-no-brasil.pdf>.

CFEMEA – CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA. **Mulheres e resistência no Congresso Nacional 2020**. Brasília: CFEMEA, 2020. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.cfemea.org.br/images/stories/publicacoes/mulheres_resistencia_congresso_nacional_2020.pdf.

CFEMEA – CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA. **Mulheres e resistência no Congresso Nacional 2021**. Brasília: CFEMEA, 2021. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.cfemea.org.br/images/stories/publicacoes/mulheres_resistencia_congresso_nacional_2021.pdf.

CHADE, J. O ventre como instrumento de poder. **El país**, 28 jan. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/opiniao/2020-01-29/o-ventre-como-instrumento-de-poder.html>.

CHADE, J. Extrema direita mundial estreita laços com governo Bolsonaro. **El país**, Genebra, 22 jul. 2021a. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-07-22/extrema-direita-mundial-estreita-lacos-com-governo-bolsonaro-que-segue-passos-de-orban-e-trump.html>.

CHADE, J. País faz diplomacia paralela com extrema-direita: Opus Dei e negacionistas. **Uol**, 29 set. 2021b. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/09/29/diplomacia-paralela-do-brasil-mira-extrema-direita-opus-e-negacionistas.htm>.

CONFERÊNCIA EPISCOPAL PERUANA. **A ideologia do gênero: seus perigos e alcances**. Lima: CEP, abr. 1998. Disponível em: https://img.cancaonova.com/noticias/pdf/281960_IdeologiaDeGenero_PerigosEAlcances_ConferenciaEpiscopalPeruana.pdf.

CONNEL, R. W. **Masculinities**. Barkeley: University of California Press, 1987.

CONNEL, R. W. Políticas da masculinidade. **Educação e Realidade**, v. 20, n. 2, p. 185-206, 1995.

CONNEL, R. W. Change among the gatekeepers: men, masculinities, and gender equality in the global arena. **Journal of women in culture and society**, v. 30, n. 3, p. 1.801-1.825, 2005.

COSTA RICA. **Política Nacional de Cuidados 2021-2031**: hacia la implementación progresiva de un Sistema de Apoyo a los Cuidados y Atención a la Dependencia. San José: Imas/MDHIS, 2021. Disponível em: <https://www.imas.go.cr/es/general/politica-nacional-de-cuidados-2021-2031>.

COUTO, M. T.; GOMES, R. Homens, saúde e políticas públicas: a equidade de gênero em questão. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 10, n. 17, p. 2569-2578, 2012.

CREMADES, C. **Cómo trabajar la economía de los cuidados en la cooperación para el desarrollo**: aportes desde la construcción colectiva. Sevilla: AACID/Junta de Andalucía, 2013.

DAMARES Alves defende na ONU ‘vida desde a concepção’, contrariando legislação brasileira sobre aborto. **Agência Patrícia Galvão**, 22 fev. 2021. Disponível em: <https://agenciapatriciagalvao.org.br/mulheres-de-olho/dsr/damares-alves-defende-na-onu-vida-desde-a-concepcao-contrariando-legislacao-brasileira-sobre-aborto/>.

DINIZ, D. Onda verde do aborto na América Latina. **Gama Revista**, 6 mar. 2022. Disponível em: <https://gamarevista.uol.com.br/semana/da-pra-comemorar-mulher/onda-verde-do-aborto-na-america-latina/>.

GIACOMELLI, M. P.; SANTOS, A.; FREITAS, C. DataFolha: Para 73%, educação sexual deve estar no currículo escolar. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 2 jul. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2022/07/datafolha-para-73-educacao-sexual-deve-estar-no-curriculo-escolar.shtml>. Acesso em: 16 out. 2022.

GUIMARÃES, N. A.; PINHEIRO, L. O halo do cuidado: desafios para medir o trabalho remunerado de cuidado no Brasil. *In*: CAMARANO, A. A.; PINHEIRO, L. **Cuidar, verbo transitivo**: caminhos para a provisão de cuidados no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2023.

ENTREVISTA: a ofensiva antigênero como política de Estado. **Conectas Direitos Humanos**, 7 mar. 2020. Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/ofensiva-antigenero-politica-estado/>.

EPF – EUROPEAN PARLIAMENTARY FORUM FOR SEXUAL AND REPRODUCTIVE RIGHTS. **Tip of the iceberg**: religious extremist funders against human rights for sexuality and reproductive health in Europe 2009-2018. Bruxelas: EPF, jun. 2021.

ESPING-ANDERSEN, G. **Social foundations of postindustrial economies**. Reino Unido: Oxford University Press, 25 out. 1999.

FAUR, E.; PEREYRA, F. Gramáticas del cuidado. *In*: PIOVANI, J. I.; SALVIA, A. (Coord.). **La Argentina del Siglo XXI**. Buenos Aires: Siglo XXI, 2018.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022**. São Paulo: FBSP, 2022. ano 16.

FONTOURA, N. Debater conceituais em torno do cuidado e de sua provisão. *In*: CAMARANO, A. A.; PINHEIRO, L. **Cuidar, verbo transitivo**: caminhos para a provisão de cuidados no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2023.

FROSSARD, H. (Org.). **Instrumentos internacionais de direitos das mulheres**. Brasília: SPM, 2006. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: características gerais dos moradores 2020-2021. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2022/07/populacao-ibge-2021-22jul2022.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2022.

INCLUA – PLATAFORMA DE RECURSOS PRÓ-EQUIDADEEM POLÍTICAS PÚBLICAS. **Guia Inclua**: avaliação de riscos de reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2022. Disponível em: <https://inclua2.ipea.gov.br/arquivos/guias/9587-guia-inclua-vf-28mar22.pdf>.

INTELECTUAIS alertam sobre o avanço da extrema direita. **Instituto humanitas unisinos**, 8 jun. 2022. Disponível em: <https://ihu.unisinos.br/categorias/619335-intelectuais-alertam-sobre-o-avanco-da-extrema-direita>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 25, 2018.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Em questão**: evidências para políticas públicas. Brasília: Ipea, 2021. (Policy Brief, n. 8).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, 2022.

JUÍZA usa Estatuto do Nascituro para proibir aborto de criança estuprada: decisão se deu a partir de lei não aprovada e debatida há mais de 15 anos. **Terra**, 31 jan. 2023. Disponível em: <https://www.terra.com.br/nos/juiza-usa-estatuto-do-nascituro-para-proibir-aborto-de-crianca-estuprada,90c1e684a973ce43e2fea76110edee75hawrd2e6.html>.

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: Fundación Rosa Luxemburg, 2020. p. 35-53.

KREIN, J. D.; TEIXEIRA, M. O. O avanço das formas de contratação flexíveis. *In*: KREIN, J. D. (Org.). *et al.* **O trabalho pós-reforma trabalhista (2017)**. São Paulo: Cesit, 2021. p. 150-186.

LACERDA, M. B. **O novo conservadorismo brasileiro**: de Reagan a Bolsonaro. Porto Alegre: Zouk, 2019. 228 p.

LARAIA, R. de B. **Cultura**: um conceito antropológico. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

LIMA, M.; FARO, A.; SANTOS, M. R. dos. A desumanização presente nos estereótipos de índios e ciganos. **Psicologia: teoria e pesquisa**, v. 32, n. 1, p. 219-228, jan.-mar. 2016.

LIMA-LOPES, R. E. de; GABARDO, M. Ni una menos: a luta pelos direitos das mulheres na Argentina e suas representações no Facebook. **Revista Brasileira de Linguística Aplicada**, v. 19, p. 801-824, 2019.

LOURO, G. **Gênero, sexualidade e educação**: uma perspectiva pós-estruturalista. Petrópolis: Vozes, 1997.

MANSUIDO, M. **O outro lado da violência doméstica**: conheça os centros de reabilitação para agressores. São Paulo: CMSP, 2020. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/mulheres/o-outro-lado-da-violencia-domestica-conheca-os-centros-de-reabilitacao-para-agressores/>. Acesso em: 20 nov. 2022.

MARCONDES FILHO, C. Violência fundadora e violência reativa na cultura brasileira. **São Paulo em perspectiva**, v. 2, n. 15, p. 20-27, 2021.

MARCONDES, M. M.; FARAH, M. F. S. Transversalidade de gênero em política pública. **Revista Estudos Feministas**, v. 1, n. 29, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/BD9QvBcJRddcQKgtCGjyNwv/?format=pdf&lang=pt>.

MARTINS, J.; LAGRECA, A.; BUENOS, S. Femicídios caem, mas outras formas de violência contra meninas e mulheres crescem em 2021. *In*: FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022**. São Paulo: FBSP, 2022. p. 164-184. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>. Acesso em: 18 nov. 2022.

MARTINS, T. Cartilha do Ministério da Saúde diz que “todo aborto é crime”. **Correio brasileiro**, Brasília, 9 jun. 2022. Disponível em: <https://www.correiobrasiliense.com.br/brasil/2022/06/5014083-cartilha-do-ministerio-da-saude-diz-que-todo-aborto-e-crime.html>.

MEDEIROS, A. Professores analisam legado de ódio do governo de Jair Bolsonaro. **Jornal AdUFRJ**, n. 1.259, 18 jul. 2022. Disponível em: <https://www.adufrj.org.br/index.php/pt-br/noticias/arquivo/21-destaques/4445-professores-analisam-legado-de-odio-do-governo-bolsonaro>. Acesso em: 19 jan. 2023.

MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R. **Arranjos domiciliares e arranjos nucleares no Brasil**: classificação e evolução de 1977 a 1998. Brasília: Ipea, abr. 2001. (Texto para discussão, n. 788).

MÉNDEZ, A. M. *et al.* Causa justa: o movimento pela eliminação do delito de aborto na Colômbia. **SOS Corpo**, 2021. Disponível em: <https://soscorpo.org/?p=14261>.

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**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 15, p. 590-621, 2016.

MIRANDA, D. *et al.* Aborto: só a lei basta? – Brasil não evolui na legislação há uma década, enquanto América Latina avança. Descriminalizar é o suficiente? **Universa Uol**, São Paulo, 23 jun. 2022. Disponível em: <https://www.uol.com.br/universa/reportagens-especiais/aborto-na-america-latina/#cover>.

MODELLI, L. Brasil é um laboratório de extrema direita global. **DW Brasil**, 11 jan. 2023. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/brasil-%C3%A9-um-laborat%C3%B3rio-da-extrema-direita-global/a-64351759>.

MORAES, M. L. Q. de. A nova família e a ordem jurídica. **Cadernos Pagu**, v. 37, p. 407-425, 2011.

MORAES, P. *et al.* Familismo e política social: aproximações com as bases da formação sócio-histórica brasileira. **Revista Políticas Públicas**, v. 24, n. 2, p. 802-818, 2020.

MOSTAFA, J. *et al.* Igualdade de gênero. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 26, p. 317-383, 2019.

MULHERES negras intensificam busca por políticas de assistência social para enfrentar a pandemia covid-19. **ONU mulheres**, Nova York, 31 ago. 2020. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/noticias/mulheres-negras-intensificam-busca-por-politicas-de-assistencia-social-para-enfrentar-a-pandemia-covid-19/>. Acesso em: 16 jan. 2023.

OLIVEIRA, A. E. C. de. “Novas” medidas protetivas que obrigam homens autores de violência doméstica e familiar contra as mulheres. **Revista Feminismos**, v. 10, n. 2, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/feminismos/article/view/42458/27704>.

OLIVEIRA, E. C. P.; OLIVEIRA, D. Fundamentalismo religioso: uma chave para entender o programa “Escola sem Partido”. **Revista Plural**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 259-278, 2021.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS; CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados em América Latina y el Caribe**: elementos para su implementación. ONU; CEPAL, nov. 2022.

OYĒWŪMÍ, O. Conceituando o gênero: os fundamentos eurocêtricos dos conceitos feministas e o desafio das epistemologias africanas. *In*: HOLLANDA, H. B. de (Org.). **Pensamento feminista hoje**: perspectivas decoloniais. Rio de Janeiro: Bazar do tempo, 2020. p. 84-95.

PALUDO, L. J. **O inimigo interno que ameaça a nação**: um estudo sobre alteridade nos discursos de Jair Messias Bolsonaro. 2020. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas, Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó, 2020.

PASSOS, J. Opção pela maternidade precisa de políticas públicas. **EPSJV/Fiocruz**, Rio de Janeiro, 6 maio 2022. Disponível em: <https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/opcao-pela-maternidade-precisa-de-politicas-publicas>.

PATRIOTA, T. Relatório da conferência internacional sobre população e desenvolvimento: plataforma de Cairo, 1994. *In*: FROSSARD, H. (Org.). **Instrumentos internacionais de direitos das mulheres**. Brasília: SPM, 2006. p. 33-137. 2006. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/relatorio-cairo.pdf>.

PAUTASSI, L. El cuidado: de cuestión problematizada a derecho – un recorrido estratégico, una agenda em construcción. *In*: FERREYRA, M. (Org.). **El trabajo de cuidados**: una cuestión de derechos humanos y políticas públicas. Cidade do México: ONU mulheres, maio 2018.

PÉRIVIER, H. Recession, austerity and gender: a comparison of eight European labour markets. **International Labour Review**, v. 157, n. 1, p. 1-37, 2018.

RADAR feminista no Congresso Nacional: 4 de outubro de 2022. **CFEMEA**, 5 out. 2021. Disponível em: <https://www.cfemea.org.br/index.php/pt/radar-feminista-lista/radar1/5260-radar-feminista-no-congresso-nacional-4-de-outubro-de-2022>.

RAMÍREZ, L. R. 53.178 personas fueron beneficiadas com las Manzanas del Cuidado em 2021. **Bogota**, 3 jan. 2022. Disponível em: <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/mujer/sistema-distrital-de-cuidado-beneficiados-con-manzanas-del-cuidado>.

RAMOS, S. *et al.* **Elas vivem**: dados da violência contra a mulher. Rio de Janeiro: CEsEC, 2022.

RAZAVI, S. **The political and social economy of care in a development context**: conceptual issues, research questions and policy options. Gender and Development Programme. Geneva: UNRISD, 2007. (Paper, n. 1).

REVILLA, T. El derecho a no cuidar. **La Lista**, 13 abr. 2023. Disponível em: <https://la-lista.com/opinion/2023/04/13/el-derecho-a-no-cuidar>.

SANTOS, R. “Cidadãos de bem” com armas: representações sexuadas de violência armada, (in)segurança e legítima defesa no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 96, p. 133-164, 2012.

SILVA, V. R. da. Projetos de lei contrários ao aborto na Câmara dos Deputados batem recorde em 2019. **Gênero e Número**, 25 set. 2019. Disponível em: <https://www.generonumero.media/reportagens/projetos-de-lei-contrarios-ao-aborto-na-camara-dos-deputados-batem-recorde-em-2019/>.

SILVA, V. R. da; MARTINS, F. B. Projetos de lei da Câmara contrários ao aborto batem recorde em 2019. **Carta Capital**, 28 set. 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/projetos-de-lei-da-camara-contrarios-ao-aborto-batem-recorde-em-2019/>.

SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71-99, jul.-dez., 1995.

SOF – SEMPREVIVA ORGANIZAÇÃO FEMININA; GN – GÊNERO E NÚMERO. Sem parar: o trabalho e a vida das mulheres na pandemia. [s.l.]: SOF; GN, [s.d.]. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/> https://mulheresnapanemia.sof.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Relatorio_Pesquisa_SemParar.pdf.

SOUZA, P. H. G. F. de; HECKSHER, M.; OSORIO, R. G. **Um país na contramão: a pobreza no Brasil nos últimos dez anos**. Brasília: Ipea, 2022. (Nota Técnica Disoc, n. 102). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11563/7/NT_102_Disoc_Um_Pais.pdf.

STANLEY, J. **Como funciona o fascismo?** A política do “nós” e “eles”. São Paulo: LPeM, 2018.

TOKARSKI, C. *et al.* Igualdade de gênero. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 28, p. 407-466, 2021.

TOKARSKI, C. *et al.* Igualdade de gênero. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, p. 1-69, 2022a. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/220530_218154_bps_29_igualdade_gener.pdf.

TOKARSKI, C. *et al.* **De política a ideologia de gênero: o processo de (des) institucionalização das políticas para as mulheres de 2003 a 2020**. Brasília: Ipea, 2022b. (Texto para Discussão, n. 2866).

VAGGIONE, J. M. *et al.* Introdução: matrizes do neoconservadorismo religioso na América Latina. In: BIROLI, F.; VAGGIONE, J. M.; MACHADO, M. das D. C. (Org.). **Gênero, neoconservadorismo e democracia: disputas e retrocessos na América Latina**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2020. p. 13-40.

VALENGA, D. Estatuto do nascituro será votado nesta quarta-feira na comissão da mulher. **Portal Catarinas**, 14 dez. 2022. Disponível em: <https://catarinas.info/estatuto-do-nascituro-sera-votado-nesta-quarta-feira-na-comissao-da-mulher/>.

VASERINO, D. K. G.; MARCHETTO, P. B. Políticas públicas sobre aborto no Uruguai e no Brasil: public abortion policies in Uruguay and Brazil. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, n. 43, 2019.

VIOTTI, M. L. R. Declaração e plataforma de ação da IV conferência mundial sobre a mulher: Pequim, 1995. In: FROSSARD, H. (Org.). **Instrumentos internacionais de direitos das mulheres**. Brasília: SPM, 2006. p. 147-258. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf.

VIVEROS VIGOYA, M. **As cores da masculinidade: experiência interseccionais e práticas de poder na nossa América**. Rio de Janeiro: Papéis Selvagens, jan. 2018.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION 2020. **What we know about covid-19 transmission in schools: the latest on the covid-19 global situation & the spread of covid-19 in schools**. WHO, 21 october 2020.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANTIĆ, M.; RADAČIĆ, I. The evolving understanding of gender in international law and “gender ideology” pushback 25 years since the Beijing conference on women. **Women’s Studies International Forum**, v. 83, p. 1-7, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.wsif.2020.102421>.

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

BARTHOLO, L.; PASSOS, L.; FONTOURA, N. **Bolsa família, autonomia feminina e equidade de gênero: o que indicam as pesquisas nacionais?** Rio de Janeiro: Ipea, set. 2017. (Texto para Discussão, n. 2331).

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Lei Maria da Penha: Lei nº 11.340/2006 – Conheça a lei que protege as mulheres da violência doméstica e familiar**. Brasília: SPM, 2012.

BRASIL. Lei nº 13.984, de 3 de abril de 2020. Altera o art. 22 da Lei nº 11.340/2006, para estabelecer como medidas protetivas de urgência frequência do agressor a centro de educação e de reabilitação e acompanhamento psicossocial. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Saúde da população masculina no Brasil nos anos de 2010 a 2019: mortalidade por câncer de próstata. **Boletim epidemiológico**, Brasília, v. 53, n. 8, p. 1-7, mar. 2022.

CERQUEIRA, D. (Coord.) *et al.* **Atlas da violência 2021**. Brasília: Ipea; São Paulo: FBSF, 2021.

CRELIER, C. Expectativa de vida dos brasileiros aumenta 3 meses e chega a 76,6 anos em 2019. **Agência de notícias IBGE**, 26 nov. 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29505-expectativa-de-vida-dos-brasileiros-aumenta-3-meses-e-chega-a-76-6-anos-em-2019>. Acesso em: 16 ago. 2022.

GEERTZ, C. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

LIBÓRIO, B. Conheça os termos que conservadores querem excluir do dicionário do Congresso. **Revista AzMina**, São Paulo, 16 ago. 2021. Disponível em: <https://azmina.com.br/reportagens/dicionario-conservadorismo-congresso/>. Acesso em: 2 nov. 2022.

MARCONDES, M. M.; FARAH, M. F. S. Transversalidade de gênero em política pública. **Revista Estudos Feministas**, v. 29, n. 1, 4 jun. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9584-2021v29n165398>. Acesso em: 23 nov. 2022.

MARQUES, C. G. Homens “autores e violência conjugal”: modernidade e tradição na experiência de um grupo de reflexão. *In*: MORAES, A. F.; SORJ, B. (Org.). **Gênero, violência e direitos na sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: 7 letras, 2009.

MESQUITA, A. P. de. A família como centralidade nas políticas públicas: a constituição da agenda política da assistência social no Brasil e as rotas de reprodução das desigualdades de gênero. *In*: CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS, 1., 2011, Brasília. **Anais...** Brasília: Ipea, 2011.

MIGUEL, L. F. Gênero e representação política. *In*: MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. (Org.). **Feminismo e política: uma introdução**. São Paulo: Boitempo, 2014. p. 59-68.

MIGUEL, L. F.; BIROLI, F.; MARIANO, R. O direito ao aborto no debate legislativo brasileiro: a ofensiva conservadora na Câmara dos Deputados. **Opinião Pública**, v. 23, n. 1, p. 230-260, jan.-abr. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912017231230>. Acesso em: 28 dez. 2022.

MISKOLCI, R.; CAMPANA, M. “Ideologia de gênero”: notas para a genealogia de um pânico moral contemporâneo. **Revista Sociedade e Estado**, v. 32, n. 3, p. 725-747, set.-dez. 2017.

PINHEIRO, L.; REZENDE, M. Pobreza e mulheres nos 20 anos após Beijing. *In*: FONTOURA, N.; REZENDE, M.; QUERINO, A. C. (Org.). **Beijing + 20: avanços e desafios no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2020. p. 11-49.

CULTURA¹

1 APRESENTAÇÃO

1.1 Panorama recente da política cultural

Este texto tem a intenção de contribuir para a construção de uma agenda das políticas culturais no Brasil para os próximos anos através da identificação de pautas relevantes e dos desafios a serem enfrentados pelo setor. A prospecção é considerada uma importante técnica para o planejamento, uma forma usual de se preparar para o futuro. Ao refletir sobre o futuro, o olhar para o passado se faz presente e tem função analítica, pois nos auxilia no exame do contexto atual e das mudanças que pretendemos alcançar. Contudo, o olhar para o passado não é necessário para se chegar à conclusão já sabida de que o setor cultural apresenta carências e demandas superiores a qualquer possibilidade pública de lhes atender – a tônica da política cultural é a da falta, agora agravada pelos acontecimentos recentes.

A produção de política pública não decorre exclusivamente do processo decisório racional, técnico ou mesmo neutro (Barbosa da Silva e Ziviani, 2020). Ao contrário, essas decisões são atravessadas por movimentos políticos internos e externos, relações entre partidos, disputas entre poderes (Executivo e Legislativo), mobilização da classe artística-cultural, tensionamentos advindos da dinâmica social e econômica, ou melhor, por relações de poder que emanam de todas as partes e que influenciam a redefinição do escopo das políticas culturais. Outra dimensão importante consiste na falsa ideia de que as políticas são fruto de um processo linear marcado por etapas sequenciais e contínuas. A própria trajetória do Ministério da Cultura (MinC) e, posteriormente, da Secretaria Especial da Cultura do Ministério do Turismo (Secult/MTUR)² é reveladora de um decurso labiríntico, de subfinanciamento, valorização e desvalorização da cultura como política pública, a depender dos momentos históricos.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps30/cultura>

2. Para fins de simplificação da redação, passa-se a denominar MinC/Secult ao se referir à atuação institucional do Poder Executivo federal na área da cultura.

Desde a sua criação, em 1985, o MinC já foi desfeito três vezes. Em 1990, uma série de medidas provisórias lançadas no início do governo de Fernando Collor pôs fim ao MinC e a diversas outras instituições culturais de relevância para a política pública de cultura do país. No lugar, foi criada a Secretaria de Cultura, ligada diretamente ao gabinete da Presidência da República. Apesar de ter sido recriado em 1992, os primeiros anos do MinC não foram marcados por estabilidade e aumento de recursos para esse campo. O período subsequente – anos do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) – registrou a consolidação da Lei de Incentivo Fiscal (Lei Rouanet). Já nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, observou-se uma reestruturação do MinC para que este pudesse atuar como coordenador das políticas culturais do país, com o desenvolvimento de propostas e ações de longo prazo (Barbosa da Silva e Midlej, 2011). O governo seguinte, de Dilma Rousseff, voltou-se para políticas culturais mais atreladas a uma perspectiva econômica, por exemplo, a economia criativa, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) denominado Praças dos Esportes e da Cultura e o PAC das Cidades Históricas, bem como o Vale-Cultura. Em 2016, as políticas culturais encontraram novo ordenamento com a extinção e a transformação, outra vez, do MinC em Secretaria Nacional de Cultura. Mediante pressão da classe artística,³ a decisão foi revertida poucos dias depois.⁴ No entanto, a permanência do MinC entre os ministérios do governo de Michel Temer não foi capaz de retomar o seu capital político, e, pela terceira vez, o órgão foi extinto por Jair Messias Bolsonaro, em 2019, e transformado em Secult/MTUR. Com a mudança de governo, em 2023, o órgão foi retomado.

O contexto político nacional recente revela um conjunto de mudanças institucionais que impactam a política cultural no país, mais especificamente, a partir da ascensão de Jair Bolsonaro à Presidência da República, mas que já apresentavam sinais de retração, ao menos orçamentária, em governos anteriores. O período de maior retração coincide com o de reorganização da economia e, conseqüente, revisão da atuação do setor público. Os sentidos mobilizados articulam argumentos em torno de baixo crescimento econômico, aumento da inflação, controle dos gastos públicos, reequilíbrio fiscal e garantia da capacidade financeira do Estado como fatores necessários ao crescimento de longo prazo; sentidos esses que retomam o debate sobre as ações do Estado para a garantia dos direitos culturais nos moldes previstos pela Constituição Federal de 1988 – CF/1988 (Brasil, 1988).

3. Impulsionada pelo movimento #OcupaMinC (Barbalho, 2017) e por forte articulação nacional de resistência, o que provocou aconselhamentos políticos de ministros e senadores a Michel Temer em favor da volta do MinC. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/cultura/ministro-critica-decisao-do-presidente-temer-que-tira-verba-da-cultura-22770834> e <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/05/renan-diz-que-defendeu-temer-recriacao-do-ministerio-da-cultura.html>. Acesso em: 20 dez. 2022.

4. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/temer-volta-atras-e-recria-ministerio-da-cultura/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

As políticas culturais enfrentaram, ao longo dos anos, conjunturas adversas de subfinanciamento, ausência de prioridade política, críticas ao modelo de financiamento, entre outras. Contudo, autores apontam para o agravamento da situação diante de deslegitimação e desmonte das instituições culturais, redução ainda maior do orçamento público da pasta, restrição de financiamento de atividades culturais da sociedade, não liberação de recursos aprovados, obstrução de instrumentos da política pública (como a Lei Rouanet e a Lei do Audiovisual) e, desde 2019, desmobilização do setor a partir de práticas de perseguição e censura de grupos e agentes culturais baseadas no aumento do conservadorismo (Barbosa da Silva, Hueb e Moreira, 2023; Barbosa da Silva e Ziviani, 2019; Brant, 2018; Hashimoto, 2022; Romão Netto, 2023).

Ainda sobre esse contexto, chama atenção o deslocamento do lócus decisório e a perda de força do Poder Executivo, em algumas áreas, para o Congresso Nacional, com o auxílio das emendas parlamentares e das alterações realizadas no orçamento pelos deputados e senadores. Movimento semelhante pode ser observado nas políticas culturais, em anos recentes, diante da atuação do Poder Legislativo na aprovação de leis relevantes para o setor cultural – Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020, conhecida como Lei Aldir Blanc (LAB); e Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022, também chamada de Lei Paulo Gustavo (LPG). Legislação criada, de início, para preencher uma lacuna das ações públicas de proteção social do setor cultural no período da pandemia da covid-19, mas com reverberações e mudança no jogo político em torno do planejamento da política cultural para os próximos anos.

Segundo Nicolás e Zimmermann (2021), o cenário atual vem sendo considerado propício para debater a abordagem do “desmonte”. Na perspectiva analítica de Bauer e Knill (2014), desmonte consiste em “redução” ou “diminuição” dos arranjos político-institucionais existentes; e “desmantelamento” (*policy dismatling*) representa uma categoria distinta da mudança de política (*policy change*). Para os autores, os estudos sobre mudanças nas políticas se concentram mais nos fatores que causaram as mudanças, e não tanto na questão de medição da mudança (Bauer e Knill, 2014).

A estrutura analítica se volta não só para as políticas públicas em si, mas também para os políticos, “como estes optam por realizar ou não o desmonte, e quais estratégias caracterizam o desmonte” (Nicolás e Zimmermann, 2021, p. 161). Nesse aspecto, são levados em consideração não apenas os indicadores de capacidades institucionais, mas também as estratégias de desmantelamento acionadas: negligência ou omissão deliberada (*dismantling by default*), mudança de arena (*dismantling by arena shifting*), ações simbólicas (*dismantling by symbolic action*) ou desmantelamento ativo e deliberado (*active dismantling*) (Bauer e Knill, 2014).

O desmonte se mostra favorável como operador analítico nos últimos períodos da trajetória do MinC/Secult. As estratégias de rebaixamento do ministério para *status* de secretaria, redução-orçamentária e do número de servidores da pasta, rotatividade e troca constante de ministros/secretários,⁵ perda da capacidade de direcionar recursos para editais de fomento (Barbosa da Silva, Hueb e Moreira, 2023), desconstrução dos espaços de participação social, além das de cunho simbólico de desmobilização do setor, são indicativas do desmantelamento.

Das diferentes estratégias de desmonte das políticas culturais observadas no governo Bolsonaro – omissão deliberada, mudança de arena, ações simbólicas e desmantelamento ativo –, toma-se a primeira como objeto deste texto. Na verdade, arrisca-se dizer que a estratégia de omissão deliberada resultou na mudança de arena. Não que o deslocamento tenha ocorrido de maneira preceituada, com redistribuição ativa ou transferência ordenada de responsabilidades (Bauer e Knill, 2014) e de instrumentos da política cultural para outra arena política. A política pública é composta por um fluxo de decisões que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, voltadas para manter o equilíbrio ou para causar o desequilíbrio social, a fim de modificar as condições prevalentes (Saravia, 2006).

A decisão do Poder Executivo de não agir diante dos impactos da pandemia da covid-19 na renda dos trabalhadores da cultura impedidos de exercerem suas atividades – condições essas que demandavam mudanças nas políticas públicas e em seus instrumentos de modo a equilibrar os desequilíbrios causados – fez com que o Legislativo atuasse de forma mais veemente na elaboração de tais políticas. Diante da inércia do Executivo, o parlamento lançou mão de ações emergenciais destinadas ao setor cultural no período de calamidade pública e isolamento social ao criar a LAB (Brasil, 2020a). Como veremos nas seções seguintes, essa reação do Legislativo fez alvorecer outros dois instrumentos de fomento à cultura,⁶ assim como recuperou pautas estruturantes do Estado cultural brasileiro: a implementação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e a pactuação dos entes federativos quanto ao objetivo da ação pública de cultura. Essas iniciativas, condicionadas pelo próprio fluxo e pelas modificações provocadas no contexto das políticas culturais, nos levam a refletir sobre os seus impactos no papel do MinC/Secult como coordenador federal das políticas culturais brasileiras e na atuação dos estados e dos municípios, uma vez que os critérios de distribuição dos recursos ficam a cargo dos entes federados.

5. A troca constante de gestores à frente do MinC/Secult é algo recorrente na história das políticas culturais no país. Na última década, estiveram à frente da pasta quatorze pessoas (foram três ministros no governo Dilma; quatro no governo Temer; e sete secretários no governo Bolsonaro), o que, em média, indica menos de um ano para cada gestão e marca um contexto de instabilidade administrativa.

6. Vale mencionar que tanto a LAB 2 quanto a LPG foram aprovadas nas duas casas do Legislativo – Câmara dos Deputados e Senado Federal –, mas rejeitadas pelo Executivo diante do veto do ex-presidente da República Jair Bolsonaro (Barbosa da Silva e Sá, 2022).

Para fins de ordenação da leitura, salienta-se que o texto está organizado em três partes para além desta introdução. A segunda seção aborda as políticas culturais colocadas em prática como consequência da ação do parlamento brasileiro no período recente, no campo da cultura, catalisadas pela reação do Legislativo aos impactos da pandemia da covid-19 no setor, mas que não se esgotam nesse escopo, a saber, LAB, LPG e Lei nº 14.399, de 8 de julho de 2022, mais conhecida como LAB 2. Já a terceira seção objetiva verificar o impacto imediato – e potencial – dessas três leis, principalmente da LAB 2, sobre todo o setor cultural e sobre as relações federativas entre as três esferas de governo nesse âmbito. Por fim, a quarta seção apresenta as considerações a respeito das tensões e das perspectivas a serem endereçadas pelas políticas públicas no setor cultural.

2 O LEGISLATIVO E AS POLÍTICAS CULTURAIS

A LAB 1 foi promulgada em junho de 2020 depois de um extenso debate entre os agentes culturais sobre os sentidos político-institucionais do instrumento e um moroso processo de implementação de uma política que se planejava ser emergencial (Brasil, 2020a).⁷ A proposta previa o repasse de recursos do âmbito federal a estados, Distrito Federal e municípios para que estes realizassem ações de apoio aos trabalhadores da cultura, já que esse setor da economia estava entre os mais abalados pelas medidas adotadas em razão da crise sanitária e humanitária da covid-19 (Malhão e Damo, 2022). No contexto, persistiram as disputas políticas entre os poderes Legislativo e Executivo, a falta de clareza sobre os dispositivos de operacionalização da LAB 1 – quais mecanismos e critérios seriam adotados, ações a serem fomentadas, procedimentos para prestações de contas, prazos, necessidade ou não de contrapartida e de cadastro prévio dos agentes culturais – e, sobretudo, a expectativa de retomada da agenda federalista cultural brasileira (Barbosa da Silva e Ziviani, 2021a).

A LAB 1 injetou recursos nos estados, no Distrito Federal e nos municípios com a transferência direta de R\$ 3 bilhões para a área, sendo 50% para os estados e o Distrito Federal e 50% para os municípios. Posteriormente, na mesma esteira argumentativa – incentivo emergencial ao setor cultural –, foi criada a chamada LPG (Brasil, 2022a), com recursos do Fundo Nacional de Cultura (FNC) e, majoritariamente, do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), fator determinante para a destinação de cerca de 70% dos investimentos no audiovisual. Por fim, como mais um desdobramento da atuação do parlamento na elaboração de políticas culturais, destaca-se a criação da LAB 2 (Brasil, 2022b). Essa lei institui a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura, cuja proposta difere do caráter conjuntural

7. Para fins de organização e simplificação do texto, a Lei Federal nº 14.017/2020 passa a ser denominada LAB 1 a partir deste ponto.

da primeira iniciativa ao compor um instrumento de médio/longo prazo, mais permanente e estruturante para o setor, com previsões de repasse de recursos provenientes do orçamento federal para os entes federados por pelo menos cinco anos. Com investimento público direto, descentralizado e continuado, a LAB 2 segue os principais parâmetros da lei de 2020, amplia o leque de ações com outras iniciativas não previstas na LAB 1 e reforça a necessidade de capacidade institucional dos entes federados para sua implementação localmente. O deslocamento do desenho da política para contemplar ações institucionais estruturantes é um marcador crucial de diferenças entre as iniciativas legislativas e as executivas. A descentralização da implementação de políticas depois da CF/1988 foi uma tendência generalizada, especialmente nas políticas sociais, mas nem sempre foi acompanhada de descentralização de recursos, preocupação de construção de capacidades institucionais e estruturas operacionais. A cultura entra nesse movimento de forma tardia e herda problemas similares que se revelam no desenho normativo das leis criadas recentemente. Essa situação será acompanhada em linhas gerais nas próximas subseções. Passemos a conhecer melhor cada um dos instrumentos.

2.1 LAB 1 e Pesquisa de Informações Básicas Municipais⁸ – Cultura

A situação de “emergência cultural” (UNESCO, 2020) fez com que a bancada progressista no Congresso elaborasse projetos de lei voltados para a proteção dos agentes da cultura na mesma esteira do Auxílio Emergencial, criado para que trabalhadores informais, autônomos, microempreendedores individuais (MEIs) e desempregados tivessem acesso a recurso financeiro para o enfrentamento da crise econômica provocada pela pandemia da covid-19 (Brasil, 2020b). A junção de todas as propostas deu origem à LAB 1 e, conseqüentemente, a uma série de documentos voltados para a regulamentação desse instrumento.⁹

De maneira resumida, a LAB 1 distribuiria recursos para ações de apoio ao setor por meio de: i) renda emergencial mensal paga pelos estados da Federação aos trabalhadores da cultura que comprovassem ter atuado em atividades culturais nos 24 meses anteriores à data de publicação da lei, entre outros critérios; ii) editais públicos, sob a responsabilidade dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, voltados para subsidiar a manutenção de espaços artísticos, pequenas empresas e organizações com comprovada inscrição em cadastros culturais,¹⁰ assim como para fomentar a ação cultural; e iii) créditos especiais, também sob a responsabilidade

8. Sigla utilizada: Munic.

9. Ver Barbosa da Silva e Ziviani (2021a) para detalhamento dos projetos de lei, bem como da extensa documentação de regulamentação e operacionalização da LAB 1.

10. Os cadastros culturais são os seguintes: cadastros estaduais de cultura; cadastros municipais de cultura; Cadastro Distrital de Cultura; Cadastro Nacional de Pontos e Pontões de Cultura; cadastros estaduais de pontos e pontões de cultura; Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC); Sistema de Informações Cadastrais do Artesanato Brasileiro – Sicab (Brasil, 2020a).

dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, em que bancos federais poderiam disponibilizar linhas de crédito e condições especiais para renegociação de dívidas de trabalhadores ou de micro e pequenas empresas do setor cultural (Barbosa da Silva e Ziviani, 2020).

Os dados sobre a implementação da LAB 1 nos estados e nos municípios, assim como sobre as mudanças ocorridas na estrutura organizacional da gestão municipal da cultura nos últimos anos, estão no Suplemento de Cultura da Munic Cultura 2021.¹¹

A interpretação sobre processos de planejamento e implementação de políticas públicas requer entendimento de sua complexidade, suas diferentes camadas e redes de interações, além das dificuldades técnicas, financeiras e culturais (Oliveira, 2006). O próprio debate em torno da regulamentação da LAB 1 é indicativo dessa complexidade. A inteligibilidade dos objetivos da lei – proteger trabalhadores da cultura de baixa renda, amparar equipamentos culturais e pequenas empresas, fomentar a ação artístico-cultural e oferecer crédito e renegociação de dívidas do setor cultural – não tornou simples o seu processo de implementação.

As técnicas de planejamento e desenho de políticas pressupõem a estabilização de conceitos e a formalização de distinções entre diferentes tipos de eventos, possibilidades de ação e públicos. Isso quer dizer que impõem classificações, delimitações e estabilização de categorias que não são reconhecidas pelos atores da cena. Então, soma-se ao desafio de desenho e implementação de políticas públicas a complexidade própria do setor cultural – uma área fluida, transversal, pouco estruturada e coesa em termos setoriais, que opera na perspectiva do simbólico; que não é exclusivamente restrita às artes e se estende aos modos de vida, saberes e fazeres; que é permeada de conteúdos identitários e ideológicos; e que é imbuída de criatividade e dinamismos próprios.

É verdadeiro que parte dos setores culturais é perfeitamente identificável, mas outra parte é caracterizada por informalidade, intermitência, multifuncionalidade, transversalidade e liminaridade, ou seja, é caracterizada por ambiguidade, ausência de estruturações e limitações conceituais claras, sendo, portanto, avessa às métricas da produção industrial e da normalização. Simultaneamente – o que não decorre de características, vamos dizer, ontológicas apontadas para a cultura –, parte dos mundos da cultura não possui dados e informações mais indicativos da sua dinâmica e não tem sistema oficial de informações e indicadores culturais que permita operações

11. A Munic Cultura ocorreu nas edições de 2006, 2014 e 2021 e apresenta, normalmente, os dados relativos ao órgão gestor da política cultural nos municípios, as condições da infraestrutura para o cumprimento dessa função, as características dos recursos humanos da cultura na prefeitura, os instrumentos de gestão utilizados, a legislação específica, o plano de cultura e políticas culturais, os recursos financeiros, a existência de fundo e de conselho municipal de cultura, as atividades artísticas, artesanais e culturais desenvolvidas no município, assim como o levantamento dos meios de comunicação e dos equipamentos culturais da localidade (IBGE, 2022; 2015; 2007).

complexas, como a formulação precisa de tipos e conceitos próprios para orientar a política pública. Repetimos: essas características não são intrínsecas à cultura, mas decorrem de sua insuficiente institucionalização e dos desafios apresentados pela extensão do conceito de cultura.

Desse modo, foram grandes os desentendimentos sobre quem poderia receber ou não o auxílio; quais critérios seriam adotados; qual setor seria priorizado; se seria necessária a elaboração de um cadastro cultural; se o benefício exigiria contrapartida aos moldes das iniciativas culturais financiadas pelas leis de incentivo e pelos editais públicos; se os entes da Federação deveriam elaborar legislação específica para a aplicação do auxílio; como seriam aplicados os recursos já recebidos para a realização de atividades culturais em 2020; como seria a prestação de contas de projetos já aprovados; como os espaços e equipamentos culturais poderiam ser contemplados; se os trabalhadores da cultura que não pagassem contas de água, energia elétrica e serviços de telecomunicações poderiam ter os serviços cortados; entre outros aspectos (Barbosa da Silva e Ziviani, 2021a).

Os desafios apresentados pelo processo de planejamento e implementação da LAB 1 levantam questões importantes para o setor, bem como inerentes ao sistema cultural brasileiro, à estruturação e à gestão da política cultural nos entes federados e à transferência de recursos para estados, Distrito Federal e municípios. A dificuldade de planejamento das políticas públicas esbarra em aspectos políticos e institucionais, assim como capacidades financeira e técnica (Oliveira, 2006). Tais aspectos referem-se às capacidades políticas e estatais representadas pelo modo como se dá a organização do país – o federalismo – e pela disponibilidade de recursos financeiros e técnico-administrativos, além de habilidade e aparato de gestão, existência de órgãos gestores, infraestrutura, recursos humanos competentes etc. A descentralização da execução de políticas públicas nos âmbitos estadual, distrital e municipal vem se configurando uma proeminente tendência desde a CF/1988. Essa descentralização, no entanto, não ocorre sem a consideração de questões orçamentárias e fiscais, problemas de escala, falta de capacitação e estrutura operacional e institucional de estados e municípios, sobretudo os de menor porte. Os dados da *Munic Cultural 2021* são reveladores nesse sentido (IBGE, 2022).

A primeira questão abordada pela pesquisa diz respeito à infraestrutura da gestão pública local representada pelo tipo de órgão gestor da cultura no município e seus instrumentos. Os dados revelam uma queda no percentual de secretarias municipais exclusivas – de 20,4% para 13,2% entre 2014 e 2021. A predominância é de secretarias municipais em conjunto com outras políticas (73,5%), o que dificulta o processo de gestão, administração e alocação de recursos, que funciona de modo completamente diferente quando a cultura está acoplada a outra área. Isso porque, para além da disputa de orçamento e recursos, a associação da pasta

da cultura a uma outra carrega sempre o risco de instrumentalização das ações artísticas e culturais, não reconhecimento de suas especificidades ou mesmo um reforço da tendência do poder público municipal de investir apenas na realização de festas e eventos.

Um exemplo recorrente consiste na fusão do setor com o turismo ou com a área social. No primeiro caso, é comum a organização de espetáculos e apresentações de manifestações culturais e festividades cujo intuito principal é incentivar o turismo e o desenvolvimento local da região. No entanto, a ação acaba por promover a desconexão de tais práticas culturais dos seus sentidos originais, que decorrem, na maior parte das vezes, de modos de vida e/ou de ações ligadas à religiosidade e à tradicionalidade de determinadas comunidades, como seus modos específicos de sociabilidade, produção econômica e simbólica específicas. Além disso, os valores culturais e da cultura como objeto específico de ação pública passam a servir a outros objetivos, e a cultura passa a ser instrumentalizada e tratada como recurso (Yúdice, 2006).¹² Reflexão semelhante ocorre na conexão com a área social, em que a cultura comumente é justificada pela suposta capacidade de combater índices de violência ou de promover a inclusão social, em uma perspectiva instrumental ou como artefato para atingir determinados fins externos. Por sua vez, o foco na política de eventos¹³ acaba por priorizar ações temporárias e efêmeras com alto dispêndio de recursos ou mesmo de promoção da prefeitura quando o setor se encontra subordinado diretamente à chefia do Executivo.

Nos dois casos, a instrumentalização e a descontinuidade dialogam com a ideia de uma política sistêmica, organizada de forma democrática, republicana, com recursos suficientes e setorializada. Não se trata de recusa da coordenação de ações com outras áreas, nem da transversalidade ou da possibilidade de existência de arranjos institucionais com múltiplos objetivos, mas de concepção de política cultural com objeto, estrutura e orientações normativas específicas (Muller, 1985; Baraize, 1996). Do ponto de vista da concepção de cultura, é necessário enfatizar que não existe um apelo romântico à pureza das formas simbólicas; mesmo reconhecendo a processualidade e a historicidade da cultura, ou seja, a cultura muda, não há razão para imaginar que a política e suas estruturas administrativas devam ser colonizadas completamente por objetivos de outras políticas.

12. A cultura, para George Yúdice, é um conjunto de recursos que atrai investimentos, podendo ser associada ao turismo, à revitalização urbana, às indústrias culturais, à economia criativa, ou a outras áreas de atuação ligadas à criatividade. A cultura se dissocia, assim, segundo o autor, da perspectiva da alta cultura ou da cultura do cotidiano, tal como pensada por correntes antropológicas, e passa a se constituir em espaço discursivo e técnico de gerenciamento de fenômenos ligados ao imaginário do desenvolvimento econômico e aos processos de globalização. Além de atrair, a cultura produz e agencia recursos, sendo o simbólico um espaço atravessado pela economia.

13. Vale ressaltar que a política de eventos tem seus méritos e se faz relevante para o conjunto das políticas culturais (Ziviani, 2020). A questão que se apresenta é a de descontinuidade dos eventos, falta de aprimoramento dos seus sentidos para o local em que são realizados, não envolvimento de artistas locais e inexistência de incentivo às produções culturais da região. A tendência é de maior qualificação da política cultural quando ela é colocada em prática por um órgão exclusivo para o setor.

Se a cultura é a teia de significados que dá sentido às interações sociais, ou mesmo o laço social que possibilita as construções identitárias (Geertz, 2008; Soler, 2018 *apud* Romão Netto, 2023), ela é central às nossas existências individuais e coletivas (Romão Netto, 2023). Diante dessa onipresença, não faria sentido falar de um mundo apartado da cultura, pois o turismo, o social e os eventos fazem uso da cultura, estão na cultura, são constituídos por ela. A defesa que se faz é pelo recorte setorial como elemento normativo relevante para a construção da política cultural e, conseqüentemente, de seu orçamento, sua infraestrutura institucional, suas ações públicas de fomento etc.

A pesquisa Munic Cultura 2021 mostra que a existência de órgão específico, seja no modelo de secretaria, seja no modelo de fundação, é um importante qualificador para a política cultural, tendo em vista que a presença de instrumentos de planejamento, financiamento, consulta e participação social é maior nos municípios em que a gestão pública da cultura é feita por esses órgãos. O fato de haver instrumentos de gestão nas localidades vai impactar da mesma forma a previsão e a execução do orçamento cultural, isto é, os municípios que possuem plano e fundo municipal de cultura são também os que apresentaram maior percentual de execução do orçamento previsto para esse setor em 2020.

O orçamento público é um dos indicadores mais relevantes ao ordenamento das políticas públicas, pois expressa processos decisórios, materializa valores e aponta diretrizes de ação (Barbosa da Silva, Ziviani e Machado, 2020). Chama-se atenção, de acordo com a pesquisa, para o percentual de 35,5% das municipalidades que executaram até 20% do orçamento e de 35,1% que não executaram nada, se considerarmos o somatório dos municípios sem previsão orçamentária (1.531) com os que executaram 0% do previsto (425). O tamanho do município também apresenta impacto no desempenho orçamentário, que é melhor nas municipalidades mais populosas, tendo em vista que aproximadamente um terço dos municípios com população acima de 50 mil executou entre 81% e 100% do orçamento previsto. Na tabela 1, é possível verificar que o percentual de municípios sem orçamento previsto para a cultura em 2020 foi maior entre os municípios com população abaixo de 50 mil habitantes. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a baixa execução orçamentária na cultura impacta o desenvolvimento do setor e “reflete, em parte, a piora fiscal dos entes federados em virtude do fraco desempenho econômico brasileiro no período” (IBGE, 2022, p. 48).

É necessário esclarecer um ponto antes de seguirmos. Não se devem confundir modos de vida (ser, fazer, pensar, existir etc.), cultura como objeto de política e políticas culturais. A descrição dos municípios é por nós realizada a partir das evidências disponibilizadas pela Munic. O quadro de fundo são presenças (manifestações culturais e equipamentos) e ausências de “estruturas institucionais”

previstas pelo SNC. A descrição de ausências nos municípios se refere à imagem de suas interligações e interdependências com o SNC e com a necessidade de garantir recursos para se criarem capacidades institucionais.

A pesquisa identificou ainda uma redução no apoio financeiro de atividades culturais por parte da gestão pública municipal. Em 2018, 94,6% dos municípios apoiaram financeiramente ações artístico-culturais, enquanto em 2021 o percentual foi reduzido para 76,7%, e esse investimento apresenta percentual mais elevado entre as municipalidades com maior número de habitantes (95,9% dos municípios com mais de 500 mil habitantes realizaram apoio financeiro às atividades culturais nos doze meses anteriores à realização da pesquisa).

Entre as atividades culturais que mais receberam apoio financeiro, encontram-se festas, celebrações e manifestações tradicionais e populares. Contudo, houve redução de 28,6% nesse incentivo entre 2018 e 2021. Como hipótese explicativa para a retração, a pesquisa aponta a desfavorável situação fiscal dos municípios, aliada à situação de isolamento social e à consequente suspensão dessas atividades culturais em razão da pandemia da covid-19. A segunda atividade cultural mais apoiada, segundo os dados apresentados pela *Munic Cultura 2021*, foram as oferecidas no formato *on-line*, tais como apresentações, oficinas, festivais ou *lives* musicais, eventos que ganharam peso durante o período de isolamento e colocaram em evidência a situação precária e a desigual do setor cultural.¹⁴

Especificamente sobre a LAB 1, a pesquisa identificou que 61,1% dos municípios distribuíram recursos previstos na legislação; das cinco Grandes Regiões do país, o Nordeste foi a que saiu na frente em comparação com as demais (71,3% dos municípios do Nordeste contra 61,2% do Sul, 60,6% do Sudeste, 46,9% do Norte e 37,5% do Centro-Oeste). Verifica-se que o porte dos municípios tem influência direta sobre o desempenho na execução da LAB 1. Quanto maior a população, maior foi a capacidade de a municipalidade aplicar os recursos repassados pelo governo federal, chegando a 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes. Os dados revelam a baixa capacidade operacional das gestões municipais dos locais menos populosos, uma vez que os municípios com menos de 10 mil e 5 mil habitantes aplicaram, respectivamente, 47,8% e 38,2% dos recursos (tabela 1).

14. Ver Malhão e Damo (2022).

TABELA 1
Distribuição de recursos da LAB, por classes de tamanho da população dos municípios (2021)

	Total de municípios	Recursos da LAB (%)
Brasil	5.570	61,1
Até 5 mil	1.250	38,2
De 5.001 a 10 mil	1.201	47,8
De 10.001 a 20 mil	1.319	62,6
De 20.001 a 50 mil	1.120	78,5
De 50.001 a 100 mil	354	93,8
De 100.001 a 500 mil	277	97,1
Mais de 500 mil	49	100

Fonte: Munic Cultura 2021 (IBGE, 2022).
 Elaboração dos autores.

Não por coincidência, a falta de estrutura específica para a gestão da cultura é registrada apenas entre os municípios com população abaixo de 20 mil habitantes, assim como o percentual de municípios sem planejamento de longo prazo para a cultura é maior nesse conjunto. Os dados revelam que não possuem plano municipal de cultura 81,3% dos municípios com até 5 mil habitantes, 75,4% dos municípios com até 10 mil habitantes e 69,8% dos municípios com até 20 mil habitantes; em contrapartida, apenas 14,3% dos municípios com população acima de 500 mil não possuem plano. Dado semelhante pode ser verificado no que se refere à existência de conselho e fundo municipal de cultura. Quanto menor a população, menores são as chances de haver tais instrumentos de participação e fiscalização, gestão e financiamento da cultura na municipalidade. A tabela 2 reúne os dados sobre a ausência de instrumentos de gestão por classe de tamanho da população das municipalidades.

Vale dizer que os dados da Munic Cultura 2021 não apresentam propriamente um achado nesse quesito. É altamente provável que, para a maior parte das áreas de políticas específicas, quanto menor for o porte dos municípios, menor será a estrutura do poder público. O que o dado revela é a falta de políticas públicas de cultura estaduais ou federais voltadas aos pequenos municípios com baixa capacidade institucional. Consórcios intermunicipais, estabelecimento de parcerias entre governos municipais de determinadas microrregiões, pactuamento de regras de oferta e uso comum de serviços culturais, infraestruturas de gestão associadas etc. constituem alternativas a serem estimuladas por políticas estaduais e/ou federal para os casos dos municípios que apresentam baixa capacidade institucional.

TABELA 2
Ausência de instrumentos de gestão da cultura, por classes de tamanho da população nos municípios (2021)

	Total de municípios	Sem plano municipal de cultura (%)	Sem conselho municipal de cultura (%)	Sem fundo municipal de cultura (%)	Sem orçamento previsto para a cultura em 2020 (%)	Sem apoio financeiro a atividades culturais nos últimos doze meses (%)	Sem apoio (não financeiro) a atividades culturais nos últimos doze meses (%)
Brasil	5.570	66	49,7	66,1	27,5	26,3	30,2
Até 5 mil	1.250	81,3	65,1	78,2	32	40,1	43,4
De 5.001 a 10 mil	1.201	75,4	61	73,1	32,1	34,1	40,2
De 10.001 a 20 mil	1.319	69,8	51,9	70,1	27,7	22,4	26,3
De 20.001 a 50 mil	1.120	54,6	39,2	60,5	27	17,5	21,1
De 50.001 a 100 mil	354	38,7	19,2	42,4	15,3	11	10,2
De 100.001 a 500 mil	277	28,9	9,4	23,8	8,7	7,9	9
Mais de 500 mil	49	14,3	2	10,2	0	4,1	4,1

Fonte: Munic. Cultura 2021 (IBGE, 2022).
Elaboração dos autores.

A pesquisa mostra que 51,8% dos municípios brasileiros não foram capazes de distribuir os recursos ou tiveram alguma dificuldade na implementação da LAB 1. Seguindo o mesmo padrão para os demais dados, foram também os municípios menores em termos populacionais que apresentaram os maiores percentuais nesse quesito, conforme mostra a tabela 3. A informação nos leva a questionar se o problema está no desenho da lei ou nos municípios em si, uma vez que mais da metade não conseguiu implementar os recursos ou enfrentou adversidades ao fazê-lo. O dado revela a necessidade de pensar deliberadamente políticas voltadas para a realidade e a arquitetura institucional da municipalidade pequena para que haja aumento da aderência e do funcionamento adequado das ações públicas.

TABELA 3

Municípios que não distribuíram recursos ou que tiveram dificuldades para implementar a LAB, por classes de tamanho da população (2021)

	Total de municípios	Não distribuiu recursos ou teve dificuldades para implementar a LAB	(%)
Brasil	5.570	2.885	51,8
Até 5 mil	1.250	857	68,6
De 5.001 a 10 mil	1.201	731	60,9
De 10.001 a 20 mil	1.319	664	50,3
De 20.001 a 50 mil	1.120	454	40,5
De 50.001 a 100 mil	354	100	28,2
De 100.001 a 500 mil	277	69	24,9
Mais de 500 mil	49	10	20,4

Fonte: Munic Cultura 2021 (IBGE, 2022).
Elaboração dos autores.

Entre os motivos pelos quais os municípios não foram capazes de distribuir os recursos ou tiveram dificuldades para implementar a LAB 1, foram alegadas, principalmente, estas situações: não havia estrutura de pessoal administrativo para implementar a lei (27,3%); a estrutura responsável pela cultura não tinha o hábito de elaborar editais (20,4%); a gestão não tinha informação sobre instituições e agentes culturais no município (17,8%); e houve dificuldade de operar as plataformas federais (15,3%). A baixa capacidade administrativa dos municípios já havia sido detectada durante o processo de implementação da LAB 1. Muitos deles nunca haviam realizado atividades de fomento à cultura de qualquer natureza. O completo desconhecimento sobre a estruturação de editais e chamadas públicas fez com que surgisse na sociedade civil um aparato infinito de consultorias, oferta de cursos, seminários, vídeos no Youtube, *lives* etc. com conteúdo voltado para sanar as dúvidas dos gestores municipais e dos agentes culturais (Barbosa da Silva e Ziviani, 2021a). Interessante ressaltar que, nesse caso, os percentuais apresentados não seguem o padrão verificado anteriormente. Não se confirmou a tendência de as municipalidades com maior número de habitantes apresentarem resultados mais positivos em relação às menos populosas, uma vez que a variação entre os municípios é menor quando comparada às classes de tamanho da população por dificuldade apresentada, conforme registrado na tabela 4.

TABELA 4
Motivos pelos quais os municípios não foram capazes de distribuir os recursos ou tiveram dificuldades para implementar a LAB 1, por classes de tamanho da população (2021)
 (Em %)

	Não tinha estrutura de pessoal administrativo para implementar a lei	Não tinha assessoria jurídica ou procuradoria para auxiliar na implementação da lei	Dificuldade de operar as plataformas federais	Não tinha estrutura de pessoal de atendimento presencial para distribuir recursos	Não tinha estrutura física (guichê etc.) para implementar a lei – pagamentos	Não tinha recursos para montar sistema na internet de modo a receber propostas, contemplar etc.	Estrutura responsável pela cultura não tinha hábito de fazer editais	Não havia informação sobre instituições e agentes culturais no município	Não pôde divulgar	Outros
Brasil	27,3	11,0	15,3	10,3	5,0	5,0	20,4	17,8	4,0	54,2
Até 5 mil	25,8	8,4	13,2	10,4	4,9	3,4	13,3	20,1	2,8	53,0
De 5.001 a 10 mil	27,6	10,8	14,5	11,5	5,1	5,1	21,3	17,4	3,7	52,8
De 10.001 a 20 mil	27,1	11,9	15,8	9,2	4,8	3,8	20,2	15,8	4,1	56,2
De 20.001 a 50 mil	29,1	14,8	16,5	9,5	5,1	6,8	28,2	16,3	5,1	56,2
De 50.001 a 100 mil	32,0	15,0	25,0	14,0	6,0	16,0	36,0	21,0	6,0	52,0
De 100.001 a 500 mil	24,6	7,2	23,2	5,8	2,9	7,2	27,5	17,4	7,2	52,2
Mais de 500 mil	30,0	10,0	10,0	10,0	20,0	20,0	20,0	30,0	20,0	70,0

Fonte: Munic Cultura 2021 (IBGE, 2022).
 Elaboração dos autores.

A pesquisa apresenta ainda informações a respeito do tipo de auxílio distribuído – subsídio mensal para manutenção de espaços artísticos, culturais etc. (40,1%); editais (69,5%); chamadas públicas (49,8%); prêmios (48%); aquisição de bens e serviços (17,7%); e outros instrumentos (9%) –, dos meios utilizados pelas prefeituras para divulgação da LAB 1,¹⁵ do modo como os proponentes (pessoas físicas ou instituições) se cadastraram para receber o auxílio,¹⁶ dos critérios sociais utilizados como forma de priorização dos benefícios¹⁷ e dos tipos de grupos/atividades para os quais o município distribuiu recursos.¹⁸

Por um lado, é histórico o montante de verbas destinadas à cultura no âmbito da administração pública municipal, sobretudo quando acrescido aos orçamentos previstos pela LPG e pela LAB 2. Por outro lado, é também real a desigualdade entre as capacidades administrativas dos municípios, além da falta de estrutura e determinados instrumentos de gestão que acabam por facilitar a aplicabilidade dos recursos e a execução das políticas públicas de cultura.¹⁹ A despeito dos novos instrumentos impostos pelo Legislativo, os dados da Munic Cultura 2021 revelam uma retração da política cultural desde 2014, tanto em relação à redução dos investimentos financeiros quanto em relação aos termos de estruturação das políticas públicas na área cultural.

2.2 LPG

A LPG, assim como a LAB 1, dispõe sobre as ações emergenciais voltadas para a mitigação dos impactos da pandemia da covid-19 no setor cultural. Ainda que sem mencionar explicitamente o SNC, à época de implementação da LAB 1, a esperança da sociedade civil e de diferentes setores das artes e da cultura era de que o instrumento teria importante papel na consolidação do pacto federativo cultural, nos moldes previstos no art. 216 da CF/1988 (Brasil, 1988; Barbosa da Silva e Ziviani, 2021a; Semensato e Barbalho, 2021). A LPG, por sua vez, reporta-se diretamente à ideia de sistema ao especificar que a proposta é de que as ações sejam realizadas em conformidade com o SNC, de modo colaborativo, descentralizado e participativo entre os entes da Federação e a sociedade civil. Em seu art. 4º, a lei aponta que as Unidades Federativas devem se comprometer com o fortalecimento

15. As principais formas utilizadas foram estas: redes sociais (85,6%), presencialmente (77,8%), *website* da prefeitura (70,6%) e aplicativos de mensagens (65,2%), de acordo com o IBGE (2022).

16. A maior parte foi feita presencialmente (77,8%), de acordo com o IBGE (2022).

17. Apenas 31,3% dos municípios que distribuíram os recursos da LAB adotaram algum tipo de critério social para a priorização dos auxílios. "O grupo prioritário mais informado como critério para esse fim foi o das comunidades tradicionais, de acordo com 48,4% das municipalidades, seguindo-lhe o das populações vulneráveis, cujo percentual foi 39,9%" (IBGE, 2022, p. 57).

18. Os tipos de atividades/grupos que mais receberam recursos da LAB 1 foram os musicais (80,2%), de artesanato (67,6%), de manifestação tradicional popular (61,9%) e de dança (61,4%), de acordo com o IBGE (2022).

19. Ver relato sobre as dificuldades de implementação da LAB 1 no estado do Paraná em Duarte e Observatório da Cultura do Brasil (2021): exclusão de determinados grupos por conta do excesso de burocracia, atraso no repasse de recursos por parte das prefeituras, incapacidade da gestão pública municipal para elaborar o plano de ação exigido, não alcance do instrumento a determinados grupos sociais – indígenas, comunidades tradicionais, ciganos, ribeirinhos, grupos menos favorecidos –, prática de racismo na escolha de projetos, concentração dos recursos na capital, entre outras.

dos sistemas de cultura existentes ou mesmo implementá-los quando não existirem, instituindo conselhos, planos e fundos de cultura nos estados, no Distrito Federal e nos municípios (Brasil, 2022a).

Aos moldes da LAB 1, estados, Distrito Federal e municípios são responsáveis por definir os parâmetros e os critérios de seleção de editais, chamadas públicas, prêmios, aquisição de bens e serviços culturais ou qualquer outro instrumento, com o envolvimento e a participação de atores da sociedade civil, agentes e fazedores de cultura, por intermédio de conselhos de cultura, fóruns, colegiados, comitês, audiências públicas ou reuniões técnicas.

TABELA 5

Distribuição dos recursos da LPG

Área	Recurso por área	Recurso por ação	Ação
Audiovisual	R\$ 2.797.000.000,00 (72,4%)	R\$ 1.957.000.000,00	Produções audiovisuais (inciso I, art. 6 ^a)
		R\$ 447.500.000,00	Salas de cinema – reformas, restauros, manutenção e funcionamento de salas de cinema (inciso II, art. 6 ^a) Capacitação, formação e qualificação no audiovisual Cineclubes, realização de festivais e mostras de produções audiovisuais
		R\$ 224.700.000,00	Rodadas de negócios (audiovisual, memória, preservação e digitalização de obras ou acervos audiovisuais) Observatórios, publicações especializadas e pesquisas Desenvolvimento de cidades de locação (inciso III, art. 6 ^a) Microempresas e pequenas empresas do setor audiovisual
		R\$ 167.800.000,00	Serviços independentes de vídeo por demanda cujo catálogo de obras seja composto por pelo menos 70% de produções nacionais Licenciamento de produções nacionais para exibição em redes de televisão públicas Distribuição de produções nacionais (inciso IV, art. 6 ^a)
Outras áreas e linguagens artísticas ¹	R\$ 1.065.000.000,00 (27,6%)		Economia criativa e economia solidária (inciso I, § 1 ^a , art. 8 ^a) Agentes, iniciativas, cursos, produções ou manifestações culturais, inclusive a realização de atividades artísticas e culturais que possam ser transmitidas pela internet ou disponibilizadas por meio de redes sociais e outras plataformas digitais, bem como a circulação de atividades artísticas e culturais já existentes (inciso II, § 1 ^a , art. 8 ^a) Espaços artísticos e culturais, microempreendedores individuais, microempresas e pequenas empresas culturais, cooperativas, instituições e organizações culturais comunitárias que tiveram as atividades interrompidas pelas medidas de isolamento social (inciso III, § 1 ^a , art. 8 ^a)
Total			R\$ 3.862.000.000,00 (100%)

Fonte: Brasil (2022a).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ “Artes visuais, música popular, música erudita, teatro, dança, circo, livro, leitura e literatura, arte digital, artes clássicas, artesanato, dança, cultura *hip-hop* e *funk*, expressões artísticas culturais afro-brasileiras, culturas dos povos indígenas, culturas dos povos nômades, culturas populares, capoeira, culturas quilombolas, culturas dos povos e comunidades tradicionais de matriz africana, coletivos culturais não formalizados, carnaval, escolas de samba, blocos e bandas carnavalescos e qualquer outra manifestação cultural” (Brasil, 2022a).

A lei autoriza o Executivo a usar os recursos do FNC, que devem ser repassados pelo governo federal a estados, Distrito Federal e municípios até dezembro de 2023. O valor disponível é da ordem de R\$ 3.862.000.000,00, sendo 50% para estados e Distrito Federal; e os outros 50% para os municípios. Nessa distribuição, 20% obedecem aos critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), respectivamente, e os outros 80% são feitos de modo proporcional ao tamanho da população – rateio semelhante ao praticado pela LAB 1 com a previsão de ações emergenciais baseadas no mesmo modelo. Desse montante, 72,4% (R\$ 2.797.000.000,00) deverão ser destinados exclusivamente ao setor audiovisual e 27,6% (R\$ 1.065.000.000,00) às outras áreas, ambos na modalidade de recursos não reembolsáveis, conforme distribuição apresentada na tabela 5. A verba do audiovisual não pode ser utilizada em outras linguagens artísticas e áreas culturais, mesmo que o município não realize ações de audiovisual, e vice-versa.

Para receber os recursos da lei, os entes da Federação precisam demonstrar interesse e apresentar plano de ação que contenha as principais definições sobre a aplicação dos recursos, quais são as ações e os valores, os instrumentos de seleção etc. em até sessenta dias após a abertura da plataforma federal (Plataforma +Brasil). Os municípios que integram consórcio público intermunicipal com previsão de atuação no setor cultural podem direcionar a verba para o consórcio em vez de recebê-la individualmente. A aprovação do plano de ação dá origem ao termo de adesão, que será disponibilizado na plataforma federal para assinatura. O repasse será feito de forma direta pela União, mediante a plataforma federal para a conta bancária vinculada ao fundo de cultura, caso o ente o tenha, ao órgão gestor de cultura, à gestão estadual, distrital ou municipal ou ao consórcio público intermunicipal, não havendo necessidade de celebração de convênio, de contrato de repasse ou de qualquer outro instrumento.

Estados, Distrito Federal e municípios que tiverem o seu plano de ação aprovado pelo MinC deverão realizar adequação da lei de orçamento aprovada no fim de 2022, incluindo agora os recursos previstos pela LPG, sob pena de perder a verba caso não o façam. Os entes estão impedidos de substituir recursos de orçamento próprio destinado às suas políticas e a seus programas regulares de apoio à cultura e às artes provenientes da LPG. Isto é, o dinheiro advindo da lei deverá ser adicionado ao já utilizado para o custeio das políticas culturais de estados, Distrito Federal e municípios, mantendo, no mínimo, o mesmo valor aportado na edição anterior. As ações financiadas pelo investimento da lei complementar deverão ser identificadas como tal.

O argumento principal aferido ao processo de elaboração e aprovação da LPG é de que o instrumento garante que o dinheiro da cultura seja de fato investido

no setor ao devolver os recursos que estavam “parados no superávit financeiro do FNC e do FSA e que seriam usados para amortização da dívida pública” (PT no Senado, 2022, p. 7).

2.3 LAB 2

Diferentemente dos dois primeiros instrumentos, a LAB 2 não possui caráter pontual e se caracteriza como política de fomento permanente prevista para acontecer por cinco anos pelo menos. Os recursos são de aproximadamente R\$ 3 bilhões por ano, somando R\$ 15 bilhões de investimentos no setor cultural por meio do repasse direto de recursos da União a estados, Distrito Federal e municípios. Os beneficiários dessa política são os trabalhadores da cultura, as entidades e as pessoas físicas e jurídicas que atuam no setor em diferentes etapas do circuito cultural (Barbosa da Silva, Araújo e Midlej, 2009), incluindo o patrimônio cultural.

A LAB 2 tem como objetivo principal incentivar ações e projetos culturais; garantir o financiamento e a manutenção de espaços culturais, a produção, o registro, a gestão e a difusão cultural de práticas, bens, produtos e serviços culturais; democratizar o acesso à fruição e à produção artística e cultural em todos os entes da Federação; garantir o financiamento de políticas e os programas públicos de cultura previstos nos planos de cultura estaduais, distrital e municipais; além de estabelecer diretrizes para a prestação de contas de projetos culturais realizados por intermédio das leis de incentivo à cultura em todas as instâncias (Brasil, 2022b).

A proposta é de que o instrumento consiga ser menos burocrático em termos da execução e da prestação de contas que a LAB 1. Diferentemente da LPG, o instrumento não faz distinção de setor e linguagens, além de ampliar o leque de atuação das áreas culturais que podem participar das chamadas públicas a serem realizadas por estados, Distrito Federal e municípios.²⁰ Os recursos da LAB 2 não poderão ser utilizados para o pagamento de pessoal e o custeio da infraestrutura da administração pública ou de empresas terceirizadas, resguardado o limite de até 5% do valor recebido estritamente para a execução de ações e atividades culturais finalísticas previstas no art. 5º.

20. O art. 5º lista as principais ações e atividades que serão apoiadas pela lei, a saber: fomento, produção e difusão de obras; direitos autorais; eventos culturais no país e no exterior; prêmios; cursos de formação e profissionalização de agentes culturais; realização de estudos, de pesquisas e de curadorias; realização de inventários e concessão de incentivos para as manifestações culturais brasileiras; concessão de bolsas de estudo, de pesquisa, de trabalho e de residência artística no país ou no exterior; aquisição de bens culturais e obras de arte; promoção e proteção do patrimônio cultural (material e imaterial); manutenção e ampliação de espaços e equipamentos culturais; planos anuais e plurianuais de instituições e grupos culturais; digitalização de acervos e coleções; fomento à cultura digital; aquisição de imóveis tombados com a finalidade de instalação de equipamentos culturais; manutenção de grupos, orquestras e corpos artísticos estáveis; realização de intercâmbio cultural, nacional ou internacional; ações, projetos, políticas e programas públicos de cultura previstos nos planos dos entes da Federação; serviço educativo em equipamentos culturais; formação de público na educação básica etc. (Brasil, 2022b).

Assim como realizado para os demais instrumentos, estados, Distrito Federal e municípios devem apresentar plano de ação e solicitação desses recursos. A mesma situação prevista na LPG ocorre também na LAB 2 para os municípios vinculados a consórcio público intermunicipal, assim como a transferência dos recursos para conta bancária específica. Para receber os recursos previstos na LAB 2, os entes da Federação devem comprovar que destinarão ao setor cultural investimentos próprios em valores não inferiores à média praticada no orçamento dos últimos três exercícios.

A distribuição do orçamento anual de R\$ 3 bilhões obedecerá aos mesmos critérios da LAB 1 e da LPG, isto é, 50% para os estados e o Distrito Federal e 50% para os municípios, sendo 20% com base no rateio do FPE e do FPM, respectivamente, e os 80% restantes com base, proporcionalmente, na população de cada localidade. Serão repartidos ainda por intermédio de editais, chamadas públicas, prêmios, aquisição de bens e serviços vinculados ao setor cultural, além de outros instrumentos destinados a ações de apoio ao setor cultural e de incentivo direto (quadro 1).

QUADRO 1
Distribuição dos recursos: LAB 2

Valor total (%)	Ações e atividades	Descrição
80	Ações de apoio ao setor cultural	Manutenção de agentes, de espaços, de iniciativas, de cursos, de produções, de desenvolvimento de atividades de economia criativa e economia solidária; produções audiovisuais; manifestações culturais; e realização de atividades que possam ser transmitidas por meios telemáticos e digitais
		Manutenção de espaços artísticos e de ambientes culturais ¹
20	Incentivo direto	Programas, projetos e ações em áreas periféricas, urbanas e rurais, e em áreas de povos e comunidades tradicionais

Fonte: Brasil (2022b).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ "Art. 10º. Compreendem-se como espaços, ambientes e iniciativas artístico-culturais aqueles organizados e mantidos por pessoas, organizações da sociedade civil, microempresas culturais, organizações culturais comunitárias, cooperativas com finalidade cultural e instituições culturais sem fins lucrativos que tenham pelo menos 2 (dois) anos de funcionamento regular comprovado e que se dediquem a realizar atividades artísticas e culturais" (Brasil, 2022b).

A LAB 1, a LPG e a LAB 2 colocam em evidência e aumentam a responsabilidade dos entes na definição dos critérios de seleção, regulamentação e distribuição dos recursos, que podem ser revertidos ao fundo estadual de cultura, ou ao órgão estadual relacionado ao município, ou mesmo à União, que poderá redistribuí-los aos demais entes. Cabe analisar se esse conjunto de instrumentos, que reúne ações mais pontuais com outras que possibilitam o planejamento de iniciativas de longo prazo, provoca deslocamento de arena das políticas culturais, assim como mudança nas ideias sobre o que é a política e como se constitui o pacto federativo cultural.

Uma coisa é certa: LAB 1, LAB 2 e LPG são políticas construídas com base em editais pontuais de fomento à cultura, instrumentos de ação pública largamente conhecidos, que pouco incidem na conformação da infraestrutura institucional e no aprimoramento das capacidades do Estado administrativo em todos os níveis.²¹

3 O PACTO FEDERATIVO NAS POLÍTICAS CULTURAIS

O SNC faz parte de um referencial (Faure, Pollet e Warin, 1995) de política cultural que organiza controvérsias, antagonismos e conflitos valorativos sobre o que deve ser a política cultural. Se a CF/1988 contém um referencial normativo, a Munic dimensiona, como vimos, sua completude ou incompletude. Se a CF/1988 contém princípios aceitáveis, embora abertos e relativamente indeterminados, a administração opera com normas mais específicas, e as operações de política pública criam materialidades e institucionalidades com desenhos singulares.

Seja qual for o caminho interpretativo, deve-se imaginar que os atores das políticas culturais são múltiplos e lidam com constrangimentos; a eles são dados pesos e saídas práticas diversas. No jogo estratégico, consolidar o sistema pode significar agir em partes determinadas, ou seja, em financiamento, capacitação, coordenação federativa, conselhos, programas, ordens, intensidades e sequenciamentos diversos, além da necessidade de se pensar o sistema em padrões organizativos alternativos.

A perspectiva de interpretação indexada a contextos chama atenção para a rivalidade de princípios, conflitos entre gramáticas e referenciais de SNC que são mobilizados por diferentes atores e não convergem necessariamente. Como o aspecto ideacional e os argumentos de política, descritivos ou normativos, fazem parte de qualquer ação, é um desafio saber interpretá-los na orientação da ação.

O SNC não é apenas um conjunto de instituições, mas também um conjunto de enunciações mobilizado na forma de argumentos pelos atores, contendo dimensão normativa, prática e com uso performativo, embora tenha, simultaneamente, pretensões descritivas. Desse modo, seguimos alguns desses argumentos – alguns jurídicos, outros históricos, institucionais etc. – para trazer à luz a complexidade do processo de interpretação do que é o sistema e de quais poderiam ser os sentidos das relações entre os novos dispositivos de financiamento e o próprio SNC.

Dessa maneira, o SNC não é prévio às políticas. É o que se faz e se desfaz através de sequência de situações, fluxos de problemas e soluções, controvérsias

21. No campo das políticas culturais, a ideia de Estado administrativo reage à delegação de poderes e direitos aos implementadores privados e à ordem de mercado. Mesmo com reconhecimento de vastas áreas de mercados simbólicos, o papel do Estado seria fomentar e induzir atividades culturais com baixa inserção de mercado, bem como reconhecer formas culturais comunitárias e populares, isto é, sem capacidades de reversão de suas atividades em lucro. O modelo de SNC carrega todos os elementos do Estado administrativo: pressupõe unidade de comando em cada nível federativo e condições adequadas, isto é, recursos, poderes para atuação e instrumentos de coordenação federativa. Para uma discussão do conceito de Estado administrativo, ver Sustain e Vermeule (2021).

e crises. O sistema não explica, não causa nada, não é variável, mas apresenta e faz emergir desafios múltiplos aos inúmeros atores interpelados pelas ideias, por recursos cognitivos e materiais. Em vez de categoria fechada, é, ao contrário, aberta; encerra elementos dinâmicos e fluidos. Vale a pena seguir pistas e, mesmo que não nos levem a recados estáveis a respeito do estado atual do SNC, elas nos ajudarão a depurar algumas das dificuldades da construção do sistema e, sobretudo, visibilizarão, esperamos, algumas das inumeráveis linhas de fuga e tensões para aqueles que atuam na construção do SNC.

A evolução histórica da estrutura institucional da cultura ao longo de três décadas revela a formação de uma agenda que se pode considerar, em geral, positiva, quando não incremental. Refere-se à existência e à expansão de instituições culturais autônomas; à constituição do MinC, que abriu a possibilidade de coordenação da Política Federal de Cultura e das instituições federais existentes; à CF/1988, que promulgou a ideia dos direitos culturais e do Estado cultural federativo; à constituição formal de instrumentos de coordenação e planejamento cultural, como a criação do Sistema Federal de Cultura (SFC), do Plano Nacional de Cultura (PNC) e do SNC. Contudo, especialmente os instrumentos de coordenação federal de uma política estruturante e de planejamento de longo prazo tiveram alcance restrito, frágil e de baixa institucionalidade (Barbosa da Silva e Ziviani, 2020).

A CF/1988 estabeleceu uma série de direitos e, com isso, uma oferta de serviços públicos, mecanismos de participação social e arranjos institucionais que possibilitasse a garantia e o acesso a tais direitos. Nas duas primeiras décadas que se seguiram, foram alcançados marcos institucionais relevantes em termos de políticas públicas em diferentes setores. A década consecutiva teve como referência a crise econômica de 2008 e as medidas que se seguiram na tentativa de contenção da crise. É conhecida a preocupação histórica das instituições político-econômicas brasileiras com as contas públicas e as consequências das políticas fiscais no financiamento do desenvolvimento e das proteções sociais. A queda na arrecadação do Estado resultou em uma queda nos investimentos diretos do governo, no orçamento público e, conseqüentemente, no desenho das políticas públicas (Nicolás e Zimmermann, 2021).

A despeito da persistência do modelo racional, que se encontra no alicerce das políticas econômicas, “o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta” (Saravia, 2006, p. 29) e ainda se desdobra em múltiplos objetivos, alguns aparentemente contraditórios, a exemplo dos objetivos econômicos que, muitas vezes, antagonizam com os simbólicos. A elaboração de políticas públicas é, por si só, uma atividade política. Ideias, percepções, interesses dos atores e das instituições interferem em todos os estágios do seu ciclo. O planejamento de políticas públicas é o processo de decisão decorrente de uma construção política e social, e não algo técnico, meramente burocrático de elaboração e controle de planos (Oliveira, 2006).

As políticas públicas são resultantes de um espaço de conflito de interesses, muitas vezes opostos, e os sistemas políticos estabelecem relações entre políticas públicas e política, bem como entre governo e sociedade. As prioridades são outorgadas pelo poder político dos diferentes atores e setores e pela sua capacidade de articulação.

A menção à ideia de sistema remonta à primeira Reunião Nacional dos Conselhos de Cultura, realizada em 1968, cuja proposta era articular o desenvolvimento e a execução do PNC, considerado o passo inicial para a construção de um SNC (Calabre, 2009). Poucos anos depois, há registros de relatórios voltados para a criação de Sistema Nacional de Arquivos, Sistema Nacional de Bibliotecas e Sistema Museológico Brasileiro (Bezerra, 2021). De lá para cá, especialmente a partir de 2003,²² várias ações foram colocadas em prática em prol da sua constituição, a saber: os seminários Cultura para Todos; a criação da Secretaria de Articulação Institucional (SAI),²³ responsável pela institucionalização do SNC; a Emenda Constitucional (EC) nº 42, que inseriu o § 6º no art. 216, o qual faculta aos estados e ao Distrito Federal a vinculação de 0,5% de sua receita tributária líquida ao respectivo fundo estadual de fomento à cultura, para o financiamento de programas e projetos culturais (Brasil, 2003b); a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 416/2005, que instituiu o SNC – transformada em EC em 2012²⁴ (Brasil, 2012a); os protocolos de intenções e, posteriormente, os acordos de cooperação federativa celebrados entre o MinC e os entes (Brasil, 2009); as conferências nacionais de cultura, em especial a terceira, realizada em 2013, com o tema central *Uma política de Estado para a cultura: desafios do Sistema Nacional de Cultura* (Brasil, 2014); o ciclo de oficinas de implementação de sistemas de cultura em todas as regiões do país, realizado também em 2013 (Brasil, 2013); os editais, para o fortalecimento do SNC, realizados por meio de convênios com os municípios; entre outras medidas.

O objetivo não é reconstruir historicamente e de maneira pormenorizada as etapas de criação do SNC,²⁵ mas destacar a dimensão processual de articulação das relações federativas e de construção de uma institucionalidade para a área da cultura em longo prazo. À dimensão processual, somam-se as disputas internas do desenho da política, tanto em termos políticos quanto conceituais. O longo período da criação da PEC – até que fosse aprovada e promulgada em lei – é indicativo dos remanejamentos nas políticas institucionais, das disputas de sentidos e das

22. O SNC, cujo nome era Sistema Nacional de Política Cultural, foi previsto no programa de políticas públicas de cultura do governo Lula em 2002 – *Imaginação a Serviço do Brasil* (Coligação Lula Presidente, 2002).

23. Criada pelo Decreto nº 4.805, de 12 de agosto de 2003 (Brasil, 2003a), inicialmente denominada Secretaria de Articulação Institucional e Difusão Cultural, passou a se chamar apenas Secretaria de Articulação Institucional em 2004.

24. “Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais” (Brasil, 1988).

25. Ver Bezerra (2021), capítulo 2, sobre o histórico do processo de criação do SNC; e Rocha (2018).

mudanças de prioridades. Algumas dessas mudanças foram retratadas em Barbosa da Silva e Abreu (2011) e Rocha (2018).

Como um dos desenhos possíveis, a utopia do sistema buscou concretude no acordo de cooperação federativa elaborado em substituição ao protocolo de intenções, que opera como um “instrumento para a adesão ao Sistema Nacional de Cultura” (Brasil, 2009), cujo viés primordial é o do Estado administrativo, em que compete ao governo federal, na figura do MinC, a coordenação do sistema. Mas qual seria o desenho do pacto federativo cultural? Há um federalismo cooperativo no campo cultural?

O federalismo é uma característica institucional do sistema político que produz efeitos nas políticas públicas e que reúne diferentes experiências federativas e formas de Estado, as quais também variam entre os países. Em sua concepção formal, trata-se de um conjunto de preceitos constitucionais que conformam o pacto constitucional de um Estado de tipo federal, como o Brasil, com a divisão territorial de poder entre diferentes níveis de governo. O pacto federativo pressupõe então a não hierarquia entre os entes e a existência de governos autônomos – um central (governo nacional) e outro descentralizado (governos subnacionais) –, com poderes únicos e concorrentes, além de espaços próprios de atuação (Soares e Machado, 2018). Disso decorre justamente a necessidade de criação de um campo pactuado de competências que possibilite a atuação de ambos os governos na implementação e na gestão das políticas públicas de cultura.

Nesse aspecto, trata-se de uma realidade que requer descentralização política, legislativa, administrativa e tributária que viabilize a atuação simultânea de ao menos dois níveis de governo sobre o mesmo território. No entanto, há distinção entre o estabelecimento formal do pacto federativo e a sua operação efetiva, que depende de complexa articulação e combinação de atributos institucionais, como mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamentais, os quais nem sempre estão definidos no texto constitucional (Soares e Machado, 2018).

No caso do SNC, são vários os significados em torno da ideia de sistema, que trazem consequências práticas para os seus desenhos possíveis. Elencamos três sentidos, em especial, a partir dos preceitos do art. 216-A da CF/1988 (Brasil, 1988) e dos argumentos presentes nos documentos oficiais que foram dando forma ao que poderia ser o sistema. O primeiro deles consiste na ideia reguladora da institucionalização da cultura nas respectivas esferas da Federação e da estruturação dos elementos constitutivos desses sistemas. Dessa maneira, o sistema deve ser composto por órgão gestor, conselho, plano, sistema de financiamento, programa de formação etc.²⁶ São elementos indicativos da institucionalidade da cultura e, como vimos nos dados apresentados pela Munic (IBGE, 2015; 2022), em certa

26. O núcleo do sistema de cultura seria composto, ao menos, pelo “CPF da cultura”: conselho, plano e fundo (IBGE, 2015).

medida, qualificadores da política cultural. O impacto do SNC e dos protocolos de intenção, seguidos dos acordos de cooperação federativa nos estados, no Distrito Federal e nos municípios nesse sentido é factual. Os dados revelam um aumento das estruturas essenciais da gestão pública e democrática das políticas culturais; tal aumento é representado pela presença de órgão gestor exclusivo, conselho, plano, conferência etc., de 2006 a 2014, nos estados, no Distrito Federal e nos municípios.

Um segundo aspecto equivale à interpretação de que o SNC representa um conteúdo que a política pública deveria carregar, em outros termos, um conjunto de princípios como diversidade das expressões culturais, universalização do acesso, transversalidade das políticas, democratização dos processos de decisão, autonomia, transparência etc. (Brasil, 1988). Com efeito, os fundamentos acabam por determinar as ações. É o que se vê, por exemplo, diante do princípio constitucional do SNC de democratização dos processos decisórios, exigência de participação e controle social (Brasil, 1988). De fato, foram criadas instâncias colegiadas de participação, por exemplo, conselhos, conferências, fóruns de discussão, debates e comissões em vários níveis, que permitiram conhecer diferentes demandas da sociedade civil no campo das políticas culturais e promover a participação social na elaboração dessas políticas.

Por fim, toma-se o sentido do SNC como um instrumento de política pública, isto é, uma estrutura burocrática estabilizada à semelhança do Sistema Único de Saúde (SUS) ou do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Ao menos era essa a inspiração inicial, especialmente no que se refere ao desenho do SUS (Brasil, 2010; Barbalho, 2014). A principal questão posta, tanto no SUS quanto no Suas, esbarra na regulação e na descentralização dos recursos mediante os repasses de fundo a fundo e os critérios de partilha desses recursos, além, evidentemente, das competências e das responsabilidades de cada ente. A ação permite a transferência regular e automática de recursos, o que possibilita o planejamento de longo prazo de políticas, ações públicas e serviços culturais. No entanto, a “regulamentação do SNC, bem como de sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo” (Brasil, 2010, p. 96) não chegou a se concretizar. O mesmo ocorreu com a descentralização e a transferência de recursos, ponto fundamental para a concretização da execução de políticas públicas e a consolidação do SNC. Nem mesmo a implementação de todos os elementos da estrutura do SNC previstos na CF/1988 chegou a ser concretizada sequer em âmbito federal, que dirá nos demais entes.²⁷

27. O §2º do art. 216-A da CF/1988 promulga que o SNC é constituído por diferentes elementos, a saber, órgãos gestores da cultura; conselhos de política cultural; conferências de cultura; comissões intergestores; planos de cultura; sistemas de financiamento à cultura; sistemas de informações e indicadores culturais; programas de formação na área da cultura; e sistemas setoriais de cultura, todos eles nas respectivas esferas da Federação. Vale destacar que o governo federal não possui comissões intergestores, sistema de informação e indicadores culturais, programas de formação na área da cultura, tampouco sistemas setoriais de cultura.

Na ocasião, o contexto político-institucional recente e o surgimento da LAB 1 alteraram o curso dos acontecimentos, assim como as controvérsias que vieram à baila. Como explorado em Barbosa da Silva e Ziviani (2021a), o desenho da LAB 1 mobilizou construções discursivas diversas de interpretação do tema, algumas contrárias entre si. Fato é que uma parte desses aspectos cognitivos acabou por moldar as ações. Após longa negociação, em vez de se fazer uso dos mecanismos já utilizados e estruturados para o consentimento de benefícios sociais no país, optou-se pela execução do Auxílio Emergencial da Cultura mediante sucessivos repasses. Inicialmente, entre os entes da Federação e, posteriormente, para os agentes e os trabalhadores da cultura, beneficiários finais (Cunha Filho, 2020).

Essa escolha estratégica fez aumentar a burocracia, complexificar os trâmites e estender o processo de implementação da lei. Desde o seu início, havia certa ambiguidade presente na LAB 1, de um lado, representada pelo discurso de seu caráter emergencial e, de outro lado, pela possibilidade de retomada da implementação do SNC. A consequência foi o aumento na demora do repasse dos recursos, contradizendo o objetivo primeiro da iniciativa, qual seja, o de fazer chegar o dinheiro à mão dos trabalhadores e dos agentes da cultura impedidos, a maior parte, de exercerem suas atividades profissionais em decorrência das ações de isolamento social. Interessante é que, ao fim e ao cabo, a assinatura ou não do acordo de cooperação federativa entre os entes e o governo federal não se mostrou um impedimento, já que os recursos acabaram beneficiando estados, Distrito Federal e municípios a despeito da adesão deles ao SNC. Mais interessante ainda é perceber os deslocamentos políticos e conceituais sobre a concepção do que viria a ser o sistema, anteriormente centrado na figura do Estado administrativo e de seus componentes.

As políticas e as ações públicas culturais têm naturezas distintas nas diferentes áreas e objetivos diversos nos vários níveis de abrangência. Nesse sentido, as políticas para o patrimônio edificado, por exemplo, têm lógica diversa em relação às artes do espetáculo vivo ou em relação ao cinema e ao audiovisual. Por essa razão, é possível afirmar que as políticas implicam objetivos e instrumentos específicos a cada área cultural e esfera de governo. A cultura é formada por múltiplas estruturas, e cada uma delas tem atores e fluxos de ações diferenciados, o que não afasta a atividade política e a intenção de fazer com que interajam de forma a potencializar energias institucionais e recursos. Desse modo, política e planejamento implicam dar unidade e sequenciar ações.

As ações em uma esfera de governo contribuem para o enfrentamento das questões e condicionam a efetividade em outras. Por um lado, as ações no âmbito municipal condicionam os resultados alcançados pelos níveis estaduais e federal, já que são capazes de mobilizar atores e criar capacidades institucionais. A depender das orientações, são potencialmente capazes de gerar atividades com retornos na

forma de impostos, oportunidades de trabalho e capacidade de consumo (renda). Por outro lado, o fomento com recursos orçamentários ou dos incentivos fiscais federais abre espaço aos orçamentos locais para o fomento direto. De alguma maneira, mesmo sem os elementos de coordenação intencional, é possível se falar de sistema de cultura como parte e resultado das políticas das três esferas de governo.

O Brasil é uma república federativa que dá aos governos estaduais e municipais espaços relevantes para a gestão de ações e programas próprios, bem como para a implementação desconcentrada de programas federais. Todavia, a lógica política, partidária e administrativa origina dificuldades para a ação coordenada e orientada a fins e, sobretudo, a estratégias comuns intencionais.

Ainda não é possível abandonar a discussão sobre os diferentes referenciais construídos a respeito do que é o SNC. As diversas concepções tensionam o sistema em diferentes direções, e é um desafio esclarecer o que são essas concepções. Devemos nos deter por mais alguns momentos nessa questão, afinal a cultura é realizada em todos os municípios, mas nem todos se organizam em estruturas administrativas ou se conectam em formas políticas de comunicação entre si. A distinção conceitual é necessária para apontar que a adesão – ou não – aos novos instrumentos de financiamento implica não apenas a reflexão a respeito de limitações administrativas e capacidades institucionais, mas também direcionamentos diferenciados a respeito do que consiste um SNC, um sistema de políticas ou um sistema de coordenação, comunicação e atuação em rede entre atores.

Os sistemas, então, transitam entre três possibilidades típicas, organizadas em torno de conjunto de instituições que usam instrumentos formais unificadores, a exemplo de instâncias de pactuação e coordenação (conselhos, comitês, grupos de trabalho, fóruns etc.), princípios e estruturas administrativas operacionalizadas por políticas, programas e normas.

A primeira possibilidade centra-se na ideia de sistema como exercício da cultura, como um conjunto múltiplo e móvel de fluxos de ações, implementado através do fomento público e privado a projetos da sociedade, em que são múltiplas as fontes de recursos. Abrem-se possibilidades de convênios e outros dispositivos de transferência de recursos, mas sem que haja necessariamente um centro de decisão e/ou coordenação. Nesse sentido, a cultura é um sistema de manifestações de saberes, fazeres e modos de vida acoplado a estruturas políticas e econômicas que reconhecem, induzem e fomentam seletivamente formas específicas da cultura.

Uma segunda possibilidade refere-se à compreensão do sistema como um conjunto de estruturas administrativas, uma totalidade hierarquizada de sistemas e subsistemas de segmentos culturais (patrimônio, museu, artes, bibliotecas, arquivos etc.) regulados e normatizados por legislação de diferentes níveis e implementados por um sistema de financiamento, em que o governo federal desempenha papel importante na coordenação.

Por fim, a terceira possibilidade típica compreende o sistema como conjunto de instâncias formais de deliberação e coordenação intergovernamental e com a sociedade civil. Conjunto organizado de forma análoga em cada nível de governo, dá margem a uma espécie de federalismo cooperativo, cujo foco consiste no desenho da participação social. Essa é a dimensão de comunicação funcional entre as partes do sistema.

As diferenças decorrem das distintas concepções de política pública e de métodos de trabalho. No primeiro, há um conjunto de instâncias ou instituições de coordenação. No segundo, a ênfase é na heterogeneidade do campo cultural e na autonomia da sociedade. No terceiro, está presente a ideia de Estado administrativo, em que cada nível de governo tem unidade de comando, acopla-se a órgãos de participação cogestores e diferentes subsistemas com igual característica.

Esses tipos são unificados pelos instrumentos de política, mobilizam recursos simbólicos e justificativas globais. Entretanto, deve-se reservar um lugar especial para as ideias, as imagens e as figuras de linguagem que dão unidade a uma miscelânea de práticas. Portanto, o SNC não é um sistema que ordena a cultura, mas um sistema de políticas culturais, ou seja, refere-se aos dispositivos que organizam a ação pública. É também um conjunto retórico de argumentos que descrevem, dizem o que fazer e, ao mesmo tempo, performam, servem para a ação, aliás, são eles próprios parte da ação. Como afirma MacCormick (2006, p. 43), “enunciado performativo: é um exemplo da realização de um ato institucional definido mediante o uso de palavras, não um exemplo do uso de palavras para fazer uma afirmação [verdadeira ou falsa] de fatos”. A confusão, ou, como se diz no âmbito da avaliação e do planejamento das políticas públicas, o *conflito cognitivo*, entretanto, faz parte das práticas e da política; em algumas situações, antes de atrapalhar, é conveniente aos atores que jogam o jogo, que se aliam e se opõem em torno de ideias gerais e sentidos normativos, que potencialmente reduzem a complexidade e facilitam a construção das posições de atores.

É interessante dizer que os sentidos do SNC são flutuantes, afinal é difícil saber sobre o que se fala quando se fala de sistema, já que o sistema não está construído e institucionalizado. As referências são deslizantes. Imagens, estratégias, recursos são mobilizados material e simbolicamente com a finalidade de provocar atores e aliados, configurar grupos, estabelecer diferenças, inclusive para demarcar oposições e delimitar propostas. Nenhuma das ideias alternativas de sistema é absurda. As diferenças entre elas são, por assim dizer, políticas. Como vimos, fez também parte da estratégia em determinados momentos associar o SNC com o SUS. A retórica dos modelos de sistema tem potência política mobilizadora.

Em certo momento, ainda no início do primeiro governo Lula, comparações com o SUS eram comuns. Essas comparações continuaram e passaram a abarcar

o Suas e outros sistemas eventuais. A interpelação de outros modelos de sistema tem forte poder de mobilização e convencimento. O que seria o sistema nacional de uma política, já que os sistemas apenas se referem a associações de funções, coisas e pessoas? O SUS seria um modelo com o qual parecia valer a pena dialogar. Contudo, o que significaria a orientação pelo modelo do SUS, já que o próprio SUS é internamente muito heterogêneo, e suas conexões internas e com o externo, como as determinantes sociais da saúde, têm muitas formas? Não existe nenhuma resposta certa para responder a essa controvérsia, mas podem-se seguir indícios e reconstruir algumas das imagens marcantes – ao final, podemos voltar ao SNC.

As alternativas para o que se afirmava como imagem-objetivo do SNC eram verdadeiras, na medida em que eram enunciadas por grupos com visões mais ou menos homogêneas, o que não implica que o modelo de sistema de saúde acionado por analogia e que aquilo que ele afirma ou nega, além de sua validade histórica e empírica, sejam verdadeiros. Na verdade, dizem algo dos grupos que os enunciam e dos momentos em que os enunciam, dos seus projetos e da sua cultura política. Os mercados acabaram por se constituir como forças históricas inusitadas no âmbito das políticas de saúde, ao contrário do ideário político da reforma sanitária.

A oposição do Estado administrativo democratizado, algo próximo do Estado social, ao Estado mínimo neoliberal é um diacrítico importante tanto na área da saúde quanto na área das políticas culturais. A propósito da crítica ao liberalismo e à lógica de mercado no âmbito das políticas culturais, muito foi discutido, inclusive as ideias de reforma da Lei nº 8.313/1991, cujo dispositivo dos incentivos fiscais foi associado ao Estado mínimo neoliberal (Brasil, 1991). Essas associações, bem ou mal, ensejaram movimentos importantes no âmbito das políticas federais de cultura e potencializaram nacionalmente a mobilização de atores.

Para figurar a imagem do SUS, que é recorrentemente mobilizada na retórica do SNC, é possível separá-la em camadas. O SUS é organizado em ações, serviços e por um complexo sistema de pactuação. Lembremos de um dos seus aspectos, o de pactuação interfederativa, que é composto pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e pela Comissão Intergestores Bipartite (CIB). Entretanto, há outros elementos, como as conferências nacionais, as leis (n^{os} 8.080/1990 e 8.142/1990), os planos nacionais e locais de saúde, os pactos, as normas operacionais abrangentes, a pactuação interfederativa, além das instituições de participação social e do sistema de financiamento que abrangem a rede de fundos públicos orçamentários e incentivos fiscais. Formalmente, esses são elementos que estão presentes no SNC. Entretanto, o SUS desenvolveu uma série de dispositivos e consolidou institucionalidades ainda não amadurecidas no SNC. Zimbrão (2013), na intenção de comparar os dois sistemas, distingue-os entre aqueles regulados e os não regulados. O SUS estaria no primeiro; e o SNC, no segundo, embora com intenções de transição gradual.

A discussão se refere a algo que interessa diretamente à comparação entre sistemas. As realidades regionais (estaduais, distrital e municipais) são muito heterogêneas, e os recursos, muito desiguais. O papel da União ou do governo federal para reduzir desigualdades e induzir a organização institucional seria, então, fundamental. O papel de normalização de padrões de ação por parte do governo federal seria fundamental e deveria estar associado à complementação e ao repasse de recursos financeiros, sobretudo, e também técnicos e organizacionais. Entretanto, na área da cultura, apenas iniciativas recentes, como se viu em seções anteriores deste texto, foram capazes de aportar recursos de monta, embora ainda insuficientes, para a construção de um SNC robusto. Aliás, a fragilidade da institucionalização das políticas culturais no modelo SNC piramidal, hierárquico e integrado pelo poder público é evidente a partir dos dados apresentados. Isso também se pode dizer para os processos de coordenação e cooperação interfederativa. É possível afirmar que o SNC não é regulado e tem frágeis mecanismos de indução, coordenação e cooperação.

As comparações, sobretudo as que têm intenções performativas, aquelas usadas para criar e convencer, são normativas, mobilizando ideias e imagens não plenamente encarnadas institucionalmente. Não descrevem como os processos funcionam, mas estabelecem limites e expressam o que se espera ou como a política deveria ser. Enfim, essas comparações, no entanto, dão ordem e inteligibilidade ao objeto de reflexão, e, por essa razão, vale seguir essa série de ideias. Os arranjos institucionais têm diferentes objetivos, mas, no contexto do SNC piramidal ou arquitetural, eles sedimentam a ideia do Estado cultural burocrático, descentralizado e participativo, que visa promover a convergência de esforços e a construção de capacidades estatais, minimizando pontos de estrangulamento e maximizando as sinergias entre governos federal, estaduais, distrital e municipais. As instâncias de coordenação interfederativa e de participação teriam como objetivo ajustar expectativas políticas e limites de recursos.

O SUS é um sistema fundado em alguns princípios: universalidade, integralidade, equidade, hierarquização, descentralização e participação. Os mercados são subsidiários ou complementares, e o financiamento público está acoplado ao sistema. A saúde é direito de todos e dever do Estado, sendo concebida nas suas determinações sociais, ou seja, é cortada por riscos de doenças e agravos que se referem a padrões de organização institucional e de desenvolvimento. O SUS é formado, então, por três níveis de atenção fundados em níveis crescentes de complexidade tecnológica e institucional, isto é, atenção primária, secundária e terciária. O SUS realiza ações e serviços de promoção, prevenção e recuperação, serviços ambulatoriais e hospitalares, e a porta de entrada é a atenção primária, que deve ser referenciada e contrarreferenciada aos níveis de maior complexidade (hierarquização e integralidade) e que deve ser acessível a todos, sem exceção (universalidade). A provisão de serviços deve ser universal, e o setor privado seria

complementar. Cada nível possui, minimamente, um desenho da sua estrutura, dos recursos humanos necessários e dos serviços que devem ser ofertados.

Em termos de modelo, o SUS se relaciona com diferentes ideais de proteção social. Esta pode ser definida como residual, isto é, com ações públicas que seriam direcionadas aos grupos mais vulneráveis, e os demais acessariam os bens nos mercados de saúde. Outro tipo é o corporativo, quando a proteção é seletiva e direcionada aos grupos com inserção nos mercados de trabalho mais dinâmicos. Seriam protegidos aqueles inseridos em corporações solidárias em termos de cofinanciamento de sistemas de proteção mutualistas. O último tipo é o universalista, voltado a todos, independentemente de posição de *status* ou de inserção de mercado – em geral, financiado por impostos gerais. O SUS foi elaborando diferentes dispositivos para a organização do financiamento mediante vinculações de impostos: EC nº 29/2000 (Brasil, 2000), Lei Complementar nº 141/2012 (Brasil, 2012b) e EC nº 86/2015 (Brasil, 2015). Mesmo com vinculações, o debate e a orientação fiscal tensionaram permanentemente os aportes dos recursos para a área. O caso do Novo Regime Fiscal – EC nº 95/2016 (Brasil, 2016) – é emblemático, mas não é único.

Os direitos culturais, por sua vez, têm escopo definido formalmente e se instituem como um sistema que traça limites, classifica e distingue para autonomizar objetos que são do âmbito da cultura (patrimônios, fluxos de saberes, fazeres e viveres, artes e memórias). Esse sistema apenas se relaciona com outros de forma conexa ou aproximada, a exemplo dos sistemas de educação, turismo, economia criativa, tecnologias da informação e novas mídias etc. Ao mesmo tempo, refere-se a instrumentos de política (proteção, fomento e incentivos), sistemas federal e nacional, planos, conselhos e fundos, por exemplo. A política cultural, por sua vez, localiza-se na intersecção de dimensões (simbólica, econômica e cidadã) e objetivos tais quais valorizar e promover a diversidade e o desenvolvimento cultural, dar acesso a bens e serviços culturais, resgatar culturas invisibilizadas e colonizadas, reconhecer formas de vida etc. Virando o registro para a institucionalidade, o SFC é constituído por Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), Fundação Nacional das Artes (Funarte), Instituto Nacional dos Museus (Ibram), Biblioteca Nacional (FBN), Fundação Cultural Palmares (FCP), Agência Nacional do Cinema (Ancine) e Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB). Uma ideia que circulou muito foi a de que algumas dessas instituições seriam coordenadoras de sistemas setoriais acopladas ao SNC, e alguns segmentos teriam fundos setoriais ligados ao FNC.

O SNC dialoga com todos esses elementos, mas com forte dose de ambiguidade. A menor, talvez, refere-se às ideias gerais, sem os detalhamentos analíticos e operacionais. A retórica de fortalecimento das capacidades do Estado administrativo dá o tom. A retórica do sistema e do aumento de recursos tem efeitos mágicos de união e construção de unidade da diversidade. A argumentação e a retórica

do sistema mobilizam atores. Entretanto, a heterogeneidade dos objetos de ação pública cultural, da fragilidade da setorialidade da área e da posição da cultura nas diferentes esferas governamentais dá a dimensão das dificuldades e do esforço necessário à construção institucional.

Portanto, há um acordo crítico a respeito da insuficiência dos instrumentos de política e, especialmente, de financiamento, como já se viu. Quanto ao financiamento, existiram algumas fontes vinculadas – antes, percentuais de recursos de loterias, o que foi desvinculado recentemente; e, agora, ainda importante e em vigência, a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine). A última ainda se vincula ao FNC através de um fundo que lhe é constitutivo – o FSA – e se constitui na maior fonte do fundo nacional. Há, ainda, proposta de vinculação de recursos mais significativos para a área. As leis LAB 1, LAB 2 e LPG insuflaram esperanças para a construção de um sistema mais significativo de financiamento.

Assim, o problema não são as ideias e as orientações normativas gerais, mas os detalhes. Por um lado, a descrição fina na dimensão teórica e analítica; por outro lado, nas operações de construção e sedimentação de processos institucionais. Já se viu com Zimbrão (2013) que o SNC é não regulado e que a União, com todos os esforços das décadas anteriores, tem baixo poder de indução e coordenação. O papel da LAB 1, da LAB 2 e da LPG no direcionamento de recursos para a área também já foi apontado. Hora de finalizar com a reflexão sobre desafios.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: ESTABILIZANDO AGENDAS

Crises política e econômica tendem a se associar. Aliás, apesar da visibilidade e das temporalidades diferenciais, política e economia são domínios interdependentes. No Brasil essa associação tem cores especiais. O presidencialismo brasileiro confere responsabilidades ao Executivo na condução das políticas econômicas e de políticas setoriais, mas a necessidade de coalizações no âmbito do Poder Legislativo desafia as capacidades do presidente e dos seus ministros na discussão e na deliberação da produção legislativa.

Nos últimos anos, acrescentaram-se às crises potenciais já conhecidas ingredientes novos. Além da globalização, processo social, econômico e tecnológico que atravessa fronteiras nacionais, a pandemia da covid-19 explicitou as interconexões entre territórios sociais mundiais. As capacidades de respostas a problemas globais, entretanto, dependem de variáveis locais. Evidentemente, a cultura se movimenta entre o enraizamento em territorialidades locais e a desterritorialização global, especialmente referida ao mundo cultural das plataformas e da circulação de conteúdos simbólicos em escala planetária.

As crises políticas e econômicas se fundem, em geral, no Brasil, guardando especificidades relacionadas a estilos de governo, relacionamento institucional e capacidades. A pandemia não pode ser considerada variável explicativa, mas exacerbou características do sistema político e institucional, expondo algumas de suas forças e muito de suas fragilidades.

As proposições realizadas pelo Poder Legislativo trouxeram desdobramentos institucionais para o Poder Executivo e para a implementação das políticas culturais no país. O deslocamento do lócus decisório e a perda de força do Poder Executivo nos últimos anos não são necessariamente negativos. Em um contexto de desmonte das políticas culturais no âmbito do governo federal, a atuação positiva do Parlamento opera, nesse aspecto, em um sistema de autorregulagem do Estado e das funções estatais ao elaborar leis que obrigam a administração pública a agir em prol dos interesses da população e da classe artística-cultural, contrariando o *modus operandi* do governo Jair Bolsonaro. Há, nesse aspecto, um reposicionamento dos atores diante da centralidade que os entes federativos passam a ter em relação ao significativo montante de recursos acessados por meio de instrumentais instituídos.

Os dados da Munic (IBGE, 2022), assim como os de Barbosa da Silva e Sá (2022), mostram que a conjuntura em que os recursos das LABs e da LPG surgem é de retração da política, tanto em termos orçamentários quanto institucionais – a agenda do parlamento foi criada, em parte, para compensar essa perda de recursos. Anteriormente, o governo federal, na figura do MinC, desempenhava papel central na coordenação das políticas culturais, pois o órgão exercia certa influência nas políticas colocadas em prática pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios. Um exemplo significativo consiste no esforço dos entes para a constituição de seus planos de cultura, conselho, fundo etc. O próprio IBGE, através da Munic, irá atuar no reforço da ideia de Estado administrativo ao levantar dados e medir justamente os elementos que devem compor esse Estado.

Com a agenda proposta pelo Legislativo e a concretização da transferência dos recursos, o ente municipal se torna o principal responsável pela gestão dessas políticas públicas. Há, de um lado, uma diminuição da pressão para o aumento do orçamento do MinC e da proposição de políticas culturais federais, ações que provocam o fortalecimento do Estado cultural em âmbito federal. De outro lado, há um enrobustecimento do municipalismo na provisão de bens e serviços culturais. Somam-se ao contexto os desafios trazidos na implementação dos recursos diante da baixa capacidade administrativa dos municípios, a heterogeneidade e a desigualdade entre os entes federados, bem como a instabilidade do financiamento e a fragilidade das instituições.

Essa conjunção adversa nos remonta à capacidade-vontade política do MinC, recém-criado, de reestabelecer instrumentos de coordenação, agenciamento de

ideias e diretrizes comuns, divisão de atribuições e responsabilidades em prol da construção do incipiente federalismo cultural aos moldes dos sentidos mobilizados em outros tempos. Na mesma medida, há o desafio de fazer com que os entes estaduais, distrital e municipais se comprometam com as suas responsabilidades em relação à ação pública na cultura ao injetar recursos de seus próprios orçamentos para que a ideia de um sistema de cooperação se concretize.

Um dos argumentos defendidos é o de que a LAB 1, a LAB 2 e a LPG são estruturantes do SNC pela via da transferência de recursos fundo a fundo, o que nos reporta ao fortalecimento dos mecanismos já existentes, em específico o FNC, previsto no Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). Por sua vez, os instrumentos propostos pelo Legislativo apresentam objeções que nos remetem aos desafios que a implementação do sistema se propõe a superar, tais como aumento dos recursos e maior distribuição destes, diminuição das desigualdades, estruturação de políticas de longo prazo e contínuas.

Em todas as três possibilidades típicas de sistema, está posta a articulação de políticas públicas mais programáticas, ordenadas, de gestão centralizada ou fluída, cujo desafio se volta para a consolidação de um sistema de financiamento nacional que garanta recursos financeiros para a implementação das políticas de cultura. Os mecanismos que compõem esse sistema são basicamente o orçamento público direto; o Pronac, formado pelo FNC, pelos incentivos fiscais e pelo Fundo de Investimento Cultural e Artístico (Ficart); a Política Nacional de Cultura Viva; a LAB 2; a LPG; e outras políticas públicas culturais formuladas pelos órgãos e pelas entidades do SNC, nos termos do Decreto nº 11.453/2023 (Brasil, 2023).

A despeito do aumento ou da diminuição dos elementos que constituem o SNC nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, a sua consolidação depende, em grande parte, da interação desses componentes e das relações que estabelecem entre si. Isso deve ser orquestrado pelos recursos financeiros disponibilizados aos órgãos que serão responsáveis por deliberação, regulamentação, gestão, implementação, distribuição. A política não se faz sem que se tenha capacidade financeira, e a concretização dos repasses de fundo a fundo exige que haja: i) maior precisão e padronização da classificação funcional da cultura nos orçamentos públicos dos entes federados (Barbosa da Silva, Ziviani e Machado, 2020); e ii) recursos de outras fontes, uma vez que praticamente 90% dos recursos do FNC são vinculados às políticas de cinema e audiovisual (Barbosa da Silva e Sá, 2022).

O audiovisual é uma área em alta no país e bastante vasta, com possibilidades de crescimento em longo prazo, composta por subsetores que abrangem cinema, TV, serviços de *streaming*, produção de vídeos de diversos tipos, publicidade etc. No entanto, há forte concentração de produção audiovisual, empresas e profissionais do setor no Sudeste do país, sobretudo nas capitais Rio de Janeiro e São Paulo.

O esforço de estados e municípios, impulsionado pela LPG para desenvolver ações no campo do audiovisual, sem dúvida irá promover algum fomento do setor no país. Contudo, nos locais em que o audiovisual é incipiente ou mesmo inexistente, qual será o desdobramento de tais ações em termos de políticas públicas e continuidade dessas medidas? Como construir capacidade instalada onde não há isso? O direcionamento da maior parcela dos investimentos para o audiovisual é, em parte, um fator limitante do alcance e da abrangência dessa política, além de revelar a falta de robustez do FNC e a baixa diversificação de fontes de recursos que o compõem.

Não queremos fixar o problema, mas apenas apresentá-lo. Na primeira parte do argumento, há a clara hipótese de que municípios, estados e Distrito Federal estabelecerão ações locais, provavelmente com recursos próprios, para criar capacidades locais. Para a segunda parte, em relação ao fomento ao audiovisual, é possível dizer que a solução foi a possível naquele momento de formulação da lei. Direcionar recursos para o audiovisual era a resposta para o contexto dos atores que estavam no jogo; naquele momento argumentava-se que os recursos viriam do superávit do FNC e que eles eram vinculados, em grande medida, à Condecine. A solução para o problema assim exposto, o fato de que as fontes eram vinculadas ao cinema e ao audiovisual, foi a ligação entre o desenho da política (linhas de ação) e o fomento do audiovisual nos estados, no Distrito Federal e nos municípios. Todavia, essas questões não importam para o nosso argumento. É certo dizer que i) criar capacidades locais; e ii) usar ou não recursos para fomentar o audiovisual localmente serão objeto da ação ou do agenciamento dos atores.

Outro obstáculo consiste nas dificuldades dos municípios pequenos, apontadas pela Munic, em implementar políticas públicas de cultura. Para além da baixa capacidade administrativa e operacional registrada durante a execução da LAB 1, vale pensar se a infraestrutura institucional demandada pelo SNC faria sentido em municípios com número reduzido de habitantes ou se, para algumas situações, as ações de institucionalização da política seriam mais bem implementadas caso fossem articuladas regionalmente. Iniciativas públicas como a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) ou a Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), criadas para promover o desenvolvimento econômico dessas regiões em específico, apresentam potencial de inspiração para a elaboração de planos culturais territoriais voltados para a promoção de ações culturais de cunho mais regional.

Como vimos, LAB 1, LPG e LAB 2 mobilizam um montante de dinheiro nunca antes visto no âmbito das políticas culturais dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A cultura é historicamente uma pasta subfinanciada pelos governos. Os recursos são necessários, no entanto cabe a reflexão sobre os mecanismos de

fomento e uso dos recursos disponibilizados, que apresentam potencial de reforçar algumas vulnerabilidades do mercado de trabalho da cultura ao não ultrapassar a ideia de projetos pontuais.

A área é conhecida pela ação pública desenhada, sobretudo pela política de editais e, por consequência, pela elaboração de projetos. Os instrumentos que surgiram do Legislativo seguem a mesma racionalidade, na medida em que cabe aos entes da Federação comporem os mecanismos de seleção para o repasse dos recursos à população onde, conforme a regulamentação das leis e dos dados apresentados pela Munic, prevaleceram, especialmente, as distribuições mediante editais, chamadas públicas e prêmios (IBGE, 2022). À exceção de alguns mecanismos, por exemplo, os que subsidiam espaços, grupos e equipamentos culturais; os planos anuais e plurianuais de instituições e grupos culturais; e ações, projetos, políticas e programas de cultura previstos nos planos culturais dos entes – estes dois últimos contemplados exclusivamente pela LAB 2 –, vale chamar atenção para o fato de que, apesar de remontar ao sentido de sistema, ao menos no que se refere ao repasse de recursos de fundo a fundo, a racionalidade da operação persiste delineada pela lógica de projetos, que reforça algumas das vulnerabilidades enfrentadas pelos trabalhadores da cultura.

A política eminentemente centrada nesses mecanismos impõe um *modus operandi* sazonal e intermitente, com o desenvolvimento de ações mais transitórias e efêmeras, que dificultam o planejamento de longo prazo e a composição de políticas estruturantes, de caráter mais permanente para o setor. As consequências são de uma área ordenada por trabalhadores multifuncionais, que exercem acúmulo de funções, diversificação de atividades de trabalho nem sempre limitada ao campo da cultura para provimento do seu sustento, mobilidade profissional e setorial, múltiplos empregadores ou retenção de múltiplos empregos, trabalhos temporários, renda instável, insegurança financeira etc. (Barbosa da Silva e Ziviani, 2021b). Ademais, o formato de inscrição em editais de seleção de mérito e a avaliação de projeto demandam do proponente capital simbólico específico, familiaridade com o universo e com a linguagem dos formulários de submissão. Precisão na escrita, boa estratégia de argumentação, bom trânsito nas questões burocráticas, domínio da documentação comprobatória são alguns dos aspectos exigidos que promovem a exclusão de determinada parcela dos trabalhadores da cultura. No entanto, quando se fala de políticas de editais, deve ficar claro que não se trata de uma crítica em absoluto, mas de crítica regulada pela ideia das ações estáveis e continuadas, portanto. Na verdade, esse tipo de regime de ação, os editais, devem ser vistos em contexto, pois, em muitas situações, também poderão se associar a políticas estruturantes com o apoio permanente a festivais, redes, itinerários, ocupação de espaços etc.

Outro ponto a ser levado em consideração consiste no fato de que os novos programas não operam no sentido de reverter o quadro de baixa organização da arquitetura institucional das municipalidades, como mostram os dados apresentados pela *Munic Cultural 2021*. Os recursos pouco impactam na construção e no aprimoramento da capacidade de gestão instalada nos municípios, o que nos leva a indagar se os municípios que não possuem tais capacidades terão condições de constituí-las. As insuficiências apresentadas pelos municípios são, na verdade, indissociáveis do conjunto das políticas públicas, e as políticas culturais são condicionadas a uma série de constrangimentos objetivos e de capacidades institucionais mais amplas.

Chama-se atenção para o fato de que a LAB 2 carrega o argumento de uma política nacional permanente de fomento à cultura, de caráter mais estruturante, de longo prazo, em que a União fará a transferência de parcelas de R\$ 3 bilhões para os estados, o Distrito Federal e os municípios, em anos subsequentes. Isso deve ocorrer mediante a exigência de certo planejamento por parte dos entes na aplicação dos recursos, o que será efetivado na figura do Plano Anual de Aplicação dos Recursos. Contudo, há de se levar em consideração que a lei atual não fornece garantias, sobretudo nas alternâncias entre governos e mandatos, de que o recurso será continuamente transferido para os entes estaduais, distrital e municipais, já que ele está limitado ao período de cinco anos consecutivos.

Como vimos, as políticas culturais operam em frágil institucionalidade não só em decorrência dos últimos anos, em que a área esteve sob ameaça diante das ações de perseguição e inoperância do governo Jair Bolsonaro, mas também, historicamente, em decorrência de dificuldades, tensões e conflitos na estruturação de políticas públicas que orientem os recursos disponíveis. A adoção de critérios para a alocação e a distribuição de recursos se faz necessária para o enfrentamento das desigualdades, o fomento a circuitos não mercadológicos, o incremento dos circuitos de mercado, a democratização do acesso à cultura, entre outras ações públicas de caráter universal, equitativo, descentralizado. A área apresentou avanços nas últimas décadas, mas ainda são muitos os desafios que precisam ser superados para a consolidação de arranjos institucionais mais favoráveis e o fortalecimento das instituições governamentais.²⁸

Entre os principais avanços, destaca-se a proposta de estruturação de políticas culturais de Estado que se refiram às diferentes dimensões do conceito de cultura – a antropológica, a econômica e a política. A compreensão de que a cultura não se resume às belas-artes e o reconhecimento de suas diferentes dimensões compreendem o respeito pela diversidade cultural e pela alteridade. Como consequência, novos atores são incorporados ao desenho da política, e, assim, programas federais do MinC passam a ser estruturados em articulação com outras políticas setoriais.

28. Ver apêndice A (quadro A.1).

Há um reconhecimento da multissetorialidade da cultura, e alguns avanços são registrados também na constitucionalização das regras que instituem as políticas culturais através de legislações, tais como o PNC e o SNC, além da consolidação de espaços participativos e de deliberação pública, por exemplo, conferências, conselhos, fóruns e comissões – ações primordiais para o fortalecimento das políticas culturais como políticas de Estado. Todavia, como vimos, fragilidades institucionais; baixa capacidade operacional e administrativa; dificuldades na gestão, na estruturação de unidades de ação que permitam o aproveitamento dos recursos políticos, na implementação de políticas e na execução do orçamento são realidades enfrentadas pela política cultural.

REFERÊNCIAS

- BARAIZE, F. La notion de secteur est-elle encore centrale? La négociation du sens dans l'enseignement supérieur. **Pôle Sud**, n. 4, p. 107-122, 1996.
- BARBALHO, A. Em busca da institucionalização: a adesão ao Sistema Nacional de Cultura. **PragMATIZES**, v. 4, n. 7, p. 69-71, set. 2014.
- BARBALHO, A. Em tempos de crise: o MinC e a politização do campo cultural brasileiro. **Políticas Culturais em Revista**, v. 10, n. 1, p. 23-46, jan.-jun. 2017.
- 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.; ARAÚJO, H. E.; MIDDLEJ, S. Cultura: a Constituição e a democracia cultural. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise – vinte anos da Constituição Federal**, Brasília, v. 2, n. 17, p. 227-281, 2009.
- BARBOSA DA SILVA, F. A.; HUEB, H.; MOREIRA, R. O desmonte das políticas culturais federais. In: GOMIDE, A. de A.; SILVA, M. M. de S.; LEOPOLDI, M. A. (Ed.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Ipea; INCT/PPED, 2023. p. 357-383.
- BARBOSA DA SILVA, F. A.; MIDDLEJ, S. **Políticas públicas culturais**: a voz dos gestores. Brasília: Ipea, 2011.
- BARBOSA DA SILVA, F. A.; SÁ, J. V. Cultura. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29. v. 1, p. 207-261, 2022.
- BARBOSA DA SILVA, F. A.; ZIVIANI, P. O novo conservadorismo na cultura: arte, liberdade de expressão e política cultural. **Austericídio**, Brasília, n. 10, p. 1-7, 2019.

BARBOSA DA SILVA, F.; ZIVIANI, P. **O incrementalismo pós-constitucional e o enigma da desconstrução**: uma análise das políticas culturais. Brasília: Ipea, mar. 2020. (Texto para Discussão, n. 2550).

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ZIVIANI, P. Cultura. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, p. 219-251, 2021a.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ZIVIANI, P. **Mercado de trabalho da cultura**: considerações sobre a meta 11 do Plano Nacional de Cultura (PNC). Rio de Janeiro: Ipea; CEPAL, dez. 2021b. (Texto para Discussão, n. 2715).

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).

BAUER, M. W.; KNILL, C. A conceptual framework for the comparative analysis of policy change: measurement, explanation and strategies of policy dismantling. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 16, n. 1, p. 28-44, 2014.

BEZERRA, T. G. **A emergência do Sistema Nacional de Cultura**. Curitiba: Appris, 2021.

BRANT, J. A morte lenta das políticas federais de cultura. *In*: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. (Org.). **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 171-188.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 dez. 1991.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 set. 2000.

BRASIL. Decreto nº 4.805, de 12 de agosto de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Cultura, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 ago. 2003a.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 2003b.

BRASIL. Ministério da Cultura. Portaria nº 47, de 17 de julho de 2009. Institui o Acordo de Cooperação Federativa no Âmbito do Sistema Nacional de Cultura. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jul. 2009.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura**. Brasília: MinC; São Paulo: Sesc-SP, nov. 2010.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 71, de 29 de novembro de 2012. Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 nov. 2012a.

BRASIL. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jan. 2012b.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Oficina de implementação de sistemas estaduais e municipais de cultura**. Brasília: MinC, 2013.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 mar. 2015.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2016.

BRASIL. 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, v. 158, n. 123, 30 jun. 2020a. Seção 1.

BRASIL. 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 (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 abr. 2020b.

BRASIL. Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022. Dispõe sobre apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para garantir ações emergenciais direcionadas ao setor cultural; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 jul. 2022a. Seção 1.

BRASIL. Lei nº 14.399, de 8 de julho de 2022. Institui a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 jul. 2022b. Seção 1.

BRASIL. Decreto nº 11.453, de 23 de março de 2023. Dispõe sobre os mecanismos de fomento do sistema de financiamento à cultura. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 mar. 2023. Seção 1.

CALABRE, L. **Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **Imaginação a serviço do Brasil: Programa de Políticas Públicas de Cultura**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

CUNHA FILHO, H. **Me engana que eu gosto: ou as mentiras que gostamos de ouvir sobre a Lei Aldir Blanc**. Cult – Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, 29 set. 2020. Disponível em: <http://www.cult.ufba.br/wordpress/me-engana-que-eu-gosto-ou-as-mentiras-que-gostamos-de-ouvir-sobre-a-lei-aldir-blanc/>. Acesso em: 30 mar. 2023.

DUARTE, R. J.; OBSERVATÓRIO DA CULTURA DO BRASIL. Lei Aldir Blanc e a crise da cultura. **Outras Palavras**, São Paulo, 30 ago. 2021. Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/lei-aldir-blanc-e-a-crise-da-cultura/>. Acesso em: 4 mar. 2023.

FAURE, A.; POULLET, G.; WARIN, P. (Ed.). **La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel**. Paris: L'Harmattan, 1995.

GEERTZ, C. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

HASHIMOTO, F. O desmonte da cultura no Brasil. **YouTube**, 21 set. 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ujNIjuvW90>. Acesso em: 21 dez. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros: cultura 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: cultura 2014**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cultura. *In*: IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros: cultura 2021**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. p. 45-60.

MACCORMICK, N. **Argumentação jurídica e teoria do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MALHÃO, R. da S.; DAMO, A. S. O drama dos artistas na pandemia brasileira. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 27, n. 11, p. 4165-4174, nov. 2022.

MULLER, P. Un schéma d'analyse des politiques sectorielles. **Revue française de science politique**, v. 35, n. 2, p. 165-189, 1985.

NICOLÁS, M. A.; ZIMMERMANN, S. A. O desmonte (*policy dismantling*) no campo da análise das políticas públicas. *In*: NICOLÁS, M. A.; GAITÁN, F. (Org.). **Desmonte do Estado e retração da cidadania: pensando alternativas de proteção social**. 1. ed. Rio de Janeiro: INCT-PPED, 2021. p. 152-188.

OLIVEIRA, J. A. P. de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 2, p. 273-288, abr. 2006.

PT NO SENADO. **Cartilha para gestores e gestoras públicos de cultura: as regras para os entes federados**. Brasília: PT no Senado, 2022. 57 p. Disponível em: <https://ptnosenado.org.br/wp/wp-content/uploads/2022/08/Cartilha-Para-Gestores-atualizada-04-08-.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2023.

ROCHA, S. C. **Da imaginação à Constituição: a trajetória do Sistema Nacional de Cultura de 2002 a 2006**. 2018. 517 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Salvador, 2018.

ROMÃO NETTO, J. V. **Cultura, políticas culturais e democracia**. Brasília: Ipea, 2023. No prelo.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: Enap, 2006. p. 21-42.

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.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOLER, C. **Rumo à identidade**. São Paulo: Aller, 2018.

SUSTEIN, C. R.; VERMEULE, A. **Lei e leviatã**: resgatando o Estado administrativo. São Paulo: Contracorrente, 2021.

UNESCO – UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. **ResiliArt**: artists and creativity beyond crisis. Paris: UNESCO; Cisac, 2020.

YÚDICE, G. **A conveniência da cultura**: usos da cultura na era global. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. 615 p.

ZIMBRÃO, A. Políticas públicas e relações federativas: o Sistema Nacional de Cultura como arranjo institucional de coordenação e cooperação intergovernamental. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 64, n. 1, p. 31-58, 2013.

ZIVIANI, P. A política de festivais culturais de Belo Horizonte: análise dos impactos socioeconômicos e simbólicos do FIT-BH. *In*: BARBOSA DA SILVA, F. A.; ZIVIANI, P. (Org.). **Políticas públicas, economia criativa e da cultura**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2020. p. 25-92.

APÊNDICE A

QUADRO A.1 Princípios, orientações, arranjos institucionais e desafios

Número	Intencionalidade de governo	Definição da agenda	Arranjos institucionais	Desafios
1	Ampliação do conceito de cultura	Organização de programas federais que englobam as diferentes dimensões da cultura	Estruturação de programas e ações do Ministério da Cultura (MinC) articulados com outros setoriais Gestão de programas multissetoriais	Assegurar o recorte setorial como elemento normativo na construção da política cultural Promover a intersectorialidade tendo a cultura como eixo estruturante
2	Pacuação com estados e municípios quanto ao objetivo da ação pública	Consolidação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e do Plano Nacional de Cultura (PNC)	Definição da arquitetura institucional dos entes e de estratégias de territorialização da política cultural Transferências automáticas de recursos para fundos estaduais, municipais e distrital Construção de instituições híbridas de coordenação entre os entes federativos	Promover políticas de desenvolvimento regional; integrar municípios vizinhos ao planejamento e executar ações públicas de cultura de interesse comum Garantir o aumento sistemático de recursos orçamentários
3	Políticas culturais como políticas de Estado	Constitucionalização das regras que instituem as políticas culturais (legislações específicas) e consolidação de políticas públicas permanentes	Implementação do SNC e do PNC seguida de planos estaduais e municipais coordenados Fortalecimento das capacidades institucionais na União, nos estados, no Distrito Federal e nos municípios (ampliação de recursos financeiros, humanos, tecnológicos, de gestão etc.) Construção de espaços participativos, deliberação pública de critérios alocativos para o fomento de circuitos culturais múltiplos	Recompor fóruns híbridos de deliberação e coordenação Retomar a coordenação federativa das políticas culturais e a capacidade de gestão do MinC Promover políticas de indução de capacidades administrativas dos estados e, em especial, dos municípios Recompor a participação social, aprimorar instrumentos de fomento, revisar instruções normativas a partir de critérios de descentralização e incluir diferentes grupos, segmentos e linguagens artístico-culturais
			Aperfeiçoamento dos órgãos de controle social e de cogestão pelos entes federados	Adequar os mecanismos de prestação de contas e controle social à realidade do setor cultural

Elaboração dos autores.

NOTAS DE POLÍTICA SOCIAL

OS PROGRAMAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E HABITAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL: PASSADO RECENTE E PERSPECTIVAS PARA UM NOVO CICLO DE PLANEJAMENTO¹

Rute Imanishi Rodrigues²
Cleandro Krause³

1 APRESENTAÇÃO

Este texto aborda a política de habitação do governo federal no período recente e busca contribuir para o debate em torno das alternativas para sua reformulação, tendo em vista o novo ciclo de planejamento que se inicia, com a formulação do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027.

Parte-se da identificação dos problemas habitacionais no Brasil por meio das estatísticas disponíveis, tanto para quantificar as necessidades habitacionais, compreendidas nos conceitos de déficit e inadequação habitacional, quanto para localizar os assentamentos precários, através dos dados sobre os aglomerados subnormais (AGSN). Tais dados mostram a complexidade do problema habitacional nas metrópoles, o grande peso da infraestrutura de saneamento básico e de melhorias nas edificações para a adequação habitacional em todo o país, bem como a diversidade regional com a qual a política de habitação social se defronta.

O texto procura mostrar como o déficit habitacional para a população de baixa renda nas metrópoles está relacionado à dinâmica de produção e reprodução dos assentamentos precários. Aponta-se que esta dinâmica decorre de práticas construtivas há muito estabelecidas, que resultam da busca da população por alternativas habitacionais de baixo custo, inclusive para garantir o acesso aos serviços urbanos básicos.

Por outro lado, os dados quantitativos revelam ampla difusão das inadequações habitacionais no meio urbano do país, não apenas relacionadas aos assentamentos precários ou às maiores cidades. Destaca-se a inadequação do abastecimento de água nas áreas urbanas, inclusive com maior peso nas áreas não metropolitanas.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps30/nps1>

2. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). *E-mail*: <rute.imanishi@ipea.gov.br>.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea. *E-mail*: <cleandro.krause@ipea.gov.br>.

Para discutir a política recente do governo federal para a habitação social, apresenta-se um resumo da evolução dos gastos orçamentários com programas de habitação nos últimos anos, assim como os pontos críticos destes programas, que deveriam ser reformulados.

Finalmente, sugere-se a adoção de alguns elementos para a reformulação das políticas públicas habitacionais, tendo em vista sua diversificação programática e ampliação de escopo de planejamento. Entre estes elementos, destacam-se: *i)* apoio a programas de locação social que promovam a constituição de um estoque de habitações para este fim; *ii)* retomada dos programas de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários e sua transformação em um programa contínuo; *iii)* subsídios para a plena integração dos domicílios urbanos às redes de infraestrutura e programas de apoio à requalificação urbana em bairros populares; *iv)* programas de melhorias habitacionais abrangentes; e *v)* planejamento metropolitano em setores como habitação, saneamento básico, transportes e áreas de proteção ambiental.

2 O DÉFICIT HABITACIONAL E A PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

Nesta seção relaciona-se o conceito de déficit habitacional aos processos que levam à formação e ao crescimento dos assentamentos precários nas grandes cidades e metrópoles brasileiras. Embora esta não seja uma relação direta ou unívoca, quando vistos em conjunto, o déficit quantitativo e as características qualitativas dos assentamentos ajudam a compreender a dinâmica do problema habitacional urbano.

A Fundação João Pinheiro (FJP), com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua de 2019, dimensiona o déficit habitacional urbano no Brasil em cerca de 5 milhões de domicílios (5.044.322).⁴ Destes, cerca de 60% (3.035.739) correspondem a domicílios ocupados por famílias com renda até 3 salários mínimos (SMs), que gastam mais de 30% de sua renda com aluguel, situação que corresponde ao componente do déficit denominado *ônus excessivo com aluguel* (FJP, 2021b, p. 115; 120).

Essas famílias representam, conceitualmente, o contingente que está (ou pode vir a estar) em situação de dificuldade para fazer frente a todos os gastos necessários para a sobrevivência nas cidades, como alimentação, vestuário, transportes e habitação (FJP, 2021a). Estudos mostram que um dos principais fatores para a formação de novas favelas ou ocupações está nas dificuldades que as famílias de baixa renda têm

4. É importante observar que os indicadores da FJP para o déficit e a inadequação habitacional não permitem determinar com precisão o lugar (cidade, bairro) onde ocorrem, pois são estimados a partir da PNAD Contínua, que apenas é desagregável para grandes regiões, estados, e regiões metropolitanas (RMs) das capitais, além de situação urbana e rural.

de arcar com os custos dos aluguéis (Cardoso, 2004; Baltrusis, 2007; Taschner e Baltrusis, 2007; Rodrigues, 2016). Por outro lado, os aluguéis em assentamentos precários já consolidados tendem a ser significativamente mais baixos do que nas áreas de mercados formais de habitação (Nadalin, 2023).

Note-se que os custos da habitação ainda incluem os gastos com os serviços urbanos de água, luz e gás, assim como serviços de telecomunicações fixos (TV e internet). Estes serviços correspondem, em média, a 12% da renda mensal para famílias com renda até 2 SMs, e 10% para famílias com renda entre 2 e 3 SMs.⁵ Como será visto mais adiante, além dos aluguéis, as economias com “as contas” da casa representam um importante parâmetro para as decisões das famílias quanto a morar em um assentamento precário.

Por ora, para nos atermos ao déficit habitacional, podemos dizer que o ônus excessivo com aluguel urbano representa um dos fatores principais para a dinâmica de formação e crescimento de assentamentos precários, na medida em que morar em um destes assentamentos é, para muitas famílias que passam por dificuldades econômicas, a melhor alternativa habitacional dentro de seus apertados orçamentos familiares (Boulos, 2012).

A tabela 1 apresenta a composição do déficit habitacional urbano segundo seus componentes, conforme a FJP.⁶

TABELA 1
Déficit habitacional urbano – componentes e total (2016-2019)

Componente	2016	2017	2018	2019
Habitações precárias	701.578	873.685	825.263	853.574
Coabitação	1.333.226	1.330.802	1.189.437	1.155.009
Ônus excessivo com aluguel	2.814.391	2.952.708	3.045.653	3.035.739
Total	4.849.195	5.157.195	5.060.353	5.044.322

Fonte: FJP (2021b).

Elaboração dos autores.

Obs.: Os números diferem do déficit habitacional total, pois excluem os domicílios em situação rural.

A coabitação era o segundo maior componente do déficit habitacional urbano em 2019, contando com 1.155.009 domicílios de apenas um cômodo e aqueles

5. Dados disponíveis em: <<https://bit.ly/43zBtGJ>>. Acesso em: 22 nov. 2022.

6. A metodologia de cálculo do déficit habitacional da FJP evita a dupla contagem. Inicialmente são mensurados os domicílios improvisados (parte do componente de habitações precárias) a partir de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único). Depois, os dados da PNAD Contínua são processados, na seguinte ordem: domicílios rústicos (também parte das habitações precárias), cômodos (parte do componente de coabitação) e ônus excessivo com aluguel urbano. Por fim, também com dados da PNAD Contínua, os domicílios em que são identificados núcleos secundários, e que possuam mais de dois moradores por cômodo servindo permanentemente de dormitório, são classificados como unidades conviventes, parte do componente de coabitação (FJP, 2021a).

ocupados por mais de um núcleo familiar independente, as chamadas “unidades conviventes” (FJP, 2021b, p. 132). Entre os domicílios em coabitação, cerca de 600 mil eram ocupados por famílias com renda até 3 SMs, e o restante, de rendas mais altas.

Para a população de baixa renda, a situação de coabitação se relaciona ao superadensamento dos assentamentos precários, na medida em que o parcelamento informal de lotes e/ou a construção sobre lajes são práticas comuns para acomodar os membros de famílias ampliadas em favelas (Motta, 2016). Ao mesmo tempo, observa-se uma tendência de produção de cômodos para aluguel nas favelas mais densas e verticalizadas (Cardoso, 2004).

Em terceiro lugar, o déficit habitacional em 2019 contava outras 853.574 habitações precárias em área urbana, sejam domicílios improvisados ou rústicos, que deveriam ser substituídos por novas habitações (FJP, 2021b, p. 128). Os domicílios rústicos, como os construídos com paredes de taipa ou madeira não aparelhada, ainda são frequentes em assentamentos precários no Nordeste e Norte do país. Por sua vez, os domicílios improvisados urbanos representam diversas situações de ocupações, que vão desde edifícios, casas abandonadas, assim como ocupações de terrenos, em barracas e tendas, que podem se tornar novas favelas, com casas permanentes.⁷

Assim, os três componentes do déficit habitacional no Brasil estão relacionados à dinâmica de formação, consolidação e crescimento dos assentamentos precários. Estes últimos podem ser compreendidos como “soluções” que a população de renda mais baixa encontra para seus problemas habitacionais, já que proveem habitações mais baratas, oferecem liberdade construtiva e permitem consolidar situações improvisadas nas grandes cidades.

3 OS PROBLEMAS DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

As áreas de habitação popular surgiram com a formação das grandes cidades e foram nominadas como favelas, mocambos, vilas, palafitas, e outras denominações que se fixaram há muito como símbolos da pobreza urbana em cada lugar. Em alguns casos, como as favelas no Rio de Janeiro e os mocambos no Recife, essa nomenclatura data do final do século XIX.⁸ Por sua vez, os loteamentos informais são estudados desde, pelo menos, os anos 1960 (Santos, 1981).

Não obstante, as tipologias sobre os assentamentos precários, feitas com base em atributos observados em determinado momento, servem para orientar as políticas de habitação social a seu tempo. No período recente, diversos autores

7. Os domicílios improvisados são apurados por meio do Cadastro Único, e não incluem a população de rua.

8. Sobre a história das favelas do Rio de Janeiro, veja-se Valladares (2005), e sobre os mocambos do Recife, Lira (1997).

investigaram as formas de habitação popular nas metrópoles brasileiras destacando, como tipos de assentamentos precários mais frequentes, as favelas (com diferentes nomenclaturas regionais) e os loteamentos irregulares e/ou clandestinos (Cardoso, 2007b; Morais, Krause e Lima Neto, 2016; Cardoso e Denaldi, 2018).

Em geral, tal qual no caso dos estudos citados, adotam-se, como critérios para a distinção entre favela e loteamento, a propriedade fundiária do terreno e/ou a existência de um projeto de loteamento (PL). Os domicílios em favelas são *supostamente* situados em terrenos de propriedade alheia (àquela do domicílio) e sem PL, enquanto os domicílios em loteamentos irregulares ou clandestinos são *supostamente* situados em terrenos próprios (dos mesmos do domicílio) e com PL. Assume-se que o critério de classificação é impreciso (uma definição *grosso modo*), pois existe uma variedade de situações de ocupação, titulação e regularização dos assentamentos, com possibilidades de intersecções entre os dois grupos (Fernandes, 2022).

A despeito das imprecisões desta tipologia, o superadensamento das construções pode ser destacado como uma característica própria das favelas, sobretudo as mais antigas. No caso destas, as habitações foram construídas sem projeto de loteamento prévio da gleba e, portanto, sem a demarcação dos limites de cada lote privado e da reserva de áreas livres para o arruamento e instalação de equipamentos públicos, como áreas de lazer, escolas etc. Com o tempo, os processos de ocupação desordenada levaram ao adensamento excessivo de habitações em lotes exíguos e de conformação geometricamente irregular, e em um conjunto de becos, vielas e escadarias como vias de circulação interna. Tal conformação acarretou, além do sistema viário rudimentar, problemas de iluminação e ventilação, falta de espaço para equipamentos sociais, e dificuldades para a implantação de redes modernas de saneamento básico que, em geral, correm ao longo dos eixos viários.⁹

Nas grandes metrópoles, observam-se tendências de expansão vertical das favelas, por meio de lajes sobrepostas. No caso das favelas situadas em áreas pouco valorizadas pelo mercado imobiliário, observam-se também tendências de expansão horizontal, através de novas ocupações de áreas do entorno, tais como terrenos baldios, inclusive lixões, ou edificações abandonadas, encostas e beiras de rios, formando conurbações ou “complexos” de favelas (Rodrigues, 2016).

9. Muitas favelas são pequenas e adensadas, pois foram construídas nos espaços livres de loteamentos populares, como no caso de São Paulo (IBGE, 2010).

Por sua vez, os loteamentos irregulares e/ou clandestinos obedecem, em alguma medida, a um determinado projeto de loteamento, e por isso apresentam um padrão de urbanização relativamente mais ordenado do que os assentamentos do tipo favela.¹⁰ A despeito da forma mais regular, os loteamentos também são considerados assentamentos precários na medida em que, além de não terem completado o processo de regularização, apresentam problemas relacionados ao acesso às redes de saneamento básico, padrão de urbanização precário, ocupação de áreas ambientalmente frágeis etc. Tais assentamentos, ou tiveram PLs apresentados às prefeituras, mas não cumpriram todas as normas exigidas – no caso dos loteamentos irregulares –, ou sequer tiveram projetos submetidos às respectivas prefeituras, como no caso dos loteamentos clandestinos.¹¹

A literatura destaca o problema dos loteamentos irregulares ou clandestinos como vetores dos processos de expansão desordenada das metrópoles, visto que, quanto mais longe das centralidades urbanas, mais acessíveis para a população de baixa renda (Santos, 1981; Chinelli, 1981; Bonduki e Rolnik, 1978; Loteamento..., 1978). Tal localização acarreta problemas de mobilidade e o afastamento da população das oportunidades de trabalho, estudo, lazer e dos aspectos mais pujantes das metrópoles. Por outro lado, criam-se necessidades de investimentos pesados em infraestrutura em áreas novas, encarecendo os custos das obras públicas. Estudos recentes apontam que a essência destes processos permanece nas principais metrópoles do país e, nas últimas décadas, têm avançado para áreas ambientalmente frágeis, sobretudo em municípios com baixa capacidade institucional (Morais, Krause e Lima Neto, 2016). Nota-se que, nas metrópoles da região Norte, que ainda apresentam altas taxas de crescimento da população urbana, estes processos tendem a ser acentuados (*op. cit.*).

Neste ponto é importante ressaltar que, em muitos casos, as políticas públicas de remoção de assentamentos precários de áreas que passaram por intervenção urbana e sua transferência para loteamentos ou conjuntos habitacionais em áreas longínquas, aproveitando-se de terrenos baratos, colaboraram com os processos de espraiamento desordenado das metrópoles e os problemas urbanos apontados anteriormente.

10. Note-se que o processo de parcelamento de glebas em lotes urbanos parte de um PL, que é o documento básico submetido à aprovação da prefeitura, e deve conter o desenho dos lotes e quadras, assim como as medidas e elementos fundamentais do projeto. A Lei Federal nº 6.766/1979 estabeleceu um conjunto de regras para os loteamentos urbanos em todo o país, e previu a obrigatoriedade de implantação, pelo loteador, da infraestrutura básica (água, energia, esgotamento sanitário, drenagem). Para uma discussão sobre os impactos das reformulações recentes da Lei nº 13.645/2017, que alterou, entre outras, a Lei nº 6.766/1979, ver Fernandes (2022).

11. Alguns autores têm apontado as interseções entre os tipos *favela* e *loteamento*. Com efeito, observam-se processos de ocupação através de projetos de loteamentos realizados e vendidos por associação de moradores, em glebas de propriedade alheia (Lago, 2003).

Observa-se que, com o tempo, as favelas e os loteamentos irregulares ou clandestinos foram sendo beneficiados por obras para sua integração às redes de infraestrutura básica – saneamento, iluminação, pavimentação – assim como para a implantação de equipamentos sociais (escolas, postos de saúde, áreas de lazer), em grande medida como resultado das reivindicações dos moradores junto aos órgãos públicos. Note-se ainda que muitas destas intervenções foram pontuais e ocorreram por meio de emendas parlamentares (Linhares e Messembergh, 2018). Por sua vez, os programas governamentais mais amplos para a urbanização de assentamentos precários (UAP), sobretudo as favelas, passaram a ser implementados a partir do final dos anos 1970 (Cardoso, 2007a).

É importante salientar que, no caso das favelas, a despeito de os programas de urbanização terem ampliado o acesso dos domicílios às redes de infraestrutura ao longo das últimas décadas, os processos continuados de adensamento das construções acarretaram novas instalações às redes, através dos chamados “gatos”, sobrecarregando os sistemas. Por outro lado, estas práticas representam uma importante economia de recursos nos orçamentos familiares dos moradores. Ao que tudo indica, o adensamento das favelas também está relacionado à economia com “as contas” da casa que os arranjos locais para a distribuição da infraestrutura nestas áreas permitem (Rodrigues e Krause, 2022).

3.1 As estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística sobre os assentamentos precários

Atualmente, as estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) identificam assentamentos precários como AGSN, que são caracterizados, em princípio, por serem “ocupações de terrenos de terceiros (públicos ou privados)” até o período recente, e apresentarem uma ou mais das seguintes características: *i*) carências quanto aos serviços urbanos básicos; *ii*) padrão urbanístico irregular; e *iii*) restrições de ocupação do terreno (IBGE, 2020).¹²

12. Atualmente, os AGSN são classificados conforme os critérios indicados a seguir (IBGE, 2020). Caso haja ocupação irregular da terra, ou seja, quando os domicílios estão em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular), agora ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos), e quando se soma à ocupação irregular da terra uma ou mais das características: *i*) precariedade de serviços públicos essenciais, como iluminação elétrica domiciliar, abastecimento de água, esgoto sanitário e coleta de lixo regular; *e/ou ii*) urbanização fora dos padrões vigentes, refletida pela presença de vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais, ausência de calçadas ou de largura irregular e construções não regularizadas por órgãos públicos; *e/ou iii*) restrição de ocupação, quando os domicílios se encontram em área ocupada em desacordo com legislação que visa à proteção ou restrição à ocupação com fins de moradia como, por exemplo, faixas de domínio de rodovias, ferrovias, áreas ambientais protegidas e áreas contaminadas.

Ainda segundo o IBGE (2010, p. 18),

os aglomerados subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão, loteamento irregular ou clandestino, e áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente.

De acordo com as estimativas mais recentes do instituto, em 2019, cerca de 5 milhões de domicílios (5.127.747) situavam-se em AGSN (7,8% do total nacional), mais de 80% nas RMs, e 93% em cidades com mais de 100 mil habitantes (IBGE, 2020). O Sudeste e o Nordeste eram as regiões com as maiores quantidades de domicílios em AGSN.

TABELA 2

Domicílios em AGSN, segundo grandes regiões e RMs das capitais (2019)

Grande região	Número de domicílios em AGSN			
	Na grande região	Proporção no Brasil (%)	RM das capitais	Proporção na grande região (%)
Norte	918.498	18	796.958	87
Nordeste	1.459.486	28	1.302.428	89
Sudeste	2.321.963	45	1.840.169	79
Sul	300.625	6	198.819	66
Centro-Oeste	127.175	2	107.861	85
Brasil	5.127.747	100	4.071.758	79

Fonte: IBGE (2020).

Elaboração dos autores.

Obs.: Para os casos de Rondônia, Acre, Tocantins, Piauí, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal, considera-se o total da capital ou Distrito Federal.

Os levantamentos do IBGE sobre as características territoriais dos AGSN mostram a diversidade de situações destes assentamentos no país, no que diz respeito às características físicas do terreno e ao padrão de urbanização (arruamento, lotes e edificações, infraestrutura).

Observa-se que parte relevante dos domicílios em AGSN em todo o país situa-se em áreas ambientalmente frágeis, tais como áreas sujeitas à inundação ou encostas. Verificam-se diferenças regionais importantes, com maior peso relativo de terrenos em encostas no Nordeste, Sudeste e Sul, enquanto no Centro-Oeste e no Norte predominam os terrenos planos. As áreas alagáveis são observadas em todas as regiões, embora com maior peso relativo no Centro-Oeste. Nem todas estas áreas podem ser consideradas “de risco”, pois em parte delas já houve obras de contenção de encostas, canalização de rios etc.

TABELA 3
Domicílios em AGSN, segundo grande região e características físicas predominantes do terreno (2010)
 (Em %)

Grandes regiões	Localização						
	Áreas sujeitas a inundação ¹ ou unidade de conservação	Faixas de domínio de rodovias, ferrovias, gasodutos, oleodutos, linhas de transmissão	Aterros sanitários, lixões e outras áreas contaminadas	Encosta	Colina suave	Plano	Outras
Brasil	16	4	0,3	19	18	40	3
Norte	16	1	0,0	1	3	76	4
Nordeste	13	4	0,4	24	18	39	2
Sudeste	18	4	0,3	22	22	31	3
Sul	16	4	2,0	20	16	35	7
Centro-Oeste	28	1	0,4	4	7	58	1

Fonte: IBGE (2010).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Margem de córregos, rios ou lagos/lagoas; sobre rios, córregos, lagos ou mar (palafitas); praia/dunas; manguezal.

Observa-se também uma grande diferenciação entre as regiões no que diz respeito ao sistema viário e ao desenho urbano dos assentamentos. Enquanto no Sudeste e no Nordeste estas características indicam a predominância de favelas, no Norte e no Centro-Oeste indicam predominância de loteamentos, estando o Sul em uma posição intermediária. Com efeito, a metade ou mais dos domicílios em AGSN no Sudeste e Nordeste situa-se em becos e vielas, onde predominam lotes irregulares, e a verticalização das edificações é significativa. Por outro lado, nas regiões Norte e Centro-Oeste predominam as ruas, o padrão dos lotes é mais regular, e predominam as edificações de apenas um pavimento; no caso do Centro-Oeste, predomina também o espaçamento médio entre as construções. Estas características são corroboradas por pesquisas qualitativas sobre os processos históricos de formação destes assentamentos em cada região (Morais, Krause e Lima Neto, 2016; Cardoso, 2007b).

TABELA 4
Domicílios em AGSN, segundo grande região e padrão de urbanização e edificações (2010)
 (Em %)

Grandes regiões	Tipo de via de circulação interna predominante		Predominância de lotes, de tamanho e forma regular				Espaçamento predominante entre as construções				Número de pavimentos predominante nas construções		
	Rua	Beco, travessa, escadaria, rampa, passarela, pinguela, caminho, trilha, sem via	Regular em todo o setor, ou na maior parte do setor	Regular, na metade do setor	Regular, na maior parte do setor ou em todo o setor	Irregular, na maior parte do setor ou em todo o setor	Sem espaçamento	Espaçamento médio	Espaçamento grande	Um pavimento	Dois pavimentos	Três pavimentos ou mais	
Brasil	52	48	37	17	46	73	27	1	65	30	5		
Norte	81	19	76	10	13	64	34	1	97	3	0		
Nordeste	50	50	30	20	49	82	17	1	71	25	4		
Sudeste	40	60	28	17	56	76	24	1	47	45	8		
Sul	76	24	36	22	42	35	64	1	92	8	0		
Centro-Oeste	96	4	75	11	13	9	91	1	100	0	0		

Fonte: IBGE (2010).

Elaboração dos autores.

Já no que diz respeito ao acesso aos serviços urbanos básicos, os números do IBGE indicam que os AGSN estão relativamente piores que os domicílios urbanos em áreas que correspondem aos setores não especiais, porém, a distância entre as duas situações é pequena. No caso específico do esgotamento sanitário, observa-se que os setores urbanos normais podem estar até pior que os domicílios em AGSN. Isto se deve ao fato de os AGSN situarem-se, majoritariamente, em grandes cidades, onde os serviços urbanos são mais presentes em comparação às cidades pequenas e fora das metrópoles.

TABELA 5

Domicílios adequados em relação ao total de domicílios em AGSN e em áreas urbanas regulares, segundo tipo de serviço (2010)
(Em %)

Tipo de serviço	Domicílios adequados		
	Em AGSN	Áreas urbanas regulares de municípios	
		Com AGSN	Sem AGSN
Forma de abastecimento de água	88,3	92,9	91,3
Tipo de esgotamento sanitário	67,3	85,1	65,6
Destino do lixo	95,4	98,6	96,3
Energia elétrica	72,5	88,5	91,3

Fonte: IBGE (2010).

Obs.: Entende-se por área urbana regular ou por demais áreas urbanas todos os setores censitários nos perímetros urbanos, exceto aqueles classificados como AGSN.

Assim, os problemas dos AGSN são, em parte, diferenciados para as favelas e os loteamentos irregulares ou clandestinos. Enquanto, no primeiro caso, verifica-se um problema de superadensamento e sobrecarga das redes de serviços urbanos, no caso dos loteamentos, os problemas tendem a estar mais relacionados à não existência das redes (no caso dos novos loteamentos) e aos problemas de mobilidade (no caso dos loteamentos mais antigos).

Cabe ainda, nesta breve tipologia, mencionar o caso das ocupações de prédios abandonados, sobretudo nos centros das grandes cidades. Nas últimas décadas, estas ocupações têm chamado atenção dos governos locais, inclusive a partir de mobilizações por moradia reivindicando a inclusão destes edifícios em programas de habitação de interesse social. Assim, algumas destas ocupações, sobretudo quando apoiadas por políticas públicas, devem ser vistas como um embrião de uma solução habitacional adequada, uma vez resolvidos os problemas edilícios e fundiários que apresentam.

4 OS PROBLEMAS HABITACIONAIS PARA ALÉM DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: INADEQUAÇÃO HABITACIONAL

Se a análise do déficit habitacional nos permite relacioná-lo aos processos que levam à formação e crescimento dos assentamentos precários, a noção de inadequação habitacional compreende as habitações, exceto as consideradas como déficit, que apresentam deficiências em pelo menos um de uma série de atributos ou serviços que podem ser considerados “básicos” para a qualidade habitacional no meio urbano. Em outras palavras, as habitações inadequadas podem ser vistas como a “solução” encontrada para o problema da inacessibilidade à habitação de qualidade para a população mais pobre, independentemente de sua localização (em assentamento precário ou não).

Os atributos da inadequação habitacional, para a FJP, são separados em três tipos: de infraestrutura, edílicas e fundiárias. Um domicílio pode ser considerado inadequado segundo mais de um critério, de modo que não é possível sua totalização pela soma dos componentes, pois há chance de dupla contagem (FJP, 2020, p. 54). Mesmo assim, é notório que as inadequações incidam sobre um contingente muito maior de domicílios do que mostram os valores do déficit habitacional. Com efeito, tomando-se o ano de 2019, havia cerca de 24,893 milhões de domicílios urbanos com ao menos uma inadequação, o equivalente a 39,8% dos domicílios particulares permanentes duráveis urbanos do país (FJP, 2020, p. 148), em comparação com os 5,044 milhões de domicílios urbanos em situação de déficit habitacional no mesmo ano.

A tabela 6 apresenta os diversos componentes da inadequação de domicílios.

TABELA 6
Inadequação de domicílios urbanos por componente e total de domicílios com alguma inadequação (2016-2019)

Componente	2016	2017	2018	2019
Inadequação de infraestrutura urbana	13.920.361	14.225.490	13.683.449	14.257.395
Inadequação edílica	10.301.353	10.433.213	10.777.071	11.246.366
Inadequação fundiária	2.514.972	2.884.350	2.996.006	3.557.117
Domicílios com alguma inadequação	23.072.869	23.665.050	23.668.325	24.893.961

Fonte: FJP (2020).
Elaboração dos autores.

Relativamente aos tipos de inadequação, em 2019, destaca-se a inadequação de infraestrutura – em especial no abastecimento de água, que atingia 10,7 milhões de domicílios, 17,2% do total de domicílios urbanos duráveis (FJP, 2020, p. 124). A questão da água é, portanto, premente, em especial na região Nordeste, refletindo a questão da seca no semiárido nordestino, e no Norte, região que ainda apresenta forte fluxo de migrações da área rural para a urbana.

Note-se que a FJP tem um critério rigoroso para a adequação no abastecimento de água no meio urbano, pois considera adequados apenas os domicílios abastecidos por rede geral de distribuição, com ligação domiciliar e frequência diária de fornecimento (sete dias por semana). Com efeito, os dados de 2019 apontam que a inadequação neste quesito é bastante alta no conjunto das RMs do país (15% dos domicílios), e maior ainda fora delas (20% dos domicílios), especialmente nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, e no estado do Rio de Janeiro.¹³ Embora não existam dados comparáveis neste quesito para os assentamentos precários, estudos mostram que é frequente a intermitência de água em assentamentos precários (Rodrigues e Krause, 2022).

Quanto à inadequação edilícia, a falta de armazenamento de água (caixa d'água) foi o tipo mais presente no país em 2019, tanto em termos absolutos (9 milhões de domicílios) como relativos (cerca de 14,4% do total de domicílios), de acordo com a FJP (2020, p. 135). Como esperado, estes e outros tipos de inadequação têm predominância entre os domicílios de baixa renda, mas em nenhum tipo essa concentração é tão notável quanto nos domicílios que também não têm banheiro de uso exclusivo e/ou no piso inadequado (terra) (FJP, 2020, p. 136) – ao menos, no caso da primeira carência, é grande a probabilidade de a falta de banheiro ser uma ocorrência associada à falta de água e saneamento.

Por fim, a inadequação fundiária mostrou-se mais presente no Sudeste, em 2019, com 1,928 milhões de moradias cujos responsáveis informaram serem próprias, porém edificadas em terrenos não próprios. Isso representa mais de metade do total desses domicílios no país e reflete a concentração dos assentamentos precários no Sudeste (FJP, 2020, p. 118).

No período 2016-2019, todos os componentes da inadequação habitacional tiveram crescimento, destacando-se a inadequação fundiária, que cresceu 41,4%. O que, a exemplo do crescimento da habitação precária (componente do déficit), pode ser um indício de novas ocupações em áreas sem segurança da posse para seus moradores – também aqui caberá ao Censo Demográfico 2022 trazer evidências.

13. A inadequação quanto ao abastecimento de água é relativamente baixa nos estados e nas RMs da região Sul e do Sudeste, exceto o Rio de Janeiro (FJP, 2020).

5 A POLÍTICA PARA HABITAÇÃO SOCIAL DO GOVERNO FEDERAL NO PERÍODO RECENTE

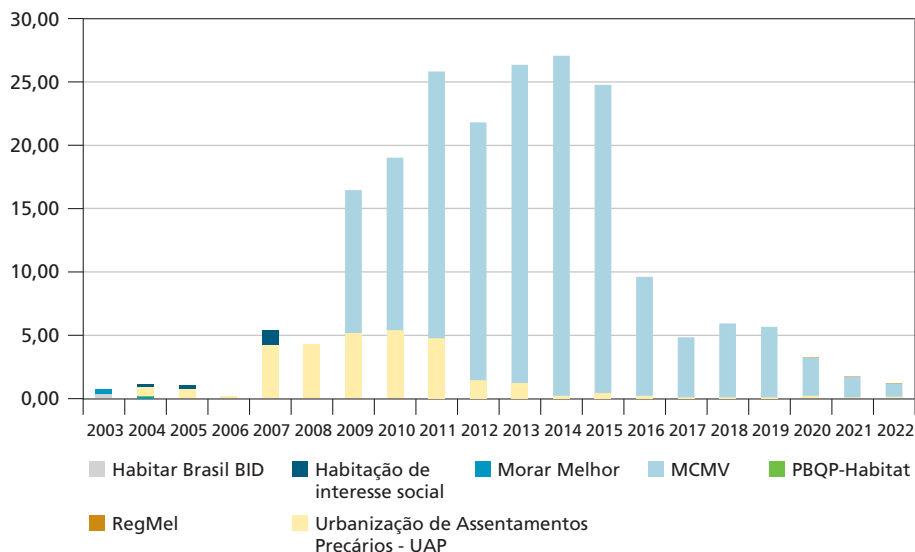
Nas últimas duas décadas, os programas de habitação do governo federal foram conduzidos por dois ministérios: o Ministério das Cidades, entre 2003 e 2018; o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), de 2019 a 2022; e, novamente, o Ministério das Cidades, a partir de janeiro de 2023.¹⁴

A evolução das despesas orçamentárias destes dois ministérios com programas habitacionais no período 2003-2022 revela uma trajetória de crescimento, a partir de patamares muito baixos, ápice e retorno ao patamar inicial, marcada por queda abrupta em 2016. Ao mesmo tempo, verifica-se um processo de perda de diversidade programática ao longo do período, que se acentuou a partir de 2012, concomitante à forte expansão do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV).

Entre 2003-2006, quando se instituiu o Ministério das Cidades pela primeira vez, embora com poucos recursos, houve grande diversidade de ações relacionadas a programas de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários (UAP), produção de habitação de interesse social (HIS) e melhorias habitacionais.

GRÁFICO 1

Despesas orçamentárias do governo federal com programas habitacionais (2003-2022)
(Em R\$ 1 bilhão)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Disponível em: <<https://bit.ly/43z3sX7>>. Acesso em: 2 mar. 2023.
Obs.: 1. Valores atualizados para dezembro de 2022 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

2. RegMel – Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional; PBQP-H – Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat; Habitar Brasil-BID (HBB) – Programa Habitar Brasil-Banco Interamericano de Desenvolvimento.

14. O Ministério das Cidades foi extinto pelo Decreto nº 9.666, de 2 de janeiro de 2019, e foi recentemente recriado pela Medida Provisória nº 1.154, de 1ª de janeiro de 2023.

TABELA 7
Despesas orçamentárias do governo federal com programas habitacionais (2003-2022)
(Em R\$ 1 milhão)

	HBB	Morar Melhor	PBQP-Habitat	UAP	HIS	MCMV	RegMel	Total
2003	351,4	357,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	708,7
2004	0,0	112,6	1,4	766,5	193,7	0,0	0,0	1074,2
2005	0,0	0,0	2,2	691,5	256,3	0,0	0,0	950,1
2006	0,0	0,0	0,9	138,9	0,0	0,0	0,0	139,8
2007	0,0	0,0	1,7	4190,2	1190,4	0,0	0,0	5382,3
2008	0,0	0,0	0,1	4257,9	0,0	0,0	0,0	4258,0
2009	0,0	0,0	0,9	5154,8	0,0	11276,2	0,0	16431,9
2010	0,0	0,0	0,4	5357,4	0,0	13659,4	0,0	19017,2
2011	0,0	0,0	0,0	4717,2	0,0	21093,2	0,0	25810,4
2012	0,0	0,0	0,0	1400,8	0,0	20375,7	0,0	21776,5
2013	0,0	0,0	0,0	1170,0	0,0	25180,8	0,0	26350,8
2014	0,0	0,0	0,0	155,1	0,0	26904,0	0,0	27059,2
2015	0,0	0,0	0,0	381,2	0,0	24380,3	0,0	24761,5
2016	0,0	0,0	0,0	165,8	0,0	9403,2	0,0	9569,0
2017	0,0	0,0	0,0	66,6	0,0	4728,9	0,0	4795,5
2018	0,0	0,0	0,0	46,9	0,0	5841,5	0,0	5888,4
2019	0,0	0,0	0,0	64,7	0,0	5572,6	0,0	5637,4
2020	0,0	0,0	0,2	164,5	0,0	3012,1	2,4	3179,2
2021	0,0	0,0	0,9	68,4	0,0	1608,8	4,3	1682,5
2022	0,0	0,0	0,1	86,7	0,0	1076,4	0,7	1163,9

Fonte: Siop. Disponível em: <<https://bit.ly/43z3sX7>>. Acesso em: fev. 2023.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores atualizados pelo IPCA anual, para dezembro de 2022.

2. Valores empenhados.

Posteriormente, passou-se por uma fase de aumento relativo dos recursos disponíveis, entre 2007 e 2008, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em grande medida alocados para programas de UAP por meio de novas ações destinadas a municípios em RMs, ou municípios com mais de 150 mil habitantes. A partir de 2008, os repasses de recursos para a urbanização passaram a ser feitos, predominantemente, mediante estas novas ações. Quanto à provisão de HIS, já em 2007 passou a ser realizada por meio de recursos orçamentários alocados no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

A partir de 2009, com o lançamento do MCMV, os recursos para a provisão habitacional cresceram e superaram os recursos para a UAP. Ainda assim, os programas de UAP continuaram recebendo recursos significativos, até 2011.

No período entre 2012 e 2015, os recursos destinados ao programa MCMV cresceram fortemente, ao mesmo tempo que os recursos para UAP decaíram. Em 2016, com a ruptura da coalizão política do governo federal e o processo de *impeachment* da presidenta da República, a trajetória de despesas foi revertida e os recursos para os programas habitacionais foram fortemente reduzidos. Nesse mesmo ano, o programa MCMV sofreu uma redução de cerca de 70% e passou a absorver praticamente todos os recursos destinados a programas habitacionais no orçamento federal.

Em 2019, o Ministério das Cidades foi extinto, e seus programas e ações passaram a ser executados pelo Ministério de Desenvolvimento Regional. Em 2020, o MCMV mudou de nome, passando a se chamar Casa Verde e Amarela (CVA), dentro do qual foi criada uma modalidade de regularização fundiária e melhorias habitacionais, o RegMel. Dentre as ações para famílias de mais baixa renda, apenas esta última recebeu um novo aporte de recursos, do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), ao contrário do que ocorreu para a produção de unidades habitacionais novas dentro do CVA.

Finalmente, em 2023, a dotação inicial dos programas habitacionais voltou aos patamares dos valores empenhados em 2016, cerca de R\$ 10 bilhões, e o programa MCMV foi retomado, com dotação inicial de cerca de R\$ 9 bilhões, sendo cerca de R\$ 1 bilhão para o segmento *entidades*. Por sua vez, os programas de UAP têm dotação inicial de cerca de R\$ 0,5 bilhão. Assim, espera-se a retomada do ciclo de investimentos em habitação social para os próximos anos.

Nas próximas subseções, abordaremos os principais programas habitacionais conduzidos pelo governo federal, de 2007 até o final de 2022, ressaltando seus pontos críticos para possível reformulação a partir do próximo ciclo de planejamento.

5.1 Urbanização de assentamentos precários (UAP)

As ações para a UAP foram intensificadas pelo PAC, em seu eixo de infraestrutura social e urbana, iniciado em 2007, às quais foram agregados, a partir de 2009, recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

O PAC-UAP seguiu a mesma lógica de urbanização integrada do programa Habitar Brasil BID (HBB), que vinha sendo conduzido pelos governos locais, a partir de contratos com o Ministério das Cidades, entre 2003 e 2006. Com efeito, o HBB financiou obras de urbanização, equipamentos sociais, produção de novas moradias, melhorias habitacionais, trabalho social e regularização fundiária (Cardoso e Denaldi, 2018).

O desenho do PAC-UAP contemplava a complexidade das situações das grandes favelas e previa intervenções físicas, as quais abrangiam desde a implantação da infraestrutura básica até a eliminação de situações de risco geotécnico e de inundações, adequações do sistema viário, recuperação ambiental, medidas de desadensamento e reordenamento das ocupações, melhorias habitacionais, construção de novas unidades habitacionais, equipamentos comunitários, entre outras (Brasil, 2010).

Do ponto de vista institucional, cabia aos municípios e/ou estados elaborar projetos e submetê-los à aprovação dos órgãos federais para acessar os recursos do programa. Não obstante, devido à pressão em contratar os projetos de investimentos para fazer frente à crise econômica internacional de 2008, o PAC-UAP selecionou projetos de grande porte. As seleções foram bastante orientadas pela preexistência de projetos técnicos de arquitetura e engenharia, elaborados por parte dos estados e municípios proponentes, algo que, obviamente, não se encontraria em todo o universo de assentamentos precários no país. Assim, o programa criou grande expectativa quanto à transformação de determinadas áreas, sobretudo grandes favelas. Porém, não consolidou um processo bem estruturado de seleção e repasses de recursos para os governos locais.

A despeito dos problemas institucionais, o PAC-UAP representou grande aporte para programas de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários, chegando a contemplar mais de 1 mil municípios. O PAC também financiou programas de governos locais para intervenções em áreas ambientalmente frágeis e de alta complexidade, como a área de mananciais, em São Paulo, e da bacia do rio Beberibe, em Recife. Também foram financiados programas de urbanização de favelas de governos locais há muito estabelecidos, em Belo Horizonte, Salvador e Rio de Janeiro, por exemplo (Cardoso e Denaldi, 2018).

Estudos de caso sobre projetos financiados pelo PAC-UAP mostram alguns pontos críticos do programa em sua dimensão física. Em primeiro lugar, destaca-se a questão das “camadas de urbanização” observadas em muitos assentamentos, em que sucessivos projetos de urbanização foram realizados ao longo de décadas sem conter o crescimento desordenado. Observaram-se, por exemplo, obras inconclusas em áreas que acabaram sendo reocupadas de forma precária, o que demonstra que esse tipo de programa só pode ter êxito caso tenha continuidade. Outro ponto crítico diz respeito ao descompasso entre o número de pessoas que tiveram de ser realocadas em função das obras – sejam elas viárias, de contenção de riscos, de saneamento, e instalação de equipamentos sociais, ou mesmo novas moradias – e a produção habitacional viabilizada para reassentar estas pessoas. Em muitos casos, novas moradias não foram construídas e parte dos moradores foram conduzidos a programas provisórios e precários de aluguel social (Cardoso e Denaldi, 2018).

É importante observar que, no PAC-UAP fase 1, a produção habitacional foi realizada pelos governos locais mediante ações orçamentárias do governo federal para este fim. Porém, a partir do lançamento do PAC-UAP fase 2, em 2010, a provisão habitacional para os projetos passou a ser realizada por meio do MCMV. Em muitos casos, houve dificuldades de integrar os programas PAC-UAP e o MCMV, o que prejudicou a construção de novas habitações pelos programas de urbanização (Cardoso e Denaldi, 2018). Note-se que, no período 2009-2020, as unidades habitacionais do MCMV vinculadas a programas de urbanização de favelas representaram apenas 5% do total de unidades da faixa 1 do programa (tabela 8). Cabe notar ainda que, nas grandes cidades, o MCMV na faixa 1 foi largamente utilizado para viabilizar a remoção de favelas de locais que passavam por obras – como aquelas relacionadas aos grandes eventos – para serem alocadas, muitas vezes, em conjuntos habitacionais em áreas longínquas (Cardoso, 2013; Santos Júnior, Gaffney e Ribeiro, 2015).

Há muitas ações do PAC-UAP ainda não concluídas. No final de 2018, estavam em andamento 449 obras, de um total de 657 contratos de UAP – ou seja, 68,3% do total de operações contratadas.¹⁵ Especialmente, a segunda fase do PAC-UAP teve poucos projetos contratados e praticamente não andou (Cardoso e Denaldi, 2018).

Esta situação demonstra a abrupta descontinuidade do programa. Comparando-se o valor total contratado das 657 operações do PAC (R\$ 18,082 bilhões, em valores correntes) com a estimativa de custos do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) para ações no universo de assentamentos precários no país entre 2008-2023 (um total de cerca de R\$ 129 bilhões em valores de 2022),¹⁶ conclui-se que ainda há um longo caminho a ser percorrido. Trata-se de programas que devem ser desenvolvidos durante muitos anos, ou até mesmo décadas, como mostra a experiência internacional (Rodrigues, 2018).

5.2 Produção habitacional

Criado em 2009, o MCMV contemplou linhas de financiamento tanto para HIS, fortemente subsidiadas com recursos orçamentários do governo federal, como para segmentos com renda média ou média-baixa, com recursos do Fundo de Garantia

15. Os dados correspondem ao 8º Balanço do PAC 2015-2018, aparentemente o último publicado, com atualização até o final do ano de 2018. Os relatórios agregam, em um mesmo tipo e subeixo, tanto as operações de UAP (obras) como as de elaboração de planos de HIS, projetos de urbanização e assistência técnica. Os dados apresentados foram calculados a partir de planilha do 8º Balanço, selecionando-se o tipo/subeixo 5001 (UAP) e filtrando-se apenas os empreendimentos cujos títulos fossem iniciados pelo termo *urbanização*. Os estágios dos empreendimentos correspondem aos códigos 70 (em obras) e 90 (concluído). Dados disponíveis em: <<https://bit.ly/43xC3Vx>>. Acesso em: 8 fev. 2022.

16. Conforme o produto 3 do PlanHab (Brasil, 2008, p. 250-254), os custos totais de urbanização e de melhorias habitacionais em assentamentos precários se distribuem em: R\$ 13,689 bilhões para obras de urbanização integral; R\$ 7,031 bilhões para urbanização parcial; R\$ 14,690 bilhões para obras em assentamentos que apresentam carências; R\$ 13,268 bilhões para unidades sanitárias; e R\$ 8,947 bilhões para reforma e ampliação. Todos são valores de 2008, cuja soma, atualizada para valores de dezembro de 2022 (IPCA), chegaria a cerca de R\$ 129,326 bilhões.

do Tempo de Serviço (FGTS). O MCMV financiou mais unidades habitacionais destinadas a famílias de renda média ou média-baixa do que a famílias de baixa renda, a chamada *faixa 1*: do total de unidades contratadas entre 2009 e 2020, apenas 36,8% foram enquadradas nesta faixa.¹⁷ As diversas modalidades da faixa 1 do MCMV estão apresentadas na tabela 8.

TABELA 8

Número de unidades habitacionais urbanas contratadas e entregues da faixa 1 do MCMV conforme modalidades (2009-2020)

Modalidade	Unidades contratadas	Unidades entregues
FAR empresas – construtoras	1.363.379	1.176.020
FAR urbanização – operações vinculadas à UAP	85.939	72.398
Oferta pública – municípios até 50 mil habitantes	166.886	111.032
Entidades – cooperativas e associações com fins habitacionais	78.597	15.479
Total em áreas urbanas	1.694.801	1.374.929

Fonte: Sistema de Gerenciamento da Habitação do MDR. Disponível em: <<https://bit.ly/42elmfs>>. Acesso em: 4 fev. 2023.

Como se vê, a modalidade *FAR empresas* foi amplamente majoritária, com um total de unidades contratadas correspondente a dezessete vezes o quantitativo contratado por cooperativas e associações habitacionais na modalidade *entidades*, operada com recursos do FDS. Tal diferença, somada à ausência de produção habitacional pelo poder público no MCMV, reflete uma opção dos governos por concentrar, a partir de 2009, a execução por construtoras que, supostamente, seriam os agentes com maior capacidade para ganhar maior escala e celeridade na produção habitacional. A produção de unidades habitacionais novas também foi fortemente majoritária, sendo poucos os empreendimentos em que se buscou a reforma, recuperação ou revitalização de imóveis abandonados. Por fim, cabe lembrar que os recursos do FAR, fundo inicialmente concebido para apoiar a produção de unidades habitacionais a serem arrendadas aos moradores (com posterior opção de compra), foram integralmente utilizados para operações que envolveram a transferência da titularidade para os mutuários do MCMV.

Além disso, o MCMV mostrou-se descolado de um planejamento habitacional mais abrangente, que tinha como base o déficit habitacional, conforme proposto no PlanHab. Examinando-se as contratações da faixa 1 nos três primeiros anos do programa, foram constatadas grandes desigualdades: as metas do PlanHab compatíveis com o MCMV, ou seja, de produção de unidades habitacionais novas por empreiteiras, já teriam sido ultrapassadas em municípios com menos de 100 mil habitantes, enquanto na maior parte dos tipos de municípios em RMs e nas

17. Conforme dados do Sistema de Gerenciamento da Habitação do MDR. Disponível em: <<https://bit.ly/42elmfs>>. Acesso em: 21 nov. 2022.

idades com mais de 100 mil habitantes as respectivas metas estariam longe de serem atingidas.¹⁸ Tal direcionamento aos municípios menos populosos é um contrassenso, uma vez que, nas cidades menores – onde, supostamente, os terrenos teriam os menores valores – estaria sendo contemplada, com larga margem acima da meta prevista, a produção de unidades habitacionais por empreiteiras, de maior custo em comparação com as demais alternativas previstas pelo PlanHab, tais como lotes urbanizados, materiais de construção, produção por autogestão etc. (Krause, Balbim e Lima Neto, 2013).

Tendo em vista as unidades habitacionais da faixa 1 entregues, cerca de 1,3 milhão, percebe-se que uma melhor distribuição dos empreendimentos do MCMV entre as modalidades *empresas, urbanização e entidades* poderia ter conduzido a um quadro bem mais favorável do que vemos hoje em termos de desadensamento de favelas e oferta de habitação social em áreas metropolitanas.

5.3 Melhorias habitacionais e regularização fundiária

Melhorias habitacionais também foram previstas dentro dos programas HBB e PAC-UAP. Por exemplo, uma das intervenções mais emblemáticas do PAC, a do Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, previu a recuperação e melhoria de 5.600 unidades habitacionais (Ipea, 2011), o que corresponderia a um percentual bastante significativo do total de domicílios – ainda que se tenham colocado dúvidas quanto à exequibilidade dessas obras pequenas e pulverizadas no conjunto de favelas por parte de um consórcio de construtoras mais habituado a obras de grande porte.

Quanto à regularização fundiária, no PAC, ela foi prevista como uma contrapartida dos agentes executores estaduais e municipais ao repasse dos recursos federais. A regularização fundiária também foi objeto do Programa Papel Passado, instituído pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, já em 2003. Entre 2004 e 2014 foram realizados seis processos de seleção de propostas elaboradas por estados, municípios, entidades sem fins lucrativos e defensorias públicas, sendo que não houve seleções entre 2009 e 2012, os primeiros anos do MCMV. No total foram celebrados 268 contratos de repasse entre o governo federal e esses agentes locais, correspondendo a quase R\$ 66 milhões (Carvalho, 2022), valor muito inferior ao que foi mobilizado para o PAC ou para o MCMV, ou mesmo para fazer frente ao tamanho do quadro da irregularidade fundiária do país.

18. Especificamente, o número de unidades habitacionais contratadas do MCMV nas modalidades FAR Empresas e oferta pública já superava as metas do PlanHab em todos os tipos de municípios de até 100 mil habitantes, ou seja, nos tipos F a K. O único tipo de cidade de mais de 100 mil habitantes a ter as metas já superadas era o tipo E, de aglomerados e centros regionais das regiões Norte e Nordeste.

Como já apresentado, o MCMV foi sucedido pelo programa CVA,¹⁹ contando com recursos para a faixa 1 apenas em uma modalidade que reúne regularização fundiária e melhoria habitacional, cujo acrônimo é RegMel, financiada com recursos do FDS. Além do RegMel, cujas normas permitem o atendimento com melhoria habitacional de no máximo 20% dos domicílios de cada área de intervenção, haveria, ainda, a possibilidade de destinação de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para melhoria, uma vez que se manteve essa ação orçamentária do MDR. Contudo, seleções de propostas não mais ocorreram, restando apenas a alternativa de emendas parlamentares e a competição com os muitos outros usos desses recursos.

A primeira seleção do RegMel já foi realizada, para o financiamento de ações propostas por empresas, a quem coube definir, em conjunto com as prefeituras municipais, os perímetros das áreas de intervenção a serem contempladas. Foi selecionado um total de 245 áreas, em 156 municípios de treze estados, somando 101.171 famílias e um valor estimado de financiamento de R\$ 414 milhões.²⁰ Salta aos olhos que o montante é muito superior ao que foi destinado pelo OGU ao Programa Papel Passado. Contudo, em uma análise preliminar, observou-se que aparentemente não há correspondência dessa seleção com critérios regionais ou socioeconômicos. Por exemplo, não há propostas selecionadas em estados da região Norte, cujos problemas de inadequação de domicílios são graves. Tendo em vista a necessidade de haver algum agente financeiro (AF) credenciado como requisito para a seleção de propostas, supõe-se que o número restrito de AFs com processo de credenciamento completo tenha “enviesado” essa primeira seleção, para o que também pode ter contribuído a maior atuação de empresas proponentes interessadas nessas localidades (Balbim e Krause, 2022, p. 3-4).

Outra restrição importante do CVA, em sua modalidade RegMel, refere-se a áreas de risco. O programa prevê como item financiável a realização de estudos técnicos, para análise das possibilidades de eliminação, correção ou administração de riscos, nas parcelas das áreas de intervenção em que esses incidirem. Havendo impossibilidade de alguma solução e, em decorrência, de regularização fundiária, essas parcelas (e respectivos domicílios) deverão ser excluídas das metas dos contratos (Brasil, 2021, p. 17). Além disso, como critério inicial de proposta, a área de intervenção não pode ser objeto de conflito fundiário urbano, devendo isso constar em termo de anuência assinado pelo município (*op. cit.*, p. 9). Assim, é provável que os casos mais “fáceis” tenderão a ser priorizados, o que pouco alteraria

19. A denominação do MCMV foi retomada por meio da Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023, que relançou o programa.

20. Conforme informação obtida junto ao Ministério das Cidades, ainda não ocorreram contratações do RegMel até o momento em que este texto é escrito.

o quadro da irregularidade fundiária brasileira, abundante em conflitos e de alta complexidade ambiental e urbanística.²¹

6 SUGESTÕES DE PROGRAMAS E AÇÕES RELACIONADAS À HIS

Tendo em vista a complexidade e diversidade dos problemas apontados, compreende-se que a política federal de habitação social deve contar com amplo leque de programas e ações, dentre os quais destacamos, em linhas gerais e para fomentar o debate em torno das alternativas viáveis de financiamento e gestão no novo ciclo de planejamento, as seguintes sugestões.

6.1 Apoio a programas de locação social

Visando enfrentar o déficit habitacional relacionado ao ônus excessivo com aluguéis, propõe-se a criação de um programa federal de apoio a projetos de locação social pelos governos locais (estados e municípios), estruturado a partir da constituição de um estoque de HIS e/ou cooperativas habitacionais apoiadas pelo poder público, com ênfase nas RMs e grandes cidades.

A constituição de um estoque de habitações seria produzida a partir de projetos de revitalização de imóveis em centros urbanos ou bairros depreciados. Tais iniciativas poderiam ocorrer a partir da reforma de prédios já existentes – sejam imóveis abandonados já pertencentes ao setor público ou que poderiam ser adquiridos pelo poder público (desapropriados) – e/ou da construção de novos imóveis em terrenos públicos ou adquiridos pelo poder público em bairros bem localizados, ou mesmo imóveis privados submetidos a normas específicas. A ideia geral desse programa é criar um submercado de habitações para aluguel a preços acessíveis para a população de baixa renda, regulado e subsidiado pelo governo. Este programa poderia ter início com projetos piloto nas RMs com os maiores indicadores de ônus excessivo com aluguel, e/ou municípios que já contem com iniciativas de revitalização de imóveis para habitação social na forma de cooperativas, como no âmbito *entidades* do MCMV.

21. Em pesquisa realizada pelo Ipea, por solicitação do MDR, junto às prefeituras de 157 municípios, em seis polos distribuídos em todas as grandes regiões, apurou-se a ocorrência de 4.968 núcleos urbanos informais (NUI) ocupados por população de baixa renda, compreendendo 1,486 milhão de domicílios. Elaborou-se um recorte de NUI que estariam em condições favoráveis, as quais os tornariam elegíveis a programas federais de regularização fundiária sem a necessidade de prestação de informações adicionais ou de realização de análises mais detalhadas. Nesse recorte, os NUI: *i*) seriam estruturados por traçado regulador, em que a maioria das casas (ou todas) tenham acesso direto a vias veiculares; *ii*) teriam conformação com lotes definidos e com espaçamento entre as edificações; e *iii*) não possuiriam restrições importantes, com o seguinte detalhamento: *a*) não estarem inseridos em áreas com suscetibilidade média ou alta a movimentos gravitacionais de massa e inundações; *b*) não possuírem indício de risco segundo informações dos representantes municipais ou levantamentos locais; *c*) não estarem inseridos em unidades de conservação de proteção integral; *d*) não estarem inseridos em áreas de proteção aos mananciais; e *e*) não contarem com área de preservação permanente (APP) hídrica. Aplicando-se esse recorte ao banco de dados de NUI da pesquisa, verificou-se que 20% dos NUI, contendo 10% dos domicílios, estariam nessas condições, que seriam tão menos frequentes quanto maiores fossem as cidades (Krause *et al.*, 2022). Nessa pesquisa não foi apurado o indício de conflito fundiário urbano em cada NUI.

Os imóveis seriam alugados (ou adquiridos em sistema de cooperativas) por valores proporcionais à renda familiar, tendo como público-alvo famílias de baixa renda, as quais, depois de transcorrido determinado período, teriam garantias de permanência nos imóveis. As famílias selecionadas teriam acesso a tarifas de infraestrutura (água, energia e telecomunicações) subsidiadas.

6.2 Retomada do PAC-Urbanização de Favelas com produção habitacional e subsídios às tarifas de infraestrutura

Sugere-se que o programa PAC-UAP seja retomado e se torne uma linha de financiamento regular para os governos locais (estados e municípios) realizarem seus próprios programas de UAP. Além disso, recomenda-se que os recursos deste programa tenham uma cota para ser utilizada pelos governos locais em projetos com construção habitacional, promovendo a verticalização com qualidade técnica de favelas superdensas e, ao mesmo tempo, consolidando a urbanização destas áreas. Este programa contribuiria para a contenção dos processos de adensamento desordenado das favelas já existentes, bem como para a requalificação do entorno destas, com a utilização de imóveis vazios (que potencialmente podem se tornar novas ocupações) transformados em habitações populares, ou outros equipamentos públicos. As novas habitações não só deveriam ser planejadas com métodos de economia e eficiência energética, mas também teriam esquemas de subsídios para o acesso às redes de infraestrutura.

6.3 Programa de valorização das periferias urbanas e preservação do meio ambiente

Sugere-se que os programas usuais de habitação baseados em oferta de lotes urbanizados sejam transformados em um programa federal de apoio a projetos de urbanismo e qualificação ambiental dos bairros populares, que conte com diversas ações, tais como a implantação de parques e praças, ciclovias, hortas comunitárias, mercados populares, equipamentos culturais, projetos de energia solar e eólica, e reciclagem de resíduos sólidos, além da oferta de lotes com infraestrutura. Os bairros escolhidos deveriam contar com iniciativas de melhorias de transportes públicos e saneamento básico. Este programa seria operado pelas prefeituras e visaria à economia de energia, assim como programas de subsídios para o acesso regular às redes de infraestrutura nos loteamentos.

Caberia estimular a formulação participativa de planos locais, na escala dos bairros populares, visando tanto ao desenvolvimento urbano como ao desenvolvimento econômico e social enquanto instrumentos para que as comunidades pudessem reivindicar parcelas maiores do orçamento municipal, além de facilitar parcerias com organizações não governamentais (ONGs), universidades etc. Este

programa dialogaria fortemente com uma iniciativa de melhorias habitacionais, cujas diretrizes estão propostas na próxima subseção.

6.4 Programa de melhorias habitacionais

Os dados anteriormente apresentados de inadequações dos domicílios são uma referência importante para a redefinição de programas habitacionais em um novo ciclo de planejamento, mas não são suficientes. Espera-se que o Censo Demográfico 2022 supra parte das lacunas de informações na escala municipal. Contudo, sempre será necessário o olhar individualizado, pois pode haver muitas combinações de inadequações em cada moradia. Por exemplo, a falta de rede de água potável ou problemas de intermitência em sua distribuição estão na alçada do prestador do serviço, enquanto a falta de meios para usufruir do serviço – incapacidade de pagar pela ligação à rede, instalar um reservatório e/ou construir uma rede interna que conduza a água ao banheiro, à cozinha etc. – indica um problema que está na alçada do morador, a quem caberia atender.

O Brasil conta, desde 2008, com a possibilidade de oferta de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (Athis) gratuita a famílias com renda de 0 a 3 SMs, conforme a Lei nº 11.888. Trata-se da prestação de serviços de arquitetura e urbanismo e de engenharia, para a construção de novas unidades habitacionais ou para a reforma de moradias existentes. Os conselhos profissionais, naturalmente, veem a Athis não apenas como um direito, mas também como oportunidade de ampliação da atuação dos profissionais que representam, num país em que a imensa maioria do estoque habitacional existente não contou com o trabalho técnico desses profissionais.

Como exemplo de articulação em andamento, cabe resumir aqui uma iniciativa patrocinada pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), o programa Nenhuma Casa Sem Banheiro. Iniciado pelo CAU do Rio Grande do Sul durante a pandemia da covid-19, o programa é realizado mediante termos de cooperação, sendo que o Conselho financia a elaboração e execução de projetos (por profissionais credenciados mediante edital) e o governo estadual aporta recursos para a compra de materiais de construção, assim como pode repassar recursos aos municípios para contratação de mão de obra – cabem ainda às prefeituras as atividades de mobilização comunitária, a aprovação dos projetos e, como alternativa para oferta de insumos, a constituição de bancos de materiais de construção.²²

A combinação das iniciativas desses atores com a utilização de instrumentos como o FNHIS e demais fundos compatíveis, além da agregação de outros atores, como as universidades (e seus projetos de extensão), poderiam resultar em um

22. Ver: <<https://bit.ly/40S910w>>.

desenho de política pública de âmbito nacional, que teria o desafio de ganhar escala e buscar equalizar a oferta à demanda por melhoria habitacional entre os estados, uma vez que as maiores necessidades habitacionais se apresentam nas Unidades da Federação com menor disponibilidade de recursos para seu enfrentamento.

6.5 Planejamento e organização institucional: metrópoles – redes de cidades – municípios

Por fim, mas não menos importante, propõe-se o estímulo à elaboração de planos setoriais interfederativos, compatíveis com os planos de desenvolvimento urbano integrado de RMs e aglomerações urbanas, para orientar os investimentos públicos, sobretudo em funções públicas de interesse comum como habitação, saneamento e transportes, e áreas de proteção ambiental visando à contenção do espraiamento das metrópoles, à preservação do meio ambiente, e à melhoria da qualidade de vida da população.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil passou por um ciclo de investimentos em HIS, no período 2007-2014, que produziu alguns milhões de habitações populares, promoveu a UAP e colaborou decisivamente para a geração de empregos e o crescimento econômico.

Não obstante, a produção de habitação social, liderada pelo programa MCMV, apesar do sucesso em termos quantitativos, não foi suficiente no sentido de arrefecer o déficit habitacional e a pressão que este exerce sobre a ocupação desordenada de terrenos urbanos, com a formação de novas favelas em áreas ambientalmente frágeis e loteamentos precários nas franjas das metrópoles.

Ao mesmo tempo, em muitos casos, a descontinuidade do programa PAC-UAP conduziu ao refavelamento de frentes de obras abandonadas e, portanto, a perdas de investimentos já realizados. Além disso, o desvio dos esforços para a construção habitacional em áreas de favelas do PAC-UAP para o programa MCMV reduziu a capacidade do primeiro de realizar a urbanização plena dos assentamentos.

Passados quase dez anos do encerramento desse ciclo de investimentos, observa-se que no decorrer do processo os programas de HIS não seguiram os princípios estabelecidos previamente pelo PlanHab, que propunha um maior equilíbrio entre diversas modalidades de linhas de atendimento, considerando as diferenças regionais e de tamanho e posição das cidades brasileiras na rede urbana.

Para o próximo período, aguarda-se a apresentação de um novo PlanHab, cuja elaboração foi iniciada. Enquanto isso, mostra-se alvissareira a inclusão, na Medida Provisória que recriou o MCMV, de linhas de atendimento baseadas em locação social, provisão de lotes urbanizados e melhoria habitacional, além da possibilidade

de a assistência técnica compor o valor de investimento de suas operações. Ao mesmo tempo, observa-se que a dotação orçamentária para habitação social voltou a crescer, em 2023, e houve uma pequena melhora em termos de distribuição de recursos para programas como MCMV Entidades e UAP.

Espera-se que, no novo ciclo de planejamento, os recursos para os programas de HIS sejam mais equilibrados no sentido de arrefecer o déficit habitacional e a inadequação dos domicílios, promover não apenas o aumento do estoque de habitações, mas também cidades menos desiguais, mais integradas, e que possam evitar o espraiamento desordenado das metrópoles, a ser controlado mediante a disponibilização de parques e áreas verdes, e amplos programas de saneamento ambiental.

REFERÊNCIAS

BALBIM, R. N.; KRAUSE, C. H. **Análise preliminar da seleção de propostas do Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, integrante do Programa Casa Verde e Amarela.** Brasília: Ipea, out. 2022. (Nota Técnica Dirur, n. 35).

BALTRUSIS, N. As Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis) em Diadema: viabilizando o acesso à terra urbana. *In*: CARDOSO, A. L. (Coord.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX.** Porto Alegre: Antac, 2007. p. 324-361.

BONDUKI, N.; ROLNIK, R. Formação da periferia na grande São Paulo. *In*: REUNIÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA, 30., São Paulo, 1978. **Anais...** São Paulo: SBPC, 1978.

BOULOS, G. **Por que ocupamos?** Uma introdução à luta dos sem-teto. São Paulo: Scortecci, 2012.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação: produto 3.** Brasília: MCID, 2008. Mimeografado.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Avanços de desafios: Política Nacional de Habitação.** MCID: Brasília, 2010.

_____. **Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional: Instrução Normativa nº 2, de 21 de janeiro de 2020 – anexo I.** Brasília: MDR, 2021.

CARDOSO, A. L. O déficit habitacional das metrópoles brasileiras. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 91-116, maio 2004.

_____. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. **Cadernos Metrópole**, n. 17, p. 219-240, 2007a.

_____. (Coord.). **Habita o social nas metrópoles brasileiras**: uma avalia o das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: Antac, 2007b.

_____. (Org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Org.). **Urbaniza o de favelas no Brasil**: um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CARVALHO, G. C. O Programa Papel Passado no estado de São Paulo: balanço da execu o e entraves. *In*: KRAUSE, C.; DENALDI, R. (Org.). **Núcleos urbanos informais**: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: Ipea, 2022. p. 313-342.

CHINELLI, F. Os loteamentos de periferia. *In*: VALLADARES, L. do P. (Org.). **Habita o em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p. 49-66.

FERNANDES, E. Desafios da regulariza o fundiária urbana no contexto da Lei 13.465/17. **Consultor Jurídico**, 8 set. 2022.

FJP – FUNDA O JOÃO PINHEIRO. **Inadequa o de domicílios no Brasil**: 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2020.

_____. **Metodologia do deficit habitacional e da inadequa o de domicílios no Brasil**: 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2021a.

_____. **Deficit habitacional no Brasil**: 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2021b.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**: aglomerados subnormais – primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3LsXOxX>>.

_____. **Agglomerados subnormais 2019**: classifica o preliminar e informa es de saúde para o enfrentamento   covid-19. Rio de Janeiro: IBGE, 19 maio 2020. (Nota Técnica, n. 1/2020).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Convênio Ipea/Caixa n  20/2009, de 30/09/2010**: 10  relatório (relatório final). Brasília: Ipea, 15 mar. 2011. Mimeografado.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento**: onde fica a política habitacional? Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2013. (Texto para Discussão, n. 1853).

KRAUSE, C. *et al.* Identificação e caracterização dos núcleos urbanos informais nas regiões de Brasília, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre, Marabá e Juazeiro do Norte. *In*: KRAUSE, C.; DENALDI, R. (Org.). **Núcleos urbanos informais**: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: Ipea, 2022. p. 83-113.

LAGO, L. C. Favela-loteamento: reconceituando os termos da ilegalidade e da segregação urbana. **Cadernos Metrópole**, n. 9, p. 119-133, 2003.

LINHARES, P. de T. F. S.; MESSEMBERGH, R. P. Transferências federais e investimentos municipais em infraestrutura urbana. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 16, p. 77-84, nov. 2018.

LIRA, J. T. C. **Mocambo e cidade**: regionalismo na arquitetura e ordenação do espaço habitado. 1997. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

LOTEAMENTO clandestino. Direção: Ermínia Maricato. São Paulo: Spectrus e Ermínia Maricato, 1978.

MORAIS, M. da P.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. (Ed.). **Caracterização e tipologia de assentamentos precários**: estudos de caso brasileiros. Brasília: Ipea. 2016.

MOTTA, E. Casas e economia cotidiana. *In*: RODRIGUES, R. I. (Org.). **Vida social e política nas favelas**: pesquisas de campo no Complexo do Alemão. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 197-213.

NADALIN, V. G. **Inadequações habitacionais e informalidade no mercado de habitação brasileiro**: evidências empíricas a partir do Censo de 2010. Brasília: Ipea, fev. 2023. (Texto para Discussão, n. 2849).

RODRIGUES, R. I. Uma construção complexa: necessidades básicas, movimentos sociais, governo e mercado. *In*: RODRIGUES, R. I. (Org.). **Vida social e política nas favelas**: pesquisas de campo no Complexo do Alemão. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 43-70.

_____. De volta aos clássicos: notas sobre o desenvolvimento econômico e a habitação de interesse social. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 16, p. 93-98, nov. 2018.

RODRIGUES, R. I.; KRAUSE, C. Para além da infraestrutura: os arranjos institucionais para o acesso à água em assentamentos precários. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 19., 2022, Blumenau, Santa Catarina. **Anais...** Blumenau: Anpur, 2022.

SANTOS, C. N. Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiros. *In*: VALLADARES, L. do P. (Org.). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p. 17-41.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; GAFFNEY, C.; RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). **Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016**. Rio de Janeiro: Epapers, 2015.

TASCHNER, S. P.; BALTRUSIS, N. Um olhar sobre a habitação em São Paulo. *In*: CARDOSO, A. L. (Coord.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: Antac, 2007. p. 82-113.

VALLADARES, L. do P. **A invenção da favela: do mito de origem à favela.com**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

APONTAMENTOS SOBRE O SALÁRIO-EDUCAÇÃO¹

Sérgio Luiz Doscher da Fonseca²

1 APRESENTAÇÃO

Em uma Federação, como é o caso do Brasil, é sempre esperado que os entes federativos tenham acesso às receitas tributárias no intuito de propiciar autonomia na alocação de despesas públicas e, com isso, poder colocar em prática as políticas públicas formuladas no âmbito regional.

Nesta nota será discutido o caso do salário-educação, receita tributária arrecadada de maneira majoritária pelo governo central no Brasil, conforme demonstrado por Bassi (2020, p. 8). Em consonância com o princípio de autonomia dos entes federativos, o governo federal encaminhou em 2019 a chamada Proposta de Emenda à Constituição (PEC) do Pacto Federativo, analisada na Nota Técnica nº 83 do Ipea, de 2020, por Bassi. Em paralelo à PEC, em 2022, na Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia (SPE/ME), esteve em discussão um estudo para uma possível descentralização direta de toda a fonte do salário-educação arrecadada pelo governo federal. O Ipea foi convidado a opinar sobre este estudo, razão pela qual este estudo faz alguns apontamentos sobre a utilização da fonte de receita do salário-educação (fonte 113) especificamente no orçamento do Ministério da Educação (MEC), com o objetivo de consolidar o debate realizado com a SPE/ME, auxiliando debates futuros sobre o tema.

2 CONTEXTO HISTÓRICO DA CRIAÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO

O artigo *Salário-Educação: mo(vi)mentos a partir da Constituição Federal de 1988* de Menezes *et al.* (2022), publicado na Revista HISTEDBR *online*, estabelece uma revisão do contexto histórico da criação do salário-educação. Segundo os autores, uma visão de responsabilização das empresas – a partir de um certo número de empregados – quanto ao financiamento da educação em meados do século XX foi responsável pela inclusão do inciso III do art. 168 na Constituição Brasileira de 1946, segundo o qual as empresas seriam responsáveis pelo ensino primário dos seus

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps30/nps2>

2. Analista de planejamento e orçamento na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: <sergio.fonseca@ipea.gov.br>.

empregados e filhos. Tal intento, de cumprimento pelas empresas dessa atribuição, não logrou êxito segundo os autores, apesar do reforço à ideia presente na XVIII Conferência Internacional da Instrução Pública, que ocorreu em Genebra em 1955. Dada a ineficácia da medida da Constituição de 1946, em outubro de 1964, já sob o período autoritário do regime militar, é criado então o salário-educação,

adotando como base de cálculo 2% do salário mínimo local, por empregado, mensalmente. Em seguida, em 1965, a alíquota dessa contribuição social passou a ser calculada à base de 1,4% do salário de contribuição definido na legislação previdenciária e mais tarde, em 1975, por meio do Decreto-Lei nº 1.422/1975 e do Decreto nº 76.923/1975, novas alterações foram implantadas no contexto do salário-educação, passando sua alíquota a ser calculada à base de 2,5% do salário de contribuição das empresas, situação que perdura até os dias atuais (Brasil, 2010).

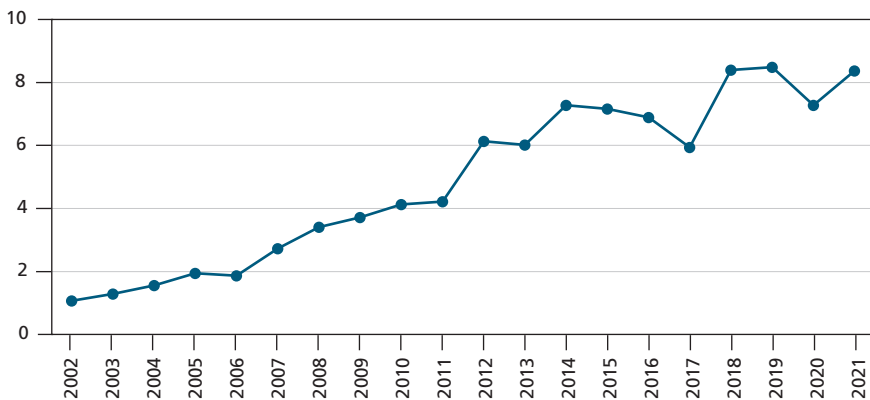
3 EVOLUÇÃO DA UTILIZAÇÃO DA FONTE DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO NO ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Feita a extração no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (Siop) dos dados relativos aos valores de empenho de despesas no MEC, com a fonte do salário-educação e, a partir desses dados, construída uma série dos últimos vinte anos, temos que, em termos de série histórica, o valor corrente da despesa do MEC custeada com a fonte do salário-educação é crescente, partindo de um patamar de R\$ 1 bilhão empenhado em 2002. Essa despesa do MEC alcança um patamar superior aos R\$ 8 bilhões em 2021, portanto, multiplicando em mais de oito vezes a despesa desse ministério custeada por essa fonte, conforme é possível observar no gráfico 1.

GRÁFICO 1

Empenhos totais anuais na fonte do salário-educação no orçamento do MEC (2002-2021)

(Em R\$ 1 bilhão corrente)



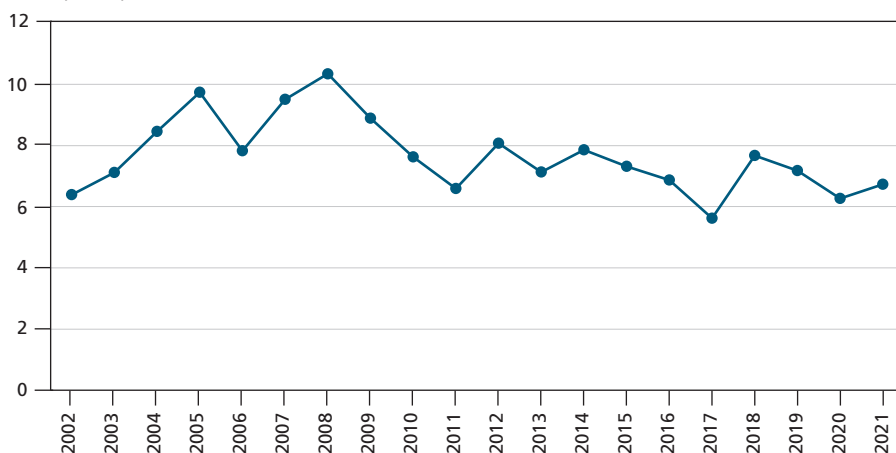
Fonte: Siop. Disponível em: <<https://www.sioop.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 30 jun. 2022.

Essa multiplicação dos valores empenhados na fonte do salário-educação no MEC nos últimos vinte anos é superior ao reajuste dos preços médios da economia medido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), que no mesmo período teve um crescimento acumulado, nos mesmos vinte anos, de 235,9%, uma multiplicação inferior a três.

4 REPRESENTATIVIDADE DA UTILIZAÇÃO DA FONTE DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO NO ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Quanto à participação da fonte do salário-educação no orçamento do MEC, ou seja, uma avaliação sobre qual é a sua representatividade no total das despesas do ministério, a análise do gráfico 2, que utiliza também uma série de vinte anos, de 2002 a 2021, é bastante esclarecedora.

GRÁFICO 2
Participação da fonte do salário-educação no total da despesa no orçamento do MEC (2002-2021)
(Em %)



Fonte: Siop. Disponível em: <<https://www.siop.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 30 jun. 2022.

No primeiro ano da série, 2002, a despesa empenhada na fonte do salário-educação constituiu 6,4% das despesas do MEC. Ao longo dos anos seguintes, a fonte ganhou participação, até alcançar, em 2008, a participação máxima de 10,3% das despesas do MEC. Desde então, perdeu participação, fechando o ano de 2021 com 6,7% do total de empenhos no MEC, retornando ao patamar do início da série. A tabela 1 detalha os valores analisados nos gráficos e parágrafos anteriores.

TABELA 1

Empenhos totais anuais na fonte do salário educação e total de todas as fontes no orçamento do MEC (2002-2021)

Ano	Fonte 113 no MEC (R\$ 1 bilhão) ¹	Fonte 113 no MEC (R\$ 1 bilhão) ²	MEC total (R\$ 1 bilhão) ¹	Fonte 113/total MEC (%)
2002	1,1	3,3	16,7	6,4
2003	1,3	3,6	18,1	7,1
2004	1,6	4,1	18,4	8,5
2005	2,0	4,8	20,0	9,7
2006	1,9	4,4	23,9	7,8
2007	2,7	6,0	28,7	9,5
2008	3,4	7,2	33,0	10,3
2009	3,7	7,5	41,8	8,9
2010	4,1	7,8	54,2	7,6
2011	4,2	7,5	64,0	6,6
2012	6,1	10,4	75,9	8,1
2013	6,0	9,6	84,5	7,1
2014	7,3	11,0	92,6	7,9
2015	7,2	9,8	97,9	7,3
2016	6,9	8,8	100,3	6,9
2017	5,9	7,3	105,7	5,6
2018	8,4	10,0	109,6	7,7
2019	8,5	9,8	118,2	7,2
2020	7,3	8,0	116,1	6,3
2021	8,4	8,4	124,4	6,7

Fonte: Siop. Disponível em: <<https://www.sioop.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 30 jun. 2022.

Notas: ¹ Valores correntes.

² Valores constantes de 2021.

Conclui-se, a partir da análise das séries expressas nos dois gráficos anteriores e na tabela 1, que a fonte do salário-educação é responsável por uma parcela significativa do orçamento do MEC. Na alocação das fontes da despesa, no momento de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária do governo federal pelo Poder Executivo, a fonte do salário-educação é alocada conforme a legislação vigente no orçamento do MEC e, após a alocação desta e de outras fontes com legislação específica, é feita a complementação das despesas orçadas do ministério com a fonte 100, genérica do Tesouro Nacional.

A possível transferência direta da fonte do salário-educação para estados e municípios implica retirar do orçamento do governo federal entre 6,4% e 10,3% do orçamento do MEC, ou seja, entre R\$ 3,3 bilhões (ano de 2003 em valores constantes de 2021) e R\$ 11,0 bilhões (ano de 2015 em valores constantes de 2021)

se tomarmos como referência a série histórica analisada. A supressão desse patamar de recursos apenas será possível ou com a correspondente transferência do governo federal, das políticas públicas financiadas por essa fonte, de outras políticas públicas do ministério com despesas orçadas em patamar semelhante, ou com a extinção dessas políticas, já que não existe perspectiva, nos próximos anos, de “sobra” de outras fontes ou de fonte genérica do Tesouro Nacional para que o governo federal continue a executar, em seu orçamento, todas as políticas públicas atualmente executadas pelo MEC.

Assim, é necessária uma análise sobre quais políticas públicas são financiadas com a fonte do salário-educação. Na seção 5, são apresentadas as ações tipicamente custeadas com essa fonte no orçamento do MEC.

5 PRINCIPAIS AÇÕES CUSTEADAS COM A FONTE DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO NO ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Nos últimos três anos (2019-2021) da série deste estudo, quatro ações representaram a quase totalidade da utilização da fonte do salário-educação no MEC.

5.1 Apoio à alimentação escolar na educação básica (00PI)

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é executado no MEC, por meio da ação orçamentária 00PI – Apoio à alimentação escolar na educação básica. O objetivo desse programa é ofertar alimentação durante o turno letivo a alunos da educação básica pública. Trata-se de uma transferência por parte do governo federal para estados e municípios, prevista no inciso VII do art. 208 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), com a redação que estabelece entre os deveres do Estado – sem esclarecer qual instância: “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (Brasil, 2019). Os recursos são transferidos aos entes federativos ou em caráter complementar às dotações orçamentárias desses entes ou como única fonte, conforme o caso. O cálculo dos montantes transferidos é feito de maneira proporcional à representatividade das matrículas de cada ente no Censo Escolar do ano anterior. Os valores são repassados em dez parcelas entre os meses de fevereiro e novembro de cada ano, buscando apoiar as ações de alimentação ao longo dos duzentos dias letivos. A fiscalização do programa é realizada por outras diferentes instâncias além do próprio Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão executor do MEC: Ministério Público, conselhos de alimentação escolar (CAEs), Controladoria-Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU).

A base de cálculo para o valor a ser repassado pelo governo federal varia conforme cada etapa ou modalidade de ensino. Os valores até dezembro de 2022 são: i) creches – R\$ 1,07; ii) pré-escola – R\$ 0,53; iii) escolas indígenas e quilombolas – R\$ 0,64; iv) ensino fundamental e médio – R\$ 0,36; v) educação de jovens e adultos – R\$ 0,32; vi) ensino integral – R\$ 1,07; vii) Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral – R\$ 2,00; e viii) alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado em contraturno – R\$ 0,53.³ Cabe destacar que um valor de 30% do programa deve ter a execução em compra direta de produtos da agricultura familiar, conforme regulamentado pela Lei nº 11.947/2009, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento econômico sustentável das comunidades. Ademais, o cardápio escolar deve respeitar os hábitos alimentares culturais e locais, com o atendimento de necessidades nutricionais em conformidade com padrões mínimos estabelecidos em resolução do FNDE, com pelo menos três porções de frutas e hortaliças por semana (200g/aluno/semana). Conforme demonstrado por Sandro Silva no Texto para Discussão Ipea nº 2529 de 2019, o PNAE configura-se como uma das políticas públicas mais antigas em execução pelo Estado brasileiro. O programa se aproxima de completar setenta anos, com uma presença territorial integral abrangendo os 5.507 municípios brasileiros e um número de estudantes atendidos diariamente superior a 40 milhões, o que “permitem referi-lo também como um dos maiores programas de alimentação no mundo” (Silva, 2019, p. 7).

5.2 Dinheiro direto na escola para a educação básica (0515)

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) é executado no MEC por meio de uma ação, especificamente uma operação especial (devido à inexistência de um produto específico com uma meta quantificável, visto tratar-se de um repasse financeiro), a 0515 – Dinheiro direto na escola para a educação básica. A execução do governo federal ocorre em um modelo que busca a participação da comunidade escolar e o fortalecimento da autogestão, com o repasse para uma entidade privada sem fins lucrativos, caracterizada como unidade executora (UEEx) criada pela comunidade escolar, conforme descrito no capítulo sobre educação do Boletim de Políticas Sociais (BPS) nº 29 do Ipea. A UEEx

é responsável por fazer o levantamento das necessidades da escola, decidir quais as prioridades e definir o destino dos recursos. Em seguida, a UEEx 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 (Matijascic, Rolon e Fonseca, 2022, p. 18).

3. Disponível em: <<https://bit.ly/3N24P9B>>.

Assim como o PNAE, o cálculo dos montantes transferidos é feito de maneira proporcional à representatividade das matrículas de cada ente no Censo Escolar do ano anterior. O PDDE existe desde 1995 e, assim como o PNAE, também tem grande capilaridade, podendo chegar a todos os municípios e escolas do país, dependendo da capacidade de gestão e comprovação do uso dos recursos, que condiciona a continuidade dos repasses nos anos seguintes.⁴

5.3 Produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos e pedagógicos para a educação básica (20RQ)

Segundo o MEC, o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) tem por objetivo

avaliar e disponibilizar obras didáticas, pedagógicas e literárias, entre outros materiais de apoio à prática educativa, de forma sistemática, regular e gratuita, às escolas públicas de educação básica das redes federal, estaduais, municipais e distrital e, também, às instituições de educação infantil comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público.⁵

O dito “programa”, no que diz respeito às despesas de livros e materiais didáticos para a educação básica, em termos orçamentários, é custeado por uma ação, a atividade: 20RQ – Produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos e pedagógicos para a educação básica.

O programa foi instituído por decreto em 2017 e unificou ações dos antigos PNLD e Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE). A ampliação do programa, razão da nova nomenclatura, permite a compra e distribuição de “*softwares*, jogos educacionais, materiais de reforço e correção de fluxo, materiais de formação e materiais destinados à gestão escolar, entre outros”.⁶

Os livros didáticos chegam às escolas na forma de ciclos alternados de três anos, conforme os segmentos da educação básica, que são divididos entre os anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano), os anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano) e o ensino médio. O atual ciclo do ensino médio, que deveria iniciar em 2021, atravessa uma particularidade: em 2022 teve início a implementação do novo ensino médio – atrasada em um ano devido à pandemia de covid-19 –, começando pelo 1º ano do segmento e, por isso, em 2022 foram distribuídos os novos livros do ciclo 2021/2023 apenas para as turmas do 1º ano, com reposição e complementação com o material do ciclo 2018/2022 para os demais anos, pois permaneceram no modelo anterior do ensino médio. O mesmo ocorreu no início de 2023, com a distribuição dos

4. Disponível em: <<https://bit.ly/4246jX4>>.

5. Disponível em: <<https://bit.ly/3NERiXr>>.

6. Disponível em: <<https://bit.ly/3NERiXr>>.

livros do ciclo 2021/2023 apenas para as turmas do 2º ano do ensino médio, com complementação e reposição para as turmas do 1º ano, bem como complementação e reposição do material do ciclo 2018/2020 para as turmas do 3º ano do ensino médio. O FNDE é a instância responsável pela aquisição e distribuição dos livros e materiais às escolas.

5.4 Apoio ao transporte escolar na educação básica (0969)

O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate)⁷ é executado por meio da ação 0969 – Apoio ao transporte escolar na educação básica, no MEC, mediante transferência voluntária de recursos para estados, Distrito Federal e municípios. Tem por objetivo o custeio das despesas de veículos ou embarcações (quando necessário), incluindo serviços de mecânica, seguros, manutenção, impostos, licenciamento e taxas, podendo ser realizado o pagamento de serviços de terceiros para o transporte escolar em área rural, de alunos da educação pública básica.

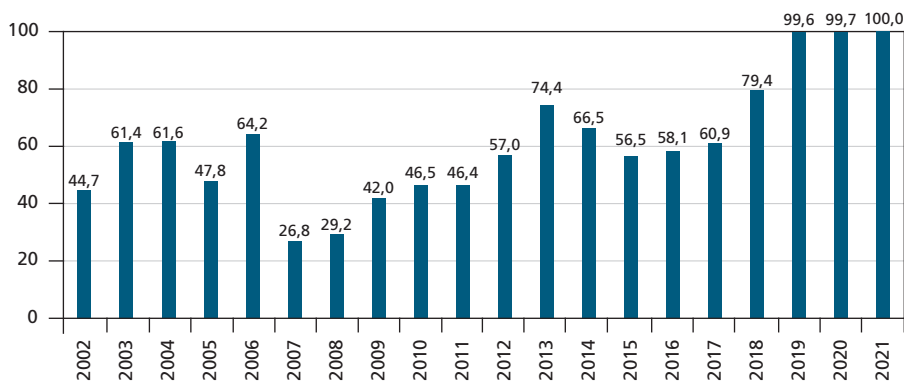
A transferência dos recursos ocorre em dez parcelas entre os meses de fevereiro e novembro. O cálculo dos valores a serem transferidos aos entes federativos é baseado no Censo Escolar, tendo como referência o ano anterior, disponibilizado para consulta no portal do FNDE. Os estados têm a prerrogativa de autorizar o FNDE a proceder a transferência direta aos municípios do valor correspondente aos alunos matriculados na rede estadual.

Embora o salário-educação faça parte das fontes de despesa do MEC há algumas décadas, as ações custeadas por ele variaram ao longo dos anos. Desde o início da série, a fonte do salário-educação já custeava ações de Dinheiro direto na escola para a educação básica e Apoio ao transporte escolar na educação básica, que tiveram diferentes títulos ao longo dos anos. Nos anos mais recentes, acabou ocorrendo uma concentração da alocação de despesas custeadas com a fonte do salário-educação, nas quatro ações descritas anteriormente, alcançando, em 2021, 100% dos empenhos nessa fonte, no MEC. No entanto merece destaque que, em 2007, o somatório dessas quatro ações teve a menor participação nos empenhos na fonte do salário-educação, representando, naquele ano, apenas 26,8% do total da despesa empenhada com essa fonte. No mesmo ano de 2007, a ação 0509 – Apoio ao desenvolvimento da educação básica teve o empenho de R\$ 825,9 milhões, totalizando 30,2% do total dos empenhos com a fonte do salário-educação no MEC. A partir de 2016, a ação de Apoio à alimentação escolar na educação básica passou a contar com despesas custeadas com essa fonte. O gráfico 3 mostra a alocação percentual, a cada ano, do somatório das quatro ações selecionadas no total das despesas empenhadas da fonte do salário-educação no MEC.

7. Disponível em: <<https://bit.ly/3N24P9B>>.

GRÁFICO 3

Somatório das quatro ações destacadas no total das despesas empenhadas do MEC a cada ano (2002-2021)
(Em %)



Fonte: Siop.

Em termos de valores nominais, a despesa custeada com a fonte do salário-educação nessas quatro ações ocorreu conforme apresentado na tabela 2.

TABELA 2

Empenhos totais anuais na fonte do salário-educação em cada uma das quatro ações selecionadas no orçamento do MEC (2002-2021)
(Em R\$ 1 bilhão corrente)

Ano	Alimentação	Dinheiro	Livro	Transporte
2002	–	0,18	0,30	–
2003	–	0,18	0,61	–
2004	–	0,22	0,49	0,24
2005	–	0,30	0,39	0,25
2006	–	0,32	0,61	0,27
2007	–	0,39	0,05	0,29
2008	–	0,63	0,07	0,29
2009	–	1,08	0,06	0,42
2010	–	1,42	0,12	0,39
2011	–	1,38	0,01	0,57
2012	–	1,77	1,13	0,59
2013	–	2,41	1,49	0,58
2014	–	2,46	1,80	0,58
2015	–	2,00	1,47	0,57
2016	0,02	1,70	1,73	0,56
2017	–	1,30	1,72	0,59
2018	2,62	1,66	1,66	0,72
2019	3,98	1,91	1,85	0,71
2020	4,14	1,39	1,00	0,72
2021	4,06	1,93	1,61	0,77

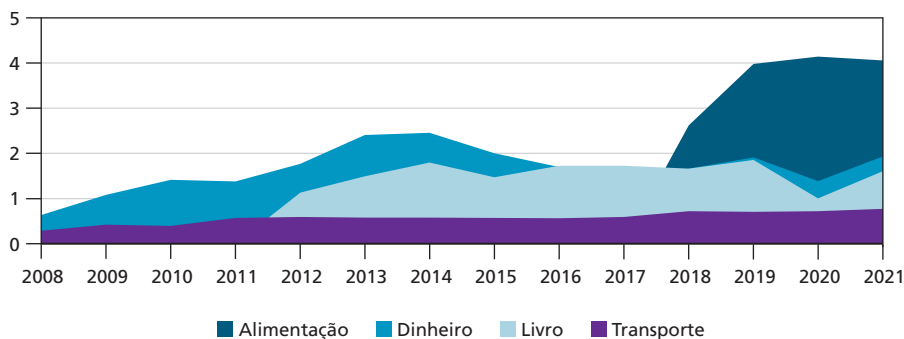
Fonte: Siop. Acesso em: 30 jun. 2022.

Os valores nominais da despesa de cada ação estão expressos no gráfico 4, que permite a visualização da despesa de cada ação em uma comparação visual com o total das quatro ações.

GRÁFICO 4

Empenhos totais anuais na fonte do salário-educação em cada uma das quatro ações selecionadas no orçamento do MEC e total acumulado das quatro ações (2008-2021)

(Em R\$ 1 bilhão corrente)



Fonte: Siop.

Uma apuração de algumas outras ações custeadas em anos recentes (entre 2015 e 2017) com valores expressivos, quando o percentual de utilização das quatro fontes destacadas ficou entre 56,5% e 60,9%, salienta as seguintes ações: 20RW – Apoio à formação profissional, científica e tecnológica; 12KU – Implantação de escolas para educação infantil; 00O0 – Concessão de bolsas de apoio à educação básica, entre outras.

6 MECANISMOS DE REDISTRIBUIÇÃO – BONIFICAÇÃO PARA ESCOLAS

O estudo da SPE/ME, em 2022, buscava mecanismos de incentivo em uma possível redistribuição direta para estados e municípios da fonte do salário-educação do MEC. No entanto, uma ideia também tratada nas reuniões com o Ipea bonifica foi a busca de um modelo de bonificação para escolas, a princípio como descentralização direta para as escolas. Essa proposição não resolve a necessidade dos entes federativos terem acesso direto às receitas tributárias para poderem formular as políticas públicas no âmbito regional, sendo portanto apenas uma parte do debate.

A análise de modelos de bonificação devido ao desempenho de escolas, realizada pelo Ipea em pesquisas sobre o tema, indica que bonificar apenas as escolas com melhor atuação resulta em um “reforço” de disparidades. As escolas com melhores desempenhos, ao receberem mais recursos, apresentam progresso contínuo, o que

reforça a distância em relação às instituições com menor rendimento, que acabam em situação de desmotivação na disputa pela bonificação.

Para solucionar essa disparidade, as escolas com melhores desempenhos poderiam “adotar” aquelas com piores rendimentos. Visando colocar em prática essa solução, o pesquisador André Campos, devido à demanda das reuniões entre a Coordenação de Educação da Disoc/Ipea e a SPE/ME, formulou uma minuta de premiação de desempenho e melhoria de resultados, com as características de “premiação, adoção e motivação” citadas no anexo A.

7 CONCLUSÃO

O estudo que se concretiza como objeto de debate com a SPE/ME em 2022 colabora para que os entes federativos tenham acesso às receitas tributárias, auxiliando a aplicação prática de um “pacto federativo” mais eficaz no Brasil, em que estados e municípios tenham acesso aos recursos necessários para efetivar as políticas públicas por eles formuladas na área de educação.

A ressalva que deve ser levada em consideração é a situação apresentada na seção 2 desta nota, de que a realocação das receitas tributárias do salário-educação impede o governo federal de continuar executando, no atual patamar, ao menos quatro políticas públicas na área de educação com grande destaque. São elas: Apoio à alimentação escolar na educação básica (PNAE); Dinheiro direto na escola para a educação básica; Produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos e pedagógicos para a educação básica; e Apoio ao transporte escolar na educação básica. Assim, para efetivar a realocação das receitas, é necessária uma solução prévia de continuidade, repasse ou reestruturação dessas políticas.

REFERÊNCIAS

BASSI, C. de M. **PEC do Pacto Federativo – PEC nº 188/2019**: uma discussão sobre a descentralização do salário-educação. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 83).

BRASIL. Entendendo o salário-educação. **Gov.br**, 1º jan. 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3IntUdJ>>.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 nov. 2019.

MATIJASCIC, M.; ROLON, C. E. K.; FONSECA, S. L. D. Educação. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, p. 167-205, 2022.

MENEZES, J. S. da S. *et al.* Salário-educação: mo(vi)mentos a partir da Constituição Federal de 1988. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, v. 22, p. 1-21, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3NwnRH3>>. Acesso em: 12 mar. 2023.

SILVA, S. P. **Trajetória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília: Ipea, dez. 2019. (Texto para Discussão, n. 2529).

ANEXO A

BONIFICAÇÃO PARA ESCOLAS

Proposta – Projeto de Lei nº XXXX/XXXX

Ementa: Institui o Prêmio XXXX, voltado à premiação das escolas públicas de ensino básico com os melhores resultados educacionais, bem como à melhoria daquelas com os piores resultados educacionais.

Art. 1º – Fica instituído o Prêmio XXXX, destinado às escolas públicas, municipais, estaduais e federais, que tenham obtido, na divulgação do último Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), os melhores resultados educacionais, expressos pelos Idebs – anos iniciais do ensino fundamental (Ideb-AI), Ideb – anos finais do ensino fundamental (Ideb-AF) e Ideb – ensino médio (Ideb-EM).

Art. 2º – No que se refere aos resultados expressos pelo Ideb-AI, a cada edição, serão premiadas até 1.160 escolas que atendam cumulativamente às seguintes condições:

- i) ter obtido avaliação de ao menos 7,0 no Ideb-AI;
- ii) ter obtido coeficiente de ao menos 0,7 no indicador de rendimento do Ideb-AI; e
- iii) ter obtido avaliação de ao menos 7,0 na nota média padronizada do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) Ideb-AI.

Art. 3º – Ainda no que se refere aos resultados expressos pelo Ideb-AI, a cada edição, serão premiadas até 1.160 escolas que atendam cumulativamente às seguintes condições:

- i) ter aumentado sua avaliação Ideb em ao menos 0,5 em relação ao Ideb-AI anterior;
- ii) ter aumentado seu indicador de rendimento em ao menos 0,05 em relação ao Ideb-AI anterior; e
- iii) ter aumentado sua nota média padronizada em ao menos 0,5 em relação ao Ideb-AI anterior.

Art. 4º – No que se refere aos resultados expressos pelo Ideb-AF, a cada edição, serão premiadas até 1.160 escolas que atendam cumulativamente às seguintes condições:

- i) ter obtido avaliação de ao menos 7,0 no Ideb-AF;

ii) ter obtido coeficiente de ao menos 0,7 no indicador de rendimento do Ideb-AF; e

iii) ter obtido avaliação de ao menos 7,0 na nota média padronizada do Saeb-Ideb-AF.

Art. 5º – Ainda no que se refere aos resultados expressos pelo Ideb-AF, a cada edição, serão premiadas até 1.160 escolas que atendam cumulativamente às seguintes condições:

i) ter aumentado sua avaliação Ideb em ao menos 0,50 em relação ao Ideb-AF anterior;

ii) ter aumentado seu indicador de rendimento em ao menos 0,05 em relação ao Ideb-AF anterior; e

iii) ter aumentado sua nota média padronizada em ao menos 0,50 em relação ao Ideb-AF anterior.

Art. 6º – No que se refere aos resultados expressos pelo Ideb-EM, a cada edição, serão premiadas até 1.160 escolas que atendam cumulativamente às seguintes condições:

i) ter obtido avaliação de ao menos 7,0 no Ideb-EM;

ii) ter obtido coeficiente de ao menos 0,7 no indicador de rendimento do Ideb-EM; e

iii) ter obtido avaliação de ao menos 7,0 na nota média padronizada do Saeb-Ideb-EM.

Art. 7º – Ainda no que se refere aos resultados expressos pelo Ideb-EM, a cada edição, serão premiadas até 1.160 escolas que atendam cumulativamente às seguintes condições:

i) ter aumentado sua avaliação Ideb em ao menos 0,50 em relação ao Ideb-EM anterior;

ii) ter aumentado seu indicador de rendimento em ao menos 0,05 em relação ao Ideb-EM anterior; e

iii) ter aumentado sua nota média padronizada em ao menos 0,50 em relação ao Ideb-EM anterior.

Art. 8º – As escolas premiadas por seus Ideb-AI, Ideb-AF e Ideb-EM, nos termos dos arts. 2º ao 7º, receberão recursos financeiros, mediante depósito em conta específica, a ser gerida através das suas unidades executoras (UEX), no montante correspondente à multiplicação do valor de R\$ 500,00 pelo número de alunos matriculados nos anos iniciais do ensino fundamental, nos anos finais do

ensino fundamental e/ou no ensino médio, a depender do(s) tipo(s) de prêmio(s) auferido(s) pelas escolas.

Parágrafo Único – Cada escola pode ser premiada, nos termos dos arts. 2º ao 7º, apenas em uma situação específica (melhor Ideb-AI, Ideb-AF ou Ideb-EM, maior variação de Ideb-AI, Ideb-AF ou Ideb-EM). Caso a escola registre mais de uma situação que enseje premiação, o auxílio corresponderá ao maior valor, calculado segundo a disposição do *caput* do art. 8º.

Art. 9º – Os recursos financeiros mencionados no art. 8º serão repassados em duas parcelas anuais para as escolas, sendo a primeira correspondente a 70% do valor total, e a segunda correspondente ao restante do valor de 30%.

Art. 10 – Serão beneficiadas com auxílio financeiro, para implementação de ações de melhoria de seus resultados educacionais:

- i) as 1.160 escolas que apresentarem os menores resultados no Ideb-AI;
- ii) as 1.160 escolas que apresentarem os menores resultados no Ideb-AF; e
- iii) as 1.160 escolas que apresentarem os menores resultados no Ideb-EM.

Art. 11 – As escolas beneficiadas com auxílio financeiro, nos termos do art. 10, receberão recursos financeiros, mediante depósito em conta específica, a ser gerida através das suas UEx, no montante correspondente à multiplicação do valor de R\$ 250,00 pelo número de alunos matriculados nos anos iniciais do ensino fundamental, nos anos finais do ensino fundamental e/ou no ensino médio, a depender do tipo de situação registrada pelas escolas (menor Ideb-AI, menor Ideb-AF ou Ideb-EM).

Parágrafo Único – Cada escola pode se beneficiar do auxílio mencionado no art. 10 apenas em uma situação específica (menor Ideb-AI, Ideb-AF ou Ideb-EM). Caso a escola registre mais de uma situação que enseje a percepção de auxílio, este corresponderá ao maior valor, calculado segundo a disposição do *caput* do art. 11.

Art. 12 – Os recursos financeiros mencionados no art. 11 serão repassados em duas parcelas anuais para as escolas, sendo a primeira correspondente a 70% do valor total, e a segunda correspondente ao restante do valor de 30%.

Art. 13 – Cada uma das escolas premiadas por seus Ideb-AI, Ideb-AF e Ideb-EM, nos termos dos arts. 2º ao 7º, ficam obrigadas a desenvolver, pelo período de até dois anos, em parceria com uma das escolas contempladas com o auxílio financeiro previsto no art. 10, ações de cooperação técnico pedagógica, com o objetivo de manter ou melhorar os resultados educacionais destas últimas.

Art. 14 – A transferência da segunda parcela dos recursos financeiros mencionados nos arts. 9º e 12 estará condicionada ao atingimento das metas de melhoria dos resultados educacionais das escolas com menor Ideb-AI, Ideb-AF ou Ideb-EM.

Art. 15 – Os recursos financeiros recebidos pelas escolas, a título de premiação ou de auxílio, somente poderão ser utilizados em ações que visem à melhoria dos resultados educacionais, de acordo com as orientações do órgão gestor de educação ao qual se vinculem as escolas.

Parágrafo Único – O órgão gestor de educação ao qual se vinculem as escolas deverá implementar programa de investimento na qualidade dos serviços educacionais prestados pelas escolas, envolvendo capacitação de servidores, melhoria de estruturas e avaliação de qualidade dos serviços.

Art. 16 – As escolas beneficiadas com a premiação mencionada nos arts. 2º ao 7º, bem como aquelas beneficiadas pelo auxílio mencionado no art. 10, não poderão se beneficiar novamente, de prêmio ou auxílio, nas duas próximas edições do Prêmio XXXX.

Art. 17 – Esta lei entra em vigor na data de sua publicação. Ficam revogadas as disposições em contrário.

Estimativas:

TABELA A.1

Parâmetros gerais de estabelecimentos e matrículas e valores projetados

A.1A – Estabelecimento e matrículas

	Número de matrículas da educação básica	Número de estabelecimentos da educação básica	Número médio de matrículas por estabelecimento
Total	38.532.056	137.828	279,6
Federal	377.147	696	541,9
Estadual	15.019.116	29.675	506,1
Municipal	23.135.793	107.457	215,3

**A.1B – Valores projetados
(Em R\$ nominais)**

	Ano 1	Ano 2	Total
Escolas premiadas	681.105.600,00	291.902.400,00	973.008.000,00
Escolas auxiliadas	340.552.800,00	145.951.200,00	486.504.000,00
Total	1.021.658.400,00	437.853.600,00	1.459.512.000,00

Fonte: Censo Escolar da Educação Básica de 2021. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2p8n3uxf>>. Acesso em: 20 set. 2022.

COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL: ASPECTOS NORMATIVOS E DESEMPENHO ENTRE UNIDADES FEDERATIVAS (2013-2019)

Sandro Pereira Silva¹

1 APRESENTAÇÃO

Uma inovação normativa inserida em um sistema de política pública estabelecido nacionalmente não é algo simples de se operacionalizar. Sua adesão por parte das estruturas administrativas subnacionais está condicionada a uma série de fatores, o que incorre em desafios complexos de coordenação para a esfera responsável pela implementação dos programas (Arretche, 2012).

No setor público, a atividade de coordenação consome boa parte dos esforços na condução de um programa com responsabilidade compartilhada entre níveis federativos distintos, pois envolve articular o alinhamento das partes em torno das diretrizes normatizadas. Para isso, há uma série de dispositivos que podem auxiliar nessa pactuação de interesses, como os espaços de deliberação participativa – conselhos, comitês, conferências – e os instrumentos contratuais – fundos, convênios e consórcios (Silva, 2018; Lício *et al.*, 2021).

Outra relação possível, de caráter mais verticalizado, reside na destinação de cofinanciamento para programas setoriais, atrelado ou não ao desempenho e ao propósito de diminuir as desigualdades regionais. Tal mecanismo de descentralização fiscal e administrativa consiste nas chamadas *transferências condicionadas*, com a finalidade de induzirem os entes governamentais receptores a comprometerem-se com a implementação de serviços ou com a distribuição de bens definidos pelo ente descentralizador (Arretche, 2012; Lício *et al.*, 2021).

Diante do exposto, este estudo visa problematizar a trajetória de adequação das estruturas administrativas subnacionais para o cumprimento de uma inovação normativa específica, inserida no marco institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Trata-se da regra de compras públicas de produtos da agricultura familiar para serem preparados e servidos nas unidades escolares

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). E-mail: sandro.pereira@ipea.gov.br.

públicas de educação básica em todo o país, expressa na Lei nº 11.947/2009 (art. 14). Pela lei, as entidades executoras (EEx) – secretarias estaduais e municipais de educação, em suas respectivas jurisdições – devem gastar, no mínimo, 30% do total de repasses financeiros recebidos da União para essa função programática.

Desde que essa regra entrou em vigor, uma diversidade de pesquisas vem avaliando o seu cumprimento e seus efeitos, tanto com relação ao público beneficiário quanto a seus territórios de incidência (Silva, 2021). Em geral, o foco tem se voltado para a esfera dos municípios, que além de serem responsáveis pelo maior número de matrículas na rede pública de educação básica, também apresentam entre si maior heterogeneidade estrutural – quanto à capacidade administrativa, à atividade econômica e à complexidade institucional (Bastian, Alves e Silva, 2022; Ferreira *et al.*, 2019; Machado *et al.*, 2018; Mossmann *et al.*, 2017; Valadares *et al.*, 2022a).

Contudo, a esfera estadual também assume relevância na execução do PNAE, uma vez que responde por mais de um quarto do montante de seus recursos orçamentários. Sua atuação se situa, sobretudo, na modalidade do ensino médio, que passou a ser atendida obrigatoriamente pelo PNAE com a vigência da Lei nº 11.947/2009. Isso exigiu esforço considerável de readequação estrutural, uma vez que as secretarias estaduais passaram a ter que atender um público – e respectivas unidades escolares – que até então não era considerado na execução do programa.

Nesse sentido, o objetivo deste estudo foi verificar o grau de atendimento, por parte das Unidades Federativas (UFs), da regra que visa priorizar a inserção dos agricultores familiares no mercado de compras públicas do PNAE, no intuito de identificar padrões evolutivos, assimetrias e especificidades gerais em cada nível de poder, agregados por Grandes Regiões. O período de análise foi de 2013 a 2019, em virtude da disponibilização de dados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal responsável pela gestão financeira e operacional do programa. Partiu-se de uma análise tabular, de natureza descritiva e comparativa, desses dados estaduais com relação às médias municipais e à média agregada nacional.

Tal proposta se justifica pela importância de se compreender cada vez mais as dinâmicas de funcionamento do federalismo brasileiro, ainda que envolto em toda a complexidade que lhe caracteriza. Com isso, análises dessa natureza permitem entender melhor os *efeitos recíprocos* (Franzese e Abrucio, 2013) entre o federalismo e as políticas públicas, bem como as possibilidades de convergência dentro e entre cada um dos sistemas de políticas sociais parametrizados nacionalmente, com vistas a conferir maior efetividade às ações definidas nos arranjos normativos que lhe dão concretude.

O texto encontra-se organizado em quatro seções, inclusa esta introdução. Na seção 2, buscou-se pontuar o debate, ainda que de forma panorâmica, sobre a

questão federativa envolvida nos processos de implementação de políticas públicas no Brasil e as particularidades normativas do PNAE. A seção 3 apresenta os principais fatores relacionados à inserção dos agricultores familiares como público a ser priorizado nas aquisições de produtos para a alimentação escolar, além de mostrar os dados referentes à adequação das UFs (por nível administrativo e por regiões) a essa nova regra de compra introduzida com a Lei nº 11.947/2009. Por fim, na seção 4, são tecidas algumas considerações de caráter conclusivo.

2 O PNAE NO CONTEXTO DE COORDENAÇÃO FEDERATIVA DE POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), ao estabelecer uma reconfiguração estrutural do sistema federalista e definir as bases para o processo de descentralização administrativa do Estado brasileiro, condicionou o processo de implementação de políticas públicas orientadas nacionalmente. Nessa perspectiva, um aspecto bastante enfatizado na literatura refere-se à relativa ascensão dos municípios, que ganharam *status* de ente federativo, com responsabilidades específicas e maior protagonismo na execução de programas sociais. Entretanto, não houve um detalhamento sobre as competências entre os níveis de poder federativo, especialmente quanto ao papel dos governos estaduais.

Segundo Lício *et al.* (2021), houve um reposicionamento dos estados na estrutura federativa nacional, ao receberem comparativamente poucas competências privativas, o que os levou a perderem a importância relativa que possuíam anteriormente na implementação de políticas públicas nacionais. Ou seja, os governos estaduais tornaram-se uma espécie de coadjuvante frente aos demais níveis de poder, uma vez que à União coube a tarefa de financiamento e coordenação, e aos municípios, por serem o nível mais próximo do cidadão beneficiário, a execução (Souza, 2005; 2018).²

Tal condição se expressa também na divisão entre os entes quanto à distribuição federativa da receita tributária no país. Enquanto a participação relativa dos estados respondia por 34,1% da receita disponível em 1960, esse percentual caiu para 27,6% em 1990 (isto é, logo após a aprovação da CF/1988) e 25,2% em 2017. No mesmo período, os municípios obtiveram uma trajetória inversa, com sua participação ampliada respectivamente de 6,4% em 1960 para 13,5% em 1990, e 19,7% em 2017. No caso da União, a participação na receita tributária caiu, mas

2. De acordo com Rezende (2013), os estados acumularam, desde a CF/1988, um conjunto de limitações de natureza político-institucional, fiscal e orçamentária que ampliou sua fragilidade no âmbito da Federação brasileira. Para uma síntese desses fatores limitantes, ver Lício *et al.* (2021).

em um ritmo mais brando que nos estados, saindo de 59,5% em 1960 para 58,9% em 1990, até se estabilizar em 55,1% em 2017 (Afonso, Lukic e Castro, 2018).³

Ainda que os estados tenham mantido sua relevância na provisão de uma série de serviços públicos,⁴ as indefinições e ambiguidades nos sistemas de políticas nacionais quanto ao exercício de suas competências implicam “dilemas de cooperação”.⁵ Isso compromete a efetivação dos resultados esperados, uma vez que abre espaço para tensões políticas e desafios institucionais no cumprimento das agendas programáticas, com a necessidade de novos delineamentos a partir da legislação subsequente.

No tocante às políticas sociais descentralizadas, três funções podem ser destacadas como principais a serem desempenhadas pelos estados, independentemente do seu tamanho ou sua área de atuação: i) *execução* direta de serviços públicos, isto é, responsabilidade de prover e gerir diretamente ações, programas e benefícios sociais; ii) *coordenação*,⁶ que inclui amplo leque de ações como monitoramento, capacitação, formação de redes, definição de papéis etc., que por sua vez dependem do conhecimento de medidas normativas e administrativas adotadas em cada política pública; e iii) *financiamento*, que desponta como instrumento a ser utilizado para produzir coordenação em torno de uma determinada agenda, especialmente em função do seu papel na indução. Vale ressaltar que essas três funções de atuação dos estados não são exclusivas ou estanques e podem combinar-se, podendo inclusive mudar ao longo do tempo (Lício *et al.*, 2021).

Contudo, a atuação dos governos estaduais tem sido marcada, ao longo dos anos, pela heterogeneidade e, eventualmente, pela descontinuidade, a depender do campo temático de atuação governamental (Araújo, 2015; Arretche, 2012; Franzese e Abrucio, 2013; Machado e Palotti, 2015). As particularidades setoriais podem ser observadas, por exemplo, quando se leva em conta as três principais políticas sociais universais (saúde, educação e assistência social) e seus sistemas descentralizados de implementação, com diferenças marcantes entre os respectivos arranjos institucionais.

Conforme demonstrado por Lício *et al.* (2021, p. 22), no caso das políticas de saúde e assistência social, houve uma estruturação com base em sistemas únicos, em que “os governos estaduais compartilham com o governo federal – no seu nível de abrangência – a responsabilidade pela coordenação da política e com

3. A situação de grave crise fiscal dos governos estaduais, que levou a uma intervenção do governo federal para estabilizar o cenário em meados da década de 1990, com mudanças nos arranjos fiscais e administrativos, contribuiu para agravar esse processo de descentralização via a ampliação de instrumentos de coordenação federativa (Abrucio, 2005).

4. De maneira geral, os estados incumbiram-se do cofinanciamento e foram chamados a responder pelo apoio técnico, com o objetivo de que os municípios pudessem estruturar oferta própria nos serviços básicos (Lício *et al.*, 2021).

5. Como exemplo, pode-se citar o dilema da “fuga de responsabilidade” (*blame avoidance*), em que um nível de governo afasta de si a responsabilidade pela provisão de alguns serviços sociais (Lício *et al.*, 2021, p. 73).

6. Na definição de Lima *et al.* (2010), o ato de coordenar está relacionado à capacidade de estabelecer direção, metas e objetivos.

os municípios a responsabilidade pela prestação dos serviços”, com um modelo de cofinanciamento do qual participam os três níveis de governo. Ainda assim, os autores admitem que houve diferenças marcantes na operacionalização desses sistemas: no que se refere à assistência social, os governos estaduais assumiram papel secundário, com foco no apoio aos municípios e poucas áreas de atuação exclusiva, enquanto na saúde eles são responsáveis por provisões importantes, principalmente na média e alta complexidade, mesmo que essa provisão ocorra com tensões ou, em muitos casos, judicializações.

Por sua vez, no caso da educação, foram definidos critérios de cofinanciamento da educação básica, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que possibilitou a garantia de um valor mínimo por aluno. Isso permitiu que os sistemas estaduais e municipais de ensino operassem em contexto de maior autonomia (Abramo e Lício, 2020; Lício e Pontes, 2020).

Em termos de coordenação federativa para serviços de educação básica, os dados nacionais mostrados na tabela 1 indicam avanços consistentes na universalização do acesso a partir dos anos 1990, em todos os níveis de ensino – destaque para a criação de mais de dez milhões de matrículas entre 1992 e 1999. Quando se observa a distribuição dessas matrículas por nível de ensino e por esfera de dependência administrativa, é possível perceber alterações relevantes. Além da responsabilização dos municípios quanto à pré-escola, no ensino fundamental, cuja responsabilidade pela oferta é compartilhada entre estados e municípios, verifica-se forte redução da oferta de matrículas estaduais: de 57,8% em 1992 para 28,7% do total nacional em 2019. A modalidade do ensino médio manteve-se como espaço prioritário de atuação estadual, cuja participação elevou-se de 68,9% para 83,9% no mesmo período.

TABELA 1
Distribuição de matrículas por escala federativa

Nível de ensino	Escala federativa					Total
	Ano	Federal (%)	Estadual (%)	Municipal (%)	Particular (%)	
Pré-escola	1992	0,2	24,9	48,1	26,7	3.795.000
	1999	0,0	8,6	68,9	22,5	4.781.522
	2009	0,0	1,5	74,9	23,6	4.900.441
	2019	0,0	1,1	75,8	23,1	5.217.686
Ensino fundamental	1992	0,1	57,8	30,5	11,6	30.106.100
	1999	0,1	46,0	44,8	9,1	36.059.742
	2009	0,1	33,3	54,5	12,1	31.868.172
	2019	0,1	25,7	56,7	17,5	26.923.730

(Continua)

(Continuação)

Nível de ensino	Escala federativa					Total
	Ano	Federal (%)	Estadual (%)	Municipal (%)	Particular (%)	
Ensino médio	1992	2,5	68,9	5,1	23,5	4.086.000
	1999	1,6	79,1	3,6	15,8	7.769.199
	2009	1,1	85,9	1,3	11,7	8.338.423
	2019	3,0	83,9	0,5	12,5	7.465.891

Fonte: Lício *et al.* (2021).

No que tange ao financiamento da educação, apesar de haver queda relativa sobre o volume de recursos, de 48,3% para 41,2% entre 1995 e 2010, os governos estaduais ainda respondem pela maior participação no total executado. Ressalta-se que grande parte da parcela de recursos estaduais é transferida e executada pelos municípios. Isso porque, de forma similar ao que ocorre na política de saúde, o financiamento da educação pública no Brasil é disciplinado pela vinculação orçamentária de percentual mínimo das receitas dos entes federativos, da seguinte forma: 25% para estados e municípios e 18% para a União.⁷ Nesse modelo, a alocação dos recursos é definida pelas regras do Fundeb, mediante fundos contábeis, cujas fontes tributárias estaduais são as mais relevantes em sua composição.⁸ Como resultado dos arranjos recentes de financiamento da educação, houve uma substancial elevação do orçamento, que saltou de 4,7% do produto interno bruto (PIB) em 2000 para 6,3% em 2017. No caso específico da educação básica, o gasto saiu de 3,7% em 2000 para 4,8% do PIB em 2017, o que permitiu, em valores monetários atualizados, quase triplicar o gasto por aluno no mesmo período (Lício *et al.*, 2021).

Quanto ao PNAE, objeto deste estudo, em que pese ser um componente da política nacional de educação básica, seu financiamento não passa pelo Fundeb. Está atrelado a repasses realizados pelo FNDE, cuja base de cálculo é a quantidade de alunos da rede básica de educação de cada jurisdição, levando-se em conta o nível de ensino. Com o reajuste mais recente, ocorrido no início de 2023, após seis anos de congelamento, os valores variam de R\$ 0,50 por aluno nos ensinos fundamental e médio, e R\$ 1,37 por criança matriculada em creche escolar (tabela A.1, apêndice A). Sua principal fonte de recursos, assim como os demais programas e serviços prestados pelo FNDE, consiste na parcela do salário-educação retida pela União.⁹

7. Lei de Diretrizes e Bases (LDB), art. 69.

8. As fontes de receitas para a composição do Fundeb são majoritariamente estaduais, não incluindo impostos municipais. São elas: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) e Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), além de quotas-parte estaduais e municipais do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e de impostos federais – Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar (LC) nº 87/1996 (Lei Kandir).

9. O salário-educação é uma contribuição social devida pelas empresas, calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, a seus empregados. Os recursos do salário-educação são repartidos em cotas, sendo os destinatários a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. A contribuição é destinada ao financiamento de programas voltados ao sistema público de educação básica, conforme previsto na CF/1988 (art. 212, § 5º).

Esse modelo de *descentralização federativa* do PNAE ganhou corpo a partir da Lei nº 8.913/1994, que propiciou a adesão de governos subnacionais ao programa (Silva, 2019). Eles passaram a responder diretamente por atividades específicas, tais como: elaborar os cardápios e adquirir os alimentos, realizar o controle de qualidade, com a vigilância sanitária e a inspeção agrícola, e distribuí-los nas suas redes de ensino. Para favorecer o processo, a modalidade de convênio, utilizada até então, foi substituída pela de repasses fundo a fundo, isto é, transferências de recursos de maneira automática em contas específicas das EEx.¹⁰

Nesse sentido, o modelo de financiamento do PNAE inclui uma dimensão redistributiva em sua execução, na medida em que os repasses não estão condicionados ao potencial contributivo das UFs, mas sim à quantidade de alunos matriculados nos seus respectivos sistemas de educação básica. No entanto, autores como Bonduki (2017) questionam o fato de o programa manter a mesma regra de distribuição para todos os entes nacionais, independentemente de sua capacidade de arrecadação e complementação orçamentária.

No plano operacional do programa, especialmente quanto aos processos de comercialização, preparo e distribuição dos alimentos, as EEx podem escolher entre quatro formas, cujas características são: i) *centralizada* – os recursos repassados pelo FNDE são depositados diretamente na conta da EEx responsável pela compra e distribuição dos alimentos para as escolas da sua rede pública de ensino; ii) *semidescentralizada* – a EEx se responsabiliza pela compra de parte dos alimentos e repassa recursos financeiros para as escolas realizarem as compras complementares; iii) *descentralizada* (ou escolarizada) – a EEx repassa os recursos recebidos pelo FNDE às escolas que, por sua vez, ficam incumbidas de comprar os alimentos a serem utilizados na preparação do cardápio da alimentação escolar; e iv) *terceirizada* – possibilita a contratação de empresa para o fornecimento das refeições às escolas de sua rede.¹¹

À União cabe a função de financiamento, apesar de constitucionalmente ser de caráter complementar, e a definição de critérios para as transferências financeiras, incluindo os incentivos à adesão e à cooperação intergovernamental. Não há diferenciação quanto à natureza federativa das EEx; isto é, as secretarias estaduais e municipais, na prática, são tratadas da mesma forma: ambas são responsáveis por um conjunto de alunos, ainda que distribuídos em níveis de ensino distintos, e recebem os repasses de acordo com o cômputo baseado na tabela de referências, estando sujeitas às mesmas regras de prestação de contas.¹²

10. A Lei nº 8.913/1994 também instituiu a obrigatoriedade de instalação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) nas UFs, como condição para o recebimento de recursos federais destinados ao PNAE (Silva, 2022).

11. Vale destacar que, independentemente do modelo adotado, cada EEx precisa entregar a prestação de contas anual ao respectivo CAE, que faz a análise antes do encaminhamento ao FNDE.

12. Conforme destacado por Lício *et al.* (2021, p. 35), em termos de política educacional, a “relação com os governos estaduais é mais privilegiada, logicamente, nos programas voltados para ensino médio. Também se observa uma relação mais intensa entre União e estados no caso de apoio à elaboração dos respectivos planos estaduais de educação”.

Logo, tanto as administrações municipais quanto as estaduais devem cumprir as condicionalidades para as transferências, entre as quais se encontra a exigência de gasto em um patamar mínimo de 30% dos recursos federais recebidos via compras diretas da agricultura familiar.

Em linhas gerais, pode-se dizer que a ampla reformulação no PNAE promovida pela Lei nº 11.947/2009 está em linha com a mudança de postura por parte da União, na primeira década dos anos 2000, sobre o sistema de educação básica. Segundo Abramo e Lício (2020), esse período se caracterizou pela maior atuação do governo federal em termos de indução sobre os respectivos instrumentos de coordenação, diferenciando-se do papel subsidiário que vinha mantendo desde a CF/1988.

3 A INSERÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA NOS PROCESSOS DE COMPRA DO PNAE

A agricultura familiar brasileira, enquanto segmento socioprodutivo presente e espalhado por todo o território nacional,¹³ passou a ser objeto de programas governamentais específicos a partir de meados da década de 1990. Esses programas visam atender às demandas sociais dessa categoria (financiamento da produção, infraestrutura, assistência técnica e comercialização) e tiveram como marco histórico o lançamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf (Grisa e Schneider, 2014; Sambuichi *et al.*, 2014; Silva, 2014; Valadares, 2021).

A partir dos anos 2000, sobretudo em função das discussões no âmbito do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), foram concebidas ou reformuladas políticas para a inserção dos agricultores familiares em mercados de compras governamentais, no intuito de aliar princípios de segurança alimentar com desenvolvimento rural. Nesse contexto, surgiu em 2003 o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), com vistas a adquirir produtos da agricultura familiar para fornecimento a populações de baixa renda, atendidas pela rede socioassistencial nos municípios brasileiros, como parte de uma estratégia mais ampla de segurança alimentar e nutricional (D’Ávila e Silva, 2011; Perin *et al.*, 2021; Sambuichi e Silva, 2023; Valadares *et al.*, 2019).

Sob perspectiva semelhante, o PNAE foi reformulado com a inclusão de um dispositivo que estabelece cota mínima de 30% para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar pelas entidades executoras, passando a compor, desse modo, o conjunto de políticas públicas de desenvolvimento rural em curso

13. A Lei nº 11.326/2006 considera agricultor familiar aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: i) não detenha área maior do que quatro módulos fiscais; ii) utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades do seu estabelecimento; iii) tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento; e iv) dirija seu empreendimento com sua família. Para mais detalhamento sobre as características da agricultura familiar no território brasileiro, ver Silva (2015).

no país (Sambuichi *et al.*, 2014; Valadares *et al.*, 2019).¹⁴ Vale destacar que o uso das compras públicas como instrumento para valorizar produtos e serviços mais sustentáveis e saudáveis ocorre também em muitos outros países, conforme relatos diversos na literatura (Calderón e Grisa, 2019; Martínez-Milán *et al.*, 2022; Soares, Caballero e Davó-Blanes, 2017). Para tanto são utilizados processos licitatórios simplificados, que consideram não apenas o preço (economicidade), mas também outros critérios, tais como: sustentabilidade ambiental, direitos humanos e trabalhistas, e respeito a critérios culturais (Morgan e Sonnino, 2008).

No caso brasileiro, para viabilizar o atendimento dessa atividade decorrente da Lei nº 11.947/2009, há dispensa de licitação, que pode ser substituída pelo procedimento simplificado da chamada pública.¹⁵ Os agricultores familiares interessados precisam estar cadastrados com a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), que é conhecida como a “porta de entrada” para a participação de políticas públicas direcionadas a esse público.¹⁶

A mudança institucional do PNAE promovida pela Lei nº 11.947/2009 também despertou maior interesse acadêmico sobre o programa, em suas diversas dimensões de análise. De acordo com o levantamento bibliográfico de Silva (2021), muitos autores passaram a discutir o potencial da nova legislação em promover hábitos alimentares saudáveis e culturalmente articulados que contribuíssem tanto para melhorar as condições de saúde da população escolar quanto para favorecer o desenvolvimento econômico das localidades, sobretudo em virtude da participação da agricultura familiar no fornecimento de produtos alimentícios e a consequente geração de renda para os produtores locais.

Por estar presente em todas as UFs, o PNAE alcança média diária superior a quarenta milhões de estudantes em períodos regulares do calendário escolar. Tal magnitude o faz ser reconhecido como um dos maiores programas de alimentação do mundo, e exige do poder público um considerável montante de recursos financeiros (em torno de R\$ 4 bilhões anuais), humanos e tecnológicos para sua efetivação.¹⁷ O PNAE assume ainda caráter estratégico para assegurar níveis satisfatórios de

14. Vale destacar que o PNAE é um dos mais longevos programas nutricionais do país. Ele existe desde a década de 1950, cujo marco constitutivo é o Decreto nº 37.106/1955, que instituiu a Campanha Nacional de Merenda Escolar – CNME (Silva, 2019).

15. O dispositivo da chamada pública também está previsto na Lei nº 8.666/1993, conhecida como Lei de Licitações. No caso de seu uso para compras da agricultura familiar no âmbito do PNAE, ela é composta pelas seguintes etapas: i) identificação do orçamento; ii) articulação de atores; iii) elaboração do cardápio; iv) definição dos preços de referência no mercado; v) elaboração da chamada pública; vi) recebimento do projeto de venda da agricultura familiar; vii) amostragem para controle de qualidade; viii) seleção do projeto de venda; ix) contratação de aquisição; e x) confecção do termo de recebimento.

16. Para ter sua DAP, o agricultor deve atender às recomendações expressas na Lei nº 11.326/2006 e procurar: i) os sindicatos e associações de trabalhadores da agricultura familiar ou sindicatos rurais; ii) os escritórios da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater); iii) associações e colônias de pescadores artesanais e aqüicultores (para seu público específico); ou iv) escritórios regionais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

17. Para mais informações sobre a evolução orçamentária e o número de alunos beneficiados pelo PNAE no Brasil desde a mudança normativa de 2009, ver Silva e Ciriaco (2023).

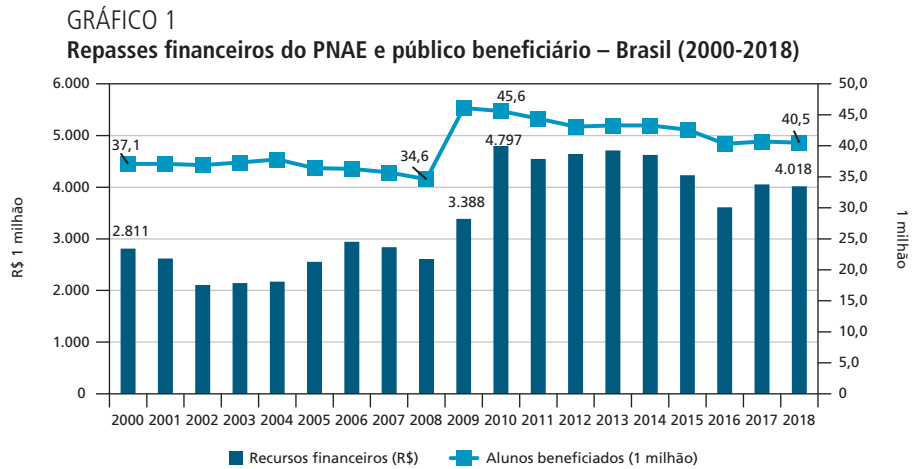
segurança alimentar e nutricional em todo o país, dada sua capilaridade territorial (Silva, 2019; 2022).

Conforme mencionado anteriormente, a Lei nº 11.947/2009 instituiu uma interface promissora entre alimentação escolar e agricultura familiar, sobretudo pela abertura de um mercado de compras públicas de alimentos até então pouco acessível a esse público específico. Duas questões valem ser destacadas. Primeiramente, ela garantiu a universalização do atendimento do PNAE a todos os alunos da rede pública de educação básica, ao incluir aqueles do ensino médio e da educação de jovens e adultos (EJA). Essa mudança não apenas fez com que o público beneficiário se elevasse consideravelmente,¹⁸ como também ampliou o envolvimento das secretarias estaduais de educação, uma vez que elas respondem pelas unidades escolares que atendem um amplo contingente de alunos até então não contemplados pelo programa (tabela 1). Ou seja, praticamente todo o aumento de beneficiários do PNAE após a nova lei pesou sobre a atuação dessas secretarias, que assumiram a responsabilidade sobre atividades específicas, como elaborar os cardápios, adquirir os alimentos, realizar o controle de qualidade e distribuí-los nas unidades de ensino.

Em segundo lugar, houve em 2009 reajuste dos parâmetros para o cálculo dos repasses financeiros para a compra de alimentos. Os valores médios, considerando as diferentes modalidades de ensino básico, foram reajustados em 36,3%, algo bastante significativo quando se considera o histórico da evolução de valores de referência por aluno desde o Plano Real, em 1994 (tabela 2).

Em decorrência dessas duas medidas destacadas, o total financeiro repassado ao conjunto das EEx em 2010 elevou-se significativamente em termos nominais: 83,7% com relação aos valores de 2008, conforme demonstra o gráfico 1. Segundo Silva (2022), essa foi uma das estratégias do governo federal para enfraquecer possíveis críticas pela introdução da nova regra de compra facilitada de produtos da agricultura familiar. Ou seja, ainda que todas as EEx adotassem o mínimo de gasto previsto pela lei com a aquisição de produtos da agricultura familiar no ano seguinte à promulgação da lei, “a fatia de mercado que já era disputada por grandes cooperativas e redes atacadistas estruturadas que atendiam ao PNAE não seria afetada” (Silva, 2022, p. 21).

18. O total de estudantes beneficiários do PNAE cresceu 31,8% entre 2008, um ano antes da mudança da lei, e 2010, passando de 34,6 milhões para 45,6 milhões (Silva, 2022).



Fonte: Dados abertos/FNDE. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/dadosabertos/>.

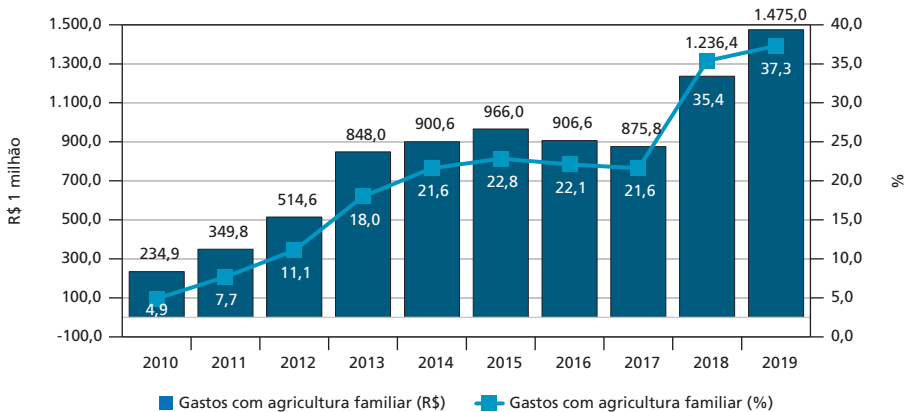
Elaboração do autor.

Obs.: Valores em reais deflacionados para dezembro de 2018.

No entanto, os resultados iniciais em termos do atendimento a essa regra de compras demonstraram que o alcance da inovação proposta não seria trivial. A heterogeneidade das administrações intrafederativas, além das particularidades do próprio panorama agrário do país, tornaram os efeitos dessa norma bastante destoantes ao longo do território brasileiro. Logo, não houve um ajustamento imediato das EEx no cumprimento do patamar mínimo de aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. Ainda assim, os dados do gráfico 2 demonstram que houve evolução considerável no grau de participação desses produtos no mercado do PNAE. O percentual de aquisição passou de 4,9% em 2010, primeiro ano de vigência da regra, para 37,3% em 2019, superando em termos agregados a cota mínima estabelecida pela Lei nº 11.947/2009. Como há um limite de valor possível a ser comercializado por unidade de produção familiar, a elevação dessa participação no total orçamentário do PNAE implica aumento da quantidade de agricultores beneficiados em todo o país, com impactos positivos na renda dessas propriedades (Paula *et al.*, 2023).

GRÁFICO 2

Valores comerciados pelo PNAE diretamente com agricultores familiares e percentual em relação ao total orçamentário em cada ano (2010-2019)



Fonte: Dados abertos/FNDE. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/dadosabertos/dataset?q=pnae>.

Elaboração do autor.

Obs.: Valores correntes.

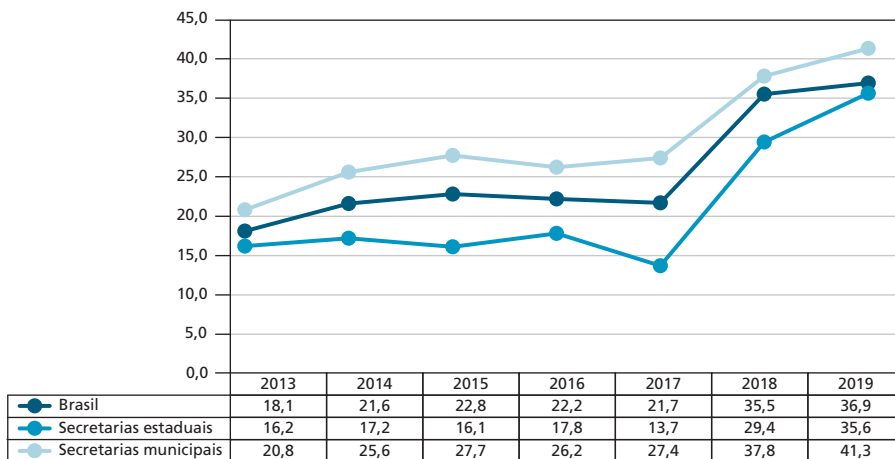
O patamar mínimo previsto de 30% foi atingido, em termos de média nacional, em 2018. Por esse motivo, Silva (2022) classificou esse nível de compras estabelecido pelo governo federal mais como um ponto de chegada (e a ser ultrapassado) do que um ponto de partida, dentro de uma estratégia específica de coordenação federativa, no intuito de consolidar um importante mercado de compras públicas para a agricultura familiar.

Contudo, essa evolução no nível de compra não ocorreu uniformemente entre as EEx, seja quando se consideram as médias alcançadas dentro do mesmo nível de administração federativa, seja quando se comparam as médias do conjunto das unidades em níveis administrativos subnacionais distintos. Em linhas gerais, os desafios observados na literatura para o cumprimento do percentual mínimo de aquisição da agricultura familiar estão associados tanto a fatores do lado da oferta – fornecimento regular, beneficiamento e adequação dos produtos, gestão organizacional – quanto da demanda – desconhecimento e/ou falta de empenho dos gestores públicos, inadequações na elaboração e divulgação das chamadas públicas etc. (Silva, 2021). Ademais, há ainda dificuldades de infraestrutura a serem enfrentadas no tocante à logística e ao armazenamento dos alimentos, tanto no lado da oferta quanto no lado da demanda. Diante dessa constatação, alguns estudos ressaltam a importância de se ampliarem as parcerias entre governos estaduais, municipais, organizações de produtores e organizações não governamentais (ONGs), no sentido de somar esforços para dar ao setor as condições mínimas de atendimento ao programa (Bastian, Alves e Silva, 2022; Sambuichi *et al.*, 2014; Valdares *et al.*, 2022a).

Para ilustrar esse cenário, o gráfico 3 apresenta as trajetórias médias do percentual de compras alcançado por nível administrativo em cada ano. Pode-se notar que a média dos municípios manteve-se superior à média dos estados em todo o período, o que evidencia a maior dificuldade de ajustamento médio a essa nova regra por parte das administrações estaduais. Por sua vez, a tabela 2 desmembra as médias de execução entre as secretarias estaduais e municipais, responsáveis pelo PNAE em suas respectivas jurisdições, por região brasileira. Apenas a região Sul demonstra índices similares de execução percentual da compra de produtos da agricultura entre secretarias estaduais e municipais, com ambos alcançando o patamar médio no período de 34,4%. Em todas as demais regiões, as médias municipais superaram as estaduais. Contudo, é possível observar que os estados apresentaram maior velocidade no crescimento dessas compras nos últimos anos, sobretudo a partir de 2018, o que permitiu diminuir as diferenças entre as médias para toda a série analisada.

GRÁFICO 3

Nível de compra de produtos da agricultura familiar com repasses financeiros do PNAE – Brasil e secretarias estaduais e municipais (2013-2019)
(Em %)



Fonte: Dados abertos/FNDE. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/dadosabertos/dataset?q=pnae>.
Elaboração do autor.

TABELA 2
Nível de compra de produtos da agricultura familiar com repasses financeiros do PNAE por Grandes Regiões – secretarias estaduais e municipais (2013-2019)
 (Em %)

Localidades	Anos							Média total no período	
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019		
	Municípios	31,2	20,0	19,3	20,8	23,0	31,4	30,4	25,4
Centro-Oeste	Estados	38,1	12,3	14,3	13,9	16,3	24,6	29,1	22,1
	Total	33,5	17,6	17,7	18,1	20,3	28,6	29,8	23,9
	Municípios	17,3	20,5	22,1	23,4	23,7	36,5	38,3	26,2
Nordeste	Estados	11,1	11,1	13,1	16,9	15,2	25,4	31,1	19,5
	Total	14,6	16,9	18,6	21,3	20,2	32,3	33,6	23,0
	Municípios	20,4	23,9	22,0	25,9	29,4	35,8	49,3	30,3
Norte	Estados	12,3	19,6	10,9	23,2	33,4	28,2	58,4	29,0
	Total	19,8	23,4	21,9	25,5	29,2	34,7	47,7	29,5
	Municípios	31,1	37,1	32,4	29,0	28,2	39,2	36,4	33,1
Sudeste	Estados	11,9	14,2	15,2	14,6	11,9	19,6	28,0	16,5
	Total	13,9	16,6	17,7	16,9	15,2	24,6	29,1	22,6
	Municípios	24,0	36,7	36,7	29,8	34,7	43,4	41,2	34,4
Sul	Estados	19,2	32,7	26,4	25,2	26,7	45,6	52,0	34,4
	Total	21,6	34,8	31,7	27,8	30,8	44,3	47,5	37,1

Fonte: Dados abertos/FNDE. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/dadosabertos/dataset?q=pnae>.

Mais recentemente, tem sido observada em alguns estados a estruturação de sistemas próprios de compras públicas de produtos da agricultura familiar. Entre eles, pode-se citar: o Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (PPAIS) em São Paulo, criado em 2011; o Programa de Aquisição da Produção da Agricultura (Papa-DF), do Distrito Federal, em 2012; o Compra Coletiva, do Rio Grande do Sul, em 2012; o PAA Familiar, de Minas Gerais, em 2013; o Programa Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (Peaaf), do Mato Grosso, em 2015; e, mais recentemente, o Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Pecafes), no Rio Grande do Norte, em

2019.¹⁹ Resta saber, como questão para estudos futuros, se o esforço de aprovação dessas leis tem se refletido em esforço adicional concreto na comercialização de produtos da agricultura familiar para programas alimentares estaduais, em que o PNAE é, certamente, o principal canal para essa realização, tanto em função de sua dimensão financeira quanto por sua necessária continuidade para o atendimento da rede pública de ensino.

4 CONCLUSÃO

A coordenação federativa para a implementação de políticas nacionalmente parametrizadas, a exemplo do PNAE, envolve uma complexa engrenagem de interesses situados entre os níveis de poder administrativo no Brasil. Conforme exposto amplamente na literatura sobre essa temática, o sistema institucional do federalismo brasileiro contém lacunas e ambiguidades que abrem espaço para uma diversidade de trajetórias possíveis de implementação de políticas públicas. Essa diversidade pode ser observada tanto em setores de intervenção mais amplos quanto em mecanismos específicos de uma determinada política, sobretudo quando esses mecanismos advêm de um processo de inovação programática definida pela inserção de novas camadas normativas.

Neste estudo, buscou-se abordar uma diretriz bem específica de um programa setorial – a compra de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar –, de modo a enfatizar a dificuldade em se fazer valer da autoridade federal normativa do Executivo para a implementação de uma decisão nos distintos recortes territoriais do país.

Como foi possível observar, inovações normativas em programas nacionais de execução descentralizada dependem muito da incorporação dos interesses e das demandas de governos subnacionais no seu processo operacional, sem desconsiderar a própria variabilidade estrutural existente entre eles (de natureza institucional, socioeconômica, demográfica, espacial etc.). Por esse motivo, a trajetória de adequação das UFs em relação à regra de compras do PNAE, prevista na Lei nº 11.947/2009, se mostrou bastante heterogênea no território nacional.

Essa heterogeneidade ficou marcada tanto entre os níveis administrativos quanto dentro de cada nível. No primeiro caso, houve maior velocidade de adequação por parte das secretarias municipais, sobretudo porque elas já operavam regularmente com o programa nos sistemas de educação infantil e ensino fundamental. Por sua vez, a expansão do PNAE em direção ao ensino médio, em decorrência da Lei nº 11.947/2009, não foi trivial – não apenas pelo volume de alunos a ser incluído, mas também pelo fato de o ensino médio e o EJA serem fundamentalmente redes estaduais, que até então não lidavam

19. Outros estados também iniciaram discussões sobre a normatização de programas próprios, como Santa Catarina, Bahia, Maranhão e Goiás (Bonduki, 2017).

diretamente com o PNAE. Esse grau de dificuldade não pode ser subestimado, uma vez que o ponto de partida de estados e municípios para a readequação normativa exigida não foi equivalente.

Quanto à heterogeneidade em cada nível de poder federativo (estadual e municipal), algumas EEx se mostraram mais eficientes que outras no cumprimento dessa regra. Também foi possível identificar discrepâncias marcantes entre as médias regionais. Por um lado, destaque para a região Sul, que apresentou as maiores médias de aquisição da agricultura familiar, tanto entre secretarias municipais quanto estaduais. Por outro lado, as secretarias estaduais do Nordeste e as secretarias municipais do Centro-Oeste tiveram as menores médias em comparação com seus pares regionais. Contudo, não estava no escopo deste estudo analisar as causas determinantes dessas diferenças em termos de velocidade de assimilação administrativa.

No que se refere à evolução agregada nacional dos percentuais de compra da agricultura familiar, ao se levar em conta toda a série analisada, de 2013 a 2019, os indicadores demonstraram ter havido um avanço contínuo em relação ao patamar mínimo previsto de 30%, chegando inclusive a superá-lo a partir de 2018. Consequentemente, os valores destinados à aquisição desses produtos cresceram ano após ano, consolidando um imenso mercado para esses produtos.

Essa trajetória ascendente evidencia uma série de fatores, entre os quais podem ser citados: i) o aprendizado organizacional dos atores envolvidos – FNDE e secretarias estaduais e municipais, pelo lado da demanda, cooperativas e organizações representativas de agricultores familiares, pelo lado da oferta – quanto ao atendimento dos procedimentos necessários; ii) os ajustes graduais dos instrumentos para a viabilização das compras nas respectivas jurisdições; e iii) a maior pressão dos órgãos centrais de comando e de controle sobre os processos administrativos do PNAE. Contudo, tais elementos precisam ser mais bem estudados e testados empiricamente para que se possa compreender melhor a capacidade explicativa de cada um, dada toda a complexidade operacional que caracteriza o programa em nível nacional.

Vale destacar também que o contexto analisado refere-se ao período anterior à pandemia de covid-19, uma vez que a divulgação dos dados a partir de 2020 está sendo restrita por parte do FNDE, em função das alterações nos calendários escolares e nas sistemáticas de oferta de alimentação escolar entre as UFs no período pandêmico.²⁰ Assim que esses dados estiverem disponíveis, sua avaliação será então de grande valia para identificar novos aspectos operacionais do programa, tais como:

20. Lembrando que a Lei nº 13.987/2020, seguida da Resolução do FNDE nº 6/2000, autorizaram, em caráter emergencial, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE diretamente às famílias dos alunos matriculados na rede pública de ensino básico durante o período da pandemia de covid-19. Para mais informações sobre políticas de abastecimento alimentar durante a pandemia no Brasil, ver Valadares *et al.* (2022b).

mecanismos adotados para o atendimento ou a flexibilização dessa regra; manutenção ou possíveis discontinuidades do crescimento da participação da agricultura familiar como fornecedora de produtos para a alimentação escolar em todo o país; principais produtos que estão sendo adquiridos e o grau de contribuição destes para a segurança alimentar e nutricional dos alunos beneficiados; impactos dessas compras em diferentes níveis de análise (qualidade da aprendizagem, estrutura produtiva dos agricultores familiares, dinâmica das economias locais etc.), entre outros.

Logo, há ainda uma ampla agenda de pesquisa a ser desenvolvida sobre o tema. Ademais, as análises em torno do PNAE e seu arranjo institucional possuem considerável relevância para o campo de estudos sobre implementação de políticas públicas no Brasil, o que demonstra o caráter multidisciplinar que ele evoca, conforme demonstrado em Silva (2021).

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, M.; LÍCIO, E. Papel da União na coordenação federativa da política de educação básica. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020.
- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005.
- AFONSO, J. R. R.; LUKIC, R. M.; CASTRO, K. P. ICMS: crise federativa e obsolescência. **Revista Direito GV**, v. 14, n. 3, p. 986-1018, 2018.
- ARAÚJO, V. Federalismo, centralização e diferenças regionais: o padrão de desigualdade das políticas não reguladas do Brasil pós-1988. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 8, n. 1, p. 63-99, 2015.
- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2012.
- BASTIAN, L.; ALVES, F.; SILVA, S. P. Análise das redes sociais no Programa Nacional de Alimentação Escolar: aspectos relacionais da aquisição de produtos da agricultura familiar. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 63, 2022.
- BONDUKI, M. R. C. **Entre chicotes e cenouras orgânicas: cooperação, coerção e coordenação na implementação das compras da agricultura familiar para o PNAE**. 2017. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2017.

CALDERÓN, P. G.; GRISA, C. Actores, redes y alimentos: la participación de la agricultura familiar y campesina en la alimentación escolar del Brasil y Colombia. **Revista Redes**, v. 24, n. 1, p. 62-80, 2019.

D'ÁVILA, C.; SILVA, S. P. Segurança alimentar e desenvolvimento local: uma análise dos resultados do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Minas Gerais. **Revista de Políticas Públicas**, v. 15, n. 2, 2011.

FERREIRA, D. M. *et al.* Perception of the operating agents about the Brazilian National School Feeding Program. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 53, 2019.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. *In*: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. (Org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2013.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 125-146, 2014.

LÍCIO, E.; PONTES, P. Papel dos governos estaduais no ensino fundamental: coordenação intergovernamental importa? *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020.

LÍCIO, E. C. *et al.* **O que fazem – ou deveriam fazer – os governos estaduais na gestão das políticas sociais?** Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2695).

LIMA, L. D. *et al.* O pacto federativo brasileiro e o papel do gestor estadual no SUS. *In*: UGÁ, M. A. D. *et al.* (Org.). **A gestão do SUS no âmbito estadual: o caso do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2010.

MACHADO, J. A.; PALOTTI, P. L. M. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 88, p. 61-82, 2015.

MACHADO, P. M. *et al.* Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 23, n. 12, 2018.

MARTÍNEZ-MILÁN, M. A. *et al.* Sustainable and nutritional recommendations for the development of menus by school food services in Spain. **Foods**, v. 11, n. 24, 2022.

MORGAN, K.; SONNINO, R. **The school food revolution**. London: Earthscan, 2008.

MOSSMANN, M. P. *et al.* Interface between family farming and school seeding: barriers and coping mechanisms from the perspective of different social actors in Southern Brazil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 2, 2017.

PAULA, S. R. *et al.* **A inserção da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar**: impactos na renda e na atividade produtiva. Brasília: Ipea, 2023. (Texto para Discussão, n. 2884).

PERIN, G. *et al.* **A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**: uma análise da trajetória de implementação, benefícios e desafios. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2691).

REZENDE, F. (Org.). **O federalismo brasileiro em seu labirinto**: crise e necessidade de reformas. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2013.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005.

SOUZA, C. Federalismo e capacidades estatais: o papel do estado-membro na política de assistência social. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018.

SAMBUICHI, R. H. *et al.* **Políticas agroambientais e sustentabilidade**: desafios, oportunidades e lições aprendidas. Brasília: Ipea, 2014.

SAMBUICHI, R. H. R.; SILVA, S. P. **Vinte anos de compras da agricultura familiar**: um marco para as políticas públicas de desenvolvimento rural e segurança alimentar e nutricional no Brasil. Brasília: Ipea, 2023.

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional**: projetos, descontinuidades e consolidação. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1953).

SILVA, S. P. **A agricultura familiar e suas múltiplas interações com o território**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2076).

SILVA, S. P. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa**: visões sobre a experiência brasileira. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2358).

SILVA, S. P. **Trajетória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2529).

SILVA, S. P. **Panorama da produção acadêmica sobre alimentação escolar e agricultura familiar no Brasil**. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2656).

SILVA, S. P. **Descentralização federativa e desafios de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar**: uma análise pós-Lei nº 11.947/2009. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2762).

SILVA, S. P.; CIRÍACO, J. S. **Determinantes da compra de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar**: uma análise para os municípios brasileiros (2013-2019). Brasília: Ipea, 2023. (Texto para Discussão). No prelo.

SOARES, P.; CABALLERO, P.; DAVÓ-BLANES, M. C. Compra de alimentos de proximidad en los comedores escolares de Andalucía, Canarias y Principado de Asturias (Spain). **Gaceta Sanitaria**, v. 31, n. 6, p. 446-452, 2017.

VALADARES, A. A. **O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)**: uma revisão bibliográfica (2009-2019). Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2706).

VALADARES, A. A. *et al.* O desempenho recente das políticas de compras públicas da produção da agricultura familiar. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, v. 19, 2019.

VALADARES, A. A. *et al.* **Da regra aos fatos**: condicionantes da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar em municípios brasileiros. Brasília: Ipea, 2022a. (Texto para Discussão, n. 2728).

VALADARES, A. A. *et al.* Agricultura familiar e abastecimento alimentar no contexto da covid-19: uma abordagem das ações públicas emergenciais. *In*: 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, 2022b.

APÊNDICE A

TABELA A.1

Valor per capita para repasse do PNAE por modalidade de ensino (2000-2023)
(Em R\$)¹

Ano	Modalidade de ensino							
	Creche	Pré-escola	Ensino fundamental	Indígena e quilombola	Ensino médio	EJA	Mais Educação ²	Tempo integral ³
2000	-	0,06	0,13	-	-	-	-	-
2001	-	0,06	0,13	0,13	-	-	-	-
2002	-	0,06	0,13	0,13	-	-	-	-
2003	0,18	0,13	0,13	0,34	-	-	-	-
2004	0,18	0,15	0,15	0,34	-	-	-	-
2005	0,18	0,18	0,18	0,34	-	-	-	-
2006	0,22	0,22	0,22	0,44	-	-	-	-
2007	0,22	0,22	0,22	0,44	-	-	-	-
2008	0,22	0,22	0,22	0,44	-	-	0,66	-
2009	0,44	0,22	0,22	0,44	0,22	0,22	0,66	-
2010	0,60	0,30	0,30	0,60	0,30	0,30	0,90	-
2011	0,60	0,30	0,30	0,60	0,30	0,30	0,90	-
2012	1,00	0,50	0,30	0,60	0,30	0,30	0,90	-
2013	1,00	0,50	0,30	0,60	0,30	0,30	0,90	1,00
2014	1,00	0,50	0,30	0,60	0,30	0,30	0,90	1,00
2015	1,00	0,50	0,30	0,60	0,30	0,30	0,90	1,00
2016	1,00	0,50	0,30	0,60	0,30	0,30	0,90	1,00
2017	1,07	0,53	0,36	0,64	0,36	0,32	1,07	1,07
2018	1,07	0,53	0,36	0,64	0,36	0,32	1,07	1,07
2019	1,07	0,53	0,36	0,64	0,36	0,32	1,07	1,07
2020	1,07	0,53	0,36	0,64	0,36	0,32	1,07	1,07
2021	1,07	0,53	0,36	0,64	0,36	0,32	1,07	1,07
2022	1,07	0,53	0,36	0,64	0,36	0,32	1,07	1,07
2023 ⁴	1,37	0,72	0,50	0,86	0,50	0,41	1,37	1,37

Fonte: Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE). Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Valores correntes.

² O Programa Mais Educação foi instituído por meio do Decreto nº 7.083/2010.

³ Estudante com permanência mínima de sete horas na escola ou em atividades escolares.

⁴ Novos valores definidos pela Resolução FNDE nº 2, de 10 de março de 2023.

Obs.: PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar; e EJA – educação de jovens e adultos.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Barbara de Castro

Brena Rolim Peixoto da Silva

Cayo César Freire Feliciano

Cláudio Passos de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Natália de Oliveira Ayres

Capa

Andrey Tomimatsu

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 DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO