

# APRESENTAÇÃO

**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 (editor)

Eduardo Luiz Zen

Helder Rogério Sant'ana Ferreira

José Aparecido Carlos Ribeiro

Luana Simões Pinheiro (editora)

Luciana Mendes Santos Servo

Marcelo Galiza Pereira de Souza

Rodrigo Pucci de Sá e Benevides

Sandro Pereira Silva

#### **Colaboradores**

Apresentação | José Aparecido Carlos Ribeiro  
Eduardo Luiz Zen

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.

# 1 APRESENTAÇÃO<sup>1</sup>

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 implementação de ações promotoras da sustentabilidade da política previdenciária; e

---

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

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



# **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

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